



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 50 (1982), 19 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Finansowa „tarcza” przeciw COVID-19 – działania Niemiec w obliczu kryzysu gospodarczego

Sebastian Płóciennik

*Pandemia COVID-19 niesie ze sobą ryzyko załamania gospodarczego w Niemczech. Rząd postanowił je zminimalizować, ogłaszając program wsparcia płynnościowego dla firm i ochrony zatrudnienia. Zwiększa on szanse na łagodniejszy przebieg kryzysu i szybsze odbicie w drugiej połowie roku. Decyzje rządu Angeli Merkel otwierają przy okazji trudną dyskusję o konieczności wspólnych działań fiskalnych w strefie euro.*

Niemcy rozpoczęły rok 2020 z nadzieją na przezwyciężenie trwającego od kilku kwartałów spowolnienia gospodarczego. Wybuch pandemii COVID-19 niweczy jednak optymistyczne oczekiwania. Według prognoz gospodarkę RFN czeka w pierwszej połowie roku głębokie załamanie. Pomimo spodziewanego odbicia latem i jesienią cały bieżący rok upłynie pod znakiem nawet 6-procentowego spadku PKB.

RFN jest szczególnie narażona na globalne reperkusje epidemii. Ze względu na dużą zależność od eksportu niemieckie firmy wyraźnie odczuwają załamanie popytu na rynku światowym. COVID-19 zaburzył też funkcjonowanie międzynarodowych sieci kooperantów i poddostawców: efektem są przestoje np. w przemyśle samochodowym. Coraz większy wpływ na PKB ma wewnętrzny wymiar epidemii – szybko rosnąca liczba chorych (ponad 10 tys. 18 marca) oraz wprowadzane przez władze restrykcje w postaci zamykania szkół, odwoływania imprez masowych, kontroli na granicach. Nie ulega wątpliwości, że w pierwszej fali kryzysu Niemcy będą musiały się zmierzyć nie tylko z rosnącymi kosztami w systemie opieki zdrowotnej, ale też z ogromnymi stratami w branżach lotniczej, turystycznej, gastronomii, organizacji targów. Druga fala przyniesie już napięcia w całej gospodarce, włącznie z sektorem bankowym (notowania akcji Deutsche Banku spadły o połowę), ubezpieczeniowym i średniej wielkości firmami przemysłowymi. W tych warunkach rząd uznał, że czas podjąć nadzwyczajne działania przeciw kryzysowi.

**Program antykryzysowy.** Początkowo niemieckie władze unikały zdecydowanej reakcji, trzymając się doktryny zrównoważonego budżetu. W kręgach eksperckich narastało jednak zniecierpliwienie: 10 marca br. przedstawiciele wiodących instytutów gospodarczych wezwali rząd do zmiany kursu w polityce ekonomicznej. Trzy dni później ministrowie finansów Olaf Scholz oraz gospodarki i energii Peter Altmaier przedstawili plan „ochronnej tarczy” (*Schutzschild*) dla zatrudnionych i firm.

Pierwszym filarem strategii rządu jest „praca w skróconym wymiarze” (*Kurzarbeit*, KA): instrument, który skutecznie stosowano w trakcie kryzysu finansowego sprzed ponad dekady. Dzięki niemu firmy doświadczające problemów mogą skrócić czas pracy pracowników i ograniczyć im wynagrodzenia, a różnicę w płacach netto pokrywa rząd. Program Scholza–Altmaiera zakłada, że od kwietnia br. dostęp do KA będzie łatwiejszy. Będą mogły korzystać z niego np. firmy, w których redukcją czasu pracy dotknięte jest tylko 10% załogi. KA ma również objąć pracowników pracujących na podstawie kontraktów na czas określony. Dodatkowo koszty składek na ubezpieczenia społeczne pracowników objętych programem przejmie Federalna Agencja Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*, BfA).

Kolejny obszar działań rządu dotyczy obowiązków podatkowych, w szczególności odroczenia płatności danin, obniżenia zaliczek oraz zawieszenia postępowań egzekucyjnych do końca 2020 r. Plan zaleca wszystkim właściwym urzędom elastyczne podejście wobec płatników. Ma ono dotyczyć nie tylko podatków dochodowych, ale także danin pośrednich, jak podatek od energii, ubezpieczeniowy, obrotowy itd.

Trzecia grupa instrumentów kryzysowych ma na celu ochronę płynności finansowej firm zagrożonych przez np. zatory płatnicze lub bankructwo kooperantów. Rząd zamierza rozbudować istniejące programy tanich kredytów i gwarancji oferowanych przez publiczny bank KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) za pośrednictwem banków komercyjnych. Środki będą dostępne dla większej liczby podmiotów na bazie uproszczonych procedur i pokryją wyższy poziom ryzyka (nawet 70–90%). Rząd zamierza przeznaczyć na ten cel 460 mld euro rezerw, które mogą być szybko powiększone o 93 mld euro. Ministrowie podkreślali jednak, że nie zakładają limitów finansowych na wsparcie dla firm.

Plan wspomina także o „europejskim współdziałaniu” w czasie kryzysu. Scholz i Altmaier poparli pomysł Komisji Europejskiej, by przeznaczyć 37 mld euro z budżetu na walkę z kryzysem oraz bardziej elastyczne podejście nadzoru bankowego EBC do banków w kwestii udzielenia większych kredytów. Ważną rolę z punktu widzenia Niemców ma do odegrania Europejski Bank Inwestycyjny, który może rozszerzyć wsparcie płynnościowe dla firm.

**Wnioski.** Kryzys spaja – przynajmniej w perspektywie kilku miesięcy – rządzącą koalicję. Wspólne wystąpienie socjaldemokraty Scholza i chadeka Altmaiera miało być pokazem jedności – na wzór konferencji Angeli Merkel i Peera Steinbrücka z czasów walki z kryzysem finansowym 2008–2009. Dotychczasowe spory między CDU i SPD oraz kryzysy wewnątrz tych partii stają się obecnie mniej widoczne. Ponownie umacnia się też pozycja kanclerz Merkel, której jeszcze niedawno wieszczono rychłe odejście z polityki. Jeśli jednak działania rządu zawiodą, nie można wykluczyć upadku koalicji, przedterminowych wyborów i reorganizacji sceny politycznej wokół tematów socjalnych. Może to oznaczać otwarcie drogi ku koalicji centrolewicowej pod wodzą Zielonych.

W walce z kryzysem Niemiec mają jednak atut w postaci przestrzeni finansowej, której „tarcza” – oparta głównie na zapewnianiu płynności – na razie nie zagraża. Rządy Merkel prowadziły w ostatniej dekadzie restrykcyjną politykę budżetową, dzięki której w finansach publicznych stale pojawiały się nadwyżki sięgające 50 mld euro rocznie. W ten sposób udało się obniżyć zadłużenie publiczne z 80% do poniżej 60% PKB – i tym samym spełnić reguły fiskalne strefy euro. Choć polityka ta miała swój koszt w postaci obniżenia poziomu inwestycji publicznych, obecnie pozwala planować kolejne działania, np. obniżki podatków, dodatkowy program dla wsparcia dla samozatrudnionych czy pakiet wydatków na inwestycje. Dodatkowe działania mogą zostać podjęte także przez landy.

Plan rządu ma duże znaczenie dla stabilności całej strefy euro – choćby ze względu na wielkość gospodarki RFN. Zasadnicze pytanie brzmi, czy oznacza on zwiększenie szans na ogłoszenie wspólnego pakietu fiskalnego rządów państw członkowskich, a przynajmniej zwiększenia roli Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM) we wspieraniu państw pogrążonych w kryzysie. Za takimi działaniami przemawia to, że ekspansywna polityka monetarna EBC – nawet tak spektakularna jak ogłoszony 18 marca skup aktywów na kwotę 750 mld euro – tym razem może nie wystarczyć. W obecnym kryzysie więcej odpowiedzialności powinna przejąć polityka fiskalna – także na poziomie wspólnotowym. „Tarcza” świadczy raczej o ostrożnym stosunku Niemiec wobec tej koncepcji. To program asekuracji firm na poziomie narodowym, unikający spekulacji co do uruchomienia np. wielkiego programu inwestycji ze środków publicznych w UE czy dzielenia ryzyka finansowego. Rząd RFN będzie jednak pod rosnącą presją partnerów ze strefy euro wzywających do emisji wspólnych „koronaobligacji” (zaproponowanych przez Włochy) oraz łatwiejszego dostępu do pomocy z ESM.

Decyzja Niemiec o uruchomieniu „tarczy” przeciw kryzysowi jest bardzo ważna dla Polski. Dzięki niej polskie firmy mogą liczyć na podtrzymanie popytu u największego partnera handlowego, do którego trafiają towary wartości 65 mld euro. Nie chodzi zresztą wyłącznie o liczby: utworzone przez niemieckie firmy łańcuchy kooperacji i dostaw są bardzo ważnym kanałem obecności Polski w globalnej gospodarce. Ich dobra kondycja to nie tylko warunek przetrwania wielu polskich przedsiębiorców, ale też szansa na wzrost w przyszłości, gdy duże koncerny z UE zaczną przebudowywać łańcuchy dostaw, by zmniejszyć ryzyko związane z koncentracją produkcji w Azji. Nie można wykluczyć, że część produkcji „wróci” do Europy, co oznaczałoby zapewne więcej inwestycji w Polsce. O wiele mniej jednoznaczne będą jednak konsekwencje polityczne sporów o wspólną reakcję na kryzys w strefie euro. Jej brak to ryzyko pogłębienia zapaści gospodarczej. Z kolei skoordynowana akcja – emisja obligacji lub powstanie funduszu koniunkturalnego – to uruchomienie procesu prowadzącego do unii fiskalnej i unii politycznej, a przy okazji głębszego zróżnicowania integracji w UE. W tych warunkach Polska – pozostająca poza strefą euro i unią bankową – będzie musiała się mierzyć z wyższymi kosztami politycznymi i gospodarczymi swojej niechęci wobec głębszej integracji.