

Niemiecki dylemat: Berlin wobec konfliktu handlowego z USA

Sebastian Płóciennik

W sierpniu prezydent Joe Biden podpisał federalny program wsparcia dla gospodarki – Inflation Reduction Act (IRA), który jest jedną z największych tego typu inicjatyw w ostatnich latach. Jego nazwa podkreśla znaczenie walki z inflacją – przez finansowanie inwestycji w niskoemisyjną produkcję ma dojść do obniżenia kosztów, a tym samym ustabilizowania wzrostu cen w gospodarce.

Inicjatywa administracji Bidena wywołała wiele kontrowersji wśród partnerów gospodarczych USA. Z jednej strony doceniane jest zaangażowanie na rzecz ochrony klimatu, zrozumiałe są także ambicje USA, by postawić na aktywną rolę państwa i na politykę przemysłową w przyspieszeniu transformacji energetycznej. Z drugiej jednak strony IRA zawiera elementy jawnie protekcyjnistyczne, które mogą zaszkodzić funkcjonowaniu gospodarki międzynarodowej, wywołać kryzys Światowej Organizacji Handlu (WTO) i spowodować poważne konflikty polityczne, w tym w gronie bliskich sojuszników.

Krajem, który w szczególnie sposób będzie dotknięty konsekwencjami programu Bidena – zarówno w pozytywny, jak i negatywny sposób, są Niemcy. Rząd Olafa Scholza waha się obecnie między zdecydowaną reakcją postulowaną przez Francję, która domaga się retorsji i europejskiego planu wsparcia, a negocjacjami i wyciszeniem sporu. Z punktu widzenia Berlina więcej argumentów przemawia za obraniem drugiej strategii.

Cele IRA

Rzeczywisty katalog celów IRA jest o wiele szerszy niż wskazany w jego nazwie. Daje on nie tylko szansę na skuteczniejszą walkę ze zmianami klimatu, lecz także na wzmocnienie amerykańskiego przemysłu. Twórcy programu liczą na budowę nowych fabryk w „pasie rdzy” – środowiskach, które szczególnie ucierpiały w globalnej konkurencji o miejsca pracy. Łączna kwota przeznaczona na tę inicjatywę to blisko 400 mld dolarów, z czego aż 50 mld ma trafić do branży aut elektrycznych.

Ustawę IRA wyróżnia nieco inne niż dotąd podejście do wspierania gospodarki. Dotychczasowe inicjatywy kładły raczej większy nacisk na „karne” opodatkowanie szkodliwej emisji, a w tym wypadku kluczowe znaczenie mają zachęty dla biznesu w postaci ulg podatkowych i bezpośrednich subwencji. Oznacza to, że w razie zmiany władzy trudniej będzie skreślić wsparcie bez wysokich kosztów politycznych. Ponadto w programie IRA wyraźnie podkreślona jest preferencja produkcji w USA. Możliwość skorzystania z ulg podatkowych i subwencji będą miały firmy, które wytwarzają na rynku amerykańskim lub korzystają z podzespołów produkowanych w USA. Waszyngton zaoferował pewne ustępstwa Meksykowi i Kanadzie w zakresie ustalania reguł pochodzenia towarów. Do stopienia protekcyjnistycznego ostrza IRA próbują przekonać też państwa azjatyckie

(zwłaszcza Korea Południowa i Japonia) oraz Unia Europejska, która prowadzi ze Stanami Zjednoczonymi negocjacje w ramach wspólnej Rady UE–USA ds. Handlu i Technologii (Trade and Technology Council, TCC).

Więcej zagrożeń niż szans dla RFN

Dla RFN zwrot USA w kierunku transformacji energetycznej jest zdecydowanie korzystny. W świetle wieloletniej niechęci Waszyngtonu do radykalnych działań w obronie klimatu zapisane w IRA regulacje mają niemal rewolucyjny charakter. Zwiększają one szanse na zbudowanie trwałego, międzynarodowego sojuszu – forsowanego od lat przez Niemcy – na rzecz walki ze zmianami klimatu oraz uprawdopodobniają przekonanie sceptycznych dotąd krajów rozwijających się do przyspieszenia transformacji ku gospodarce niskoemisyjnej.

Również samo skierowanie dzięki ustawie IRA znaczących kwot na inwestycje jest dla Berlina istotne, ponieważ tym samym rosną nadzieje na szybszy powrót koniunktury w USA i wzrost zakupów za granicą. Jest to ważne, gdyż USA są dla RFN kluczowym rynkiem eksportowym – dużo istotniejszym niż dominujące w ogólnych obrotach handlowych Chiny (zob. tabela). W 2022 r. znaczenie rynku amerykańskiego jeszcze wzrosło ze względu na pogorszenie relacji politycznych i gospodarczych między RFN a ChRL (w okresie I–IX niemiecki eksport do USA wzrósł o 29,2% – do 115,5 mld euro, a do Chin o 5,1% – do 80,8 mld euro).

Problem polega na tym, że nadzieje na wzrost wymiany handlowej mogą zostać zniweczone przez protekcyjnistyczne akcenty w IRA. Największym zagrożeniem dla Niemiec jest zapowiedź wsparcia dla amerykańskiej produkcji aut elektrycznych i baterii, które może osłabić pozycję konkurencyjną niemieckich koncernów samochodowych na tamtejszym rynku.

Rząd w Berlinie może także obawiać się wpływu narzędzi finansowych IRA na decyzje niemieckiego przemysłu dotyczące lokalizacji produkcji. Oferowane subwencje mogą zachęcać koncerny z RFN do przenoszenia produkcji do USA. Dotyczy to zwłaszcza branż energochłonnych, które do relokacji wytwarzania za ocean mogą skłonić dodatkowo niższe niż w Europie ceny gazu i prądu. W samych Niemczech będą zatem narastać obawy przed trwałą utratą konkurencyjności całej gospodarki i tzw. dezindustrializacją. Berlin staje więc przed politycznym dylematem: czy podjąć działania, które skłonią administrację Bidena do wycofania kontrowersyjnych regulacji, czy też rozważyć europejskie retorsje, które zniechęciłyby własny przemysł do przeprowadzki do USA.

IRA niesie ze sobą także ryzyka polityczne na poziomie globalnym, które są istotne ze względu na wysoki poziom umiędzynarodowienia niemieckiej gospodarki. Przede wszystkim jego zasady mogą stanowić naruszenie reguł WTO i międzynarodowej współpracy gospodarczej. Jeśli główny gracz systemu stawia na protekcyjnizm, to trudno będzie oczekiwać od innych uczestników przestrzegania zasad niedyskryminacji i względnie równej konkurencji. Sygnałem ostrzegawczym jest np. decyzja Indonezji, by ograniczyć eksport metali ziem rzadkich i by zachęcać w ten sposób producentów aut i baterii do produkcji na jej rynku. Taka tendencja byłaby ogromnym zagrożeniem dla modelu ekonomicznego RFN, który opiera się na eksporcie w stosunkowo otwartej, liberalnej gospodarce światowej i na inwestycjach w budowanie globalnych łańcuchów dostaw.

Spór o granice protekcyjnizmu

Powyższe zagrożenie ma także wymiar europejski i wyraża się w coraz intensywniejszym sporze między zwolennikami protekcjonizmu i interwencjonizmu a obrońcami dotychczasowej, liberalnej formuły współpracy gospodarczej. Ton dyskusji nadaje coraz wyraźniej Francja, dla której IRA jest nie tylko okazją do krytyki działań USA, lecz także do forsowania w Unii Europejskiej zasady „*buy European*” – praktycznego zastosowania idei „suwerenności” UE. Paryż uważa także, że w obliczu rosnącej presji kosztowej i ze względu na utratę konkurencyjności przemysłu w wyniku drożejącej energii Unia powinna rozważyć wielki program inwestycyjny na wzór Funduszu Odbudowy.

Niemcy są wobec takiego sposobu myślenia bardzo ostrożne, a dodatkowo wewnętrznie podzielone. Robert Habeck, minister gospodarki, skłania się ku niektórym pomysłom francuskim i ogłosił nawet kilkupunktowy program wsparcia dla unijnych firm w ramach tzw. ofensywy polityki przemysłowej. Olaf Scholz wolałby natomiast skupić się na negocjacjach z USA i przekonaniu Bidena do złagodzenia kontrowersyjnych regulacji. Urząd Kanclerski pokłada duże nadzieje w rozmowach prowadzonych w ramach TCC. Ponadto według kanclerza najlepszą odpowiedzią na IRA byłby powrót do negocjacji o utworzeniu transatlantyckiej strefy wolnego handlu. Rozmowy na ten temat były prowadzone w ubiegłej dekadzie, jednak ostatecznie zostały zarzucone przez prezydenta Donalda Trumpa w 2016 r. „Nowy TTIP” pozwoliłby zneutralizować francuskie postulaty i uciąć dyskusje o kolejnym funduszu europejskim, który z punktu widzenia niemieckiego rządu stanowiłby wyzwanie dla stabilności fiskalnej w Europie. Szanse na powodzenie na tym polu są jednak nieduże. Administrację Bidena trudno zaliczyć do zwolenników liberalizacji handlu – pod tym względem poglądy obecnego prezydenta niewiele się różnią od stanowiska reprezentowanego przez Trumpa.

Zagrożenie dla stosunków transatlantyckich i spójności UE

Niemieckie obawy wokół narastającego sporu o IRA dotyczą również stabilności transatlantyckiego sojuszu politycznego ożywionego przez konieczność reakcji na napaść Rosji na Ukrainę. Po wybuchu wojny USA i Europa wzmocniły współpracę w ramach NATO, zaczęły także przygotowywać systemową odpowiedź na zagrożenie ze strony agresywnych państw autorytarnych. Jednym z filarów „nowej” wspólnoty powinno być współdziałanie gospodarcze w oparciu o np. friendshoring – czyli „inwestowanie u przyjaciół” – lub rozwijanie wymiany handlowej w bloku państw dzielących podobne wartości. Między innymi tak interpretowany jest często w Niemczech wyraźny wzrost eksportu do USA po wybuchu wojny na Ukrainie.

IRA stanowi w tym kontekście ostry dysonans, który nie pasuje do składanych od miesięcy deklaracji politycznych i nie spełnia oczekiwań dotyczących pogłębienia sojuszu transatlantyckiego. Niemcy obawiają się, że obecna sytuacja może przerodzić się w poważny konflikt prowadzący do „wojny na subwencje”, wypowiedzania kontraktów – np. na zakup uzbrojenia – lub do nakładania ostrzejszych restrykcji na działania amerykańskich firm technologicznych w UE. Wokół tych kwestii narastałby bez wątpienia spór między państwami członkowskimi, który osłabiałby spójność Unii Europejskiej i jej zdolność do podejmowania decyzji. W tych warunkach trudniej byłoby też utrzymać konsensus wokół wsparcia militarnego i finansowego dla Ukrainy.

Tabela. Wymiana handlowa RFN w mld euro w 2021 r. – najważniejsi partnerzy

	Eksport		Import		Obroty (eksport+import)	
1	USA	122,0	Chiny	143,0	Chiny	246,6
2	Chiny	103,6	Holandia	105,1	Holandia	206,2
3	Francja	102,7	USA	72,3	USA	194,3
4	Holandia	101,1	Polska	69,0	Francja	164,6
5	Polska	78,8	Włochy	65,4	Polska	147,8
6	Włochy	75,5	Francja	61,9	Włochy	140,9
7	Austria	72,4	Belgia	52,3	Austria	119,9
8	Wielka Brytania	65,0	Czechy	49,7	Szwajcaria	109,9
9	Szwajcaria	60,6	Szwajcaria	49,3	Belgia	103,7
10	Belgia	51,4	Austria	47,5	Wielka Brytania	97,3

Źródło: Destatis.