



Powrót do wzrostu – trzeci program wsparcia dla gospodarki RFN

Sebastian Płóciennik

W kolejnej fazie walki z kryzysem pandemicznym Niemcy stawiają na szybkie ożywienie popytu. Służyć mają temu m.in. obniżenie podatku VAT, wsparcie dla rodzin z dziećmi i zachęty inwestycyjne dla firm. Ze względu na rozmiar i powiązania gospodarki RFN program będzie wsparciem dla całej Unii Europejskiej. Może jednak zwiększyć asymetrię: niewiele państw stać na równie szeroką skalę pomocy dla własnych gospodarek.

Po wybuchu pandemii COVID-19 Niemcy podjęły szereg działań mających na celu ochronę firm przed utratą płynności finansowej i powstrzymanie likwidacji miejsc pracy. W marcu br. rząd ogłosił dwie „tarcze” finansowe, które dają nadzieję na łagodniejszy przebieg recesji niż w innych państwach strefy euro (-6,5% wobec -7,7% w 2020 r. wg prognoz Komisji Europejskiej). Ponieważ liczba zakażeń zaczęła pod koniec maja wyraźnie spadać, rząd Angeli Merkel przystąpił do kolejnego etapu działań – nadrabiania strat poniesionych w czasie zamknięcia gospodarki. W pierwszych dniach czerwca liderzy wielkiej koalicji uzgodnili wart 130 mld euro program pobudzenia koniunktury.

Wzmocnienie popytu. Plan rządu zawiera różnorodne narzędzia, których zasadniczym celem jest zwiększenie wydatków w gospodarce. Centralne miejsce zajmuje obniżka VAT z 19% do 16% (względnie z 7% do 5% stawki ulgowej) w okresie od lipca 2020 r. do końca roku. Ma ona skłonić konsumentów do zakupów, z których zrezygnowali w toku kryzysu w obawie o stabilność swoich dochodów. Chodzi w szczególności o gorzej sytuowane gospodarstwa domowe, ponieważ to one przeznaczają największą część budżetu na bieżącą konsumpcję. Zachętą do zwiększenia wydatków ma być również jednorazowy zasiłek na dziecko w wysokości 300 euro, łatwiejszy dostęp do zasiłków socjalnych, zabezpieczenie finansowe przed ewentualną podwyżką cen energii elektrycznej czy hamulec dla wzrostu składek socjalnych. Te działania mają wysłać sygnał, że poziom dochodu w dyspozycji gospodarstw domowych będzie chroniony – można więc odważniej wydawać.

Adresatami planu są także firmy. By zachęcić je do zwiększenia inwestycji, rząd rozszerzył możliwość obniżenia podatku poprzez rozliczenie zysków sprzed kryzysu z obecnymi stratami. Zwiększono również odpisy amortyzacyjne, wprowadzono dodatkowe zachęty do inwestowania przez firmy w badania i rozwój, a także – podobnie jak w przypadku konsumentów – osłonę przed wyższymi cenami energii elektrycznej. Znaczące środki – do 25 mld euro – przeznaczono na ochronę małych i średnich firm z branż, które wciąż muszą mierzyć się z ograniczeniami działalności, np. kinowej czy targowej. Część pakietu jest adresowana także do gmin, które utraciły przychody podatkowe w

trakcie pandemii i w związku z tym zapowiedziały wstrzymanie inwestycji publicznych. Budżet federalny odciąży je finansowo także przy realizowaniu polityki socjalnej oraz wspieraniu lokalnego transportu publicznego.

Polityczny konsensus. Partnerom koalicyjnym udało się uniknąć poważniejszych sporów i przedłużających się negocjacji. Najpoważniejsza różnica zdań dotyczyła premii na zakup samochodów, której domagał się przemysł motoryzacyjny i związane z nim landy. Ostatecznie zdecydowano o zwiększeniu dotacji na zakup aut elektrycznych i hybrydowych z 3000 do 6000 euro (przy maksymalnej wartości auta do 40 tys. euro) oraz rozbudowie infrastruktury dla elektromobilności. Ze wsparcia wyłączono zatem samochody o napędzie spalinowym, których nabywcy – co ułatwiło kompromis – będą mogli jednak skorzystać z obniżonego VAT. W trakcie negocjacji pojawiły się inne kontrowersje, np. dotyczące czasu obowiązywania ulg podatkowych czy rozłożenia kosztów planowanych działań między budżet federalny i budżety landów oraz gmin. Dość szybko jednak osiągnięto w tych obszarach możliwe do zaakceptowania rozwiązania.

Nie udało się to bez istotnej zmiany w niemieckiej polityce: odejścia od dominujących w ostatnich latach restrykcji w finansach publicznych ku spektakularnym wydatkom. Wiele wskazuje na to, że za tą zmianą stoi determinacja Angeli Merkel. Kanclerz RFN – która od marca br. notuje wysokie poparcie społeczne – postanowiła wykorzystać kryzys do zainicjowania nowego kursu politycznego. Sprzyja mu ewolucja poglądów wśród niemieckich ekonomistów: w ostatnich latach słaby wpływ zwolenników ordoliberalizmu i pryncypialnego podejścia do równowagi budżetowej na rzecz postkeynesistów. Koalicji łatwiej było zatem przejść do – by użyć sformułowania ministra finansów Olafa Scholza – „klasycznej, socjaldemokratycznej polityki fiskalnej”, której istotą jest zdecydowane zwiększanie wydatków w czasach kryzysów. Warto jednak podkreślić, że realizowanie tej polityki byłoby dziś o wiele trudniejsze, gdyby nie oszczędny kurs minionej dekady oraz ekspansja monetarna Europejskiego Banku Centralnego (EBC), która znacząco ułatwia rządowi zaciąganie długu i zwiększanie wydatków.

Kontrowersje. Przedstawiony przez koalicję CDU/CSU i SPD program – choć budzi duże nadzieje na pobudzenie wzrostu – nie jest pozbawiony słabości. Na przykład nie ma pewności, że kosztująca 20 mld euro obniżka podatku VAT rzeczywiście wesprze popyt konsumentów. Równie dobrze może zostać wykorzystana przez firmy do podwyższenia marży zamiast do obniżenia cen – również w branżach bardzo dochodowych, np. handlu online, które nie potrzebują wsparcia. Sporny jest również czas obowiązywania obniżki. Jeśli zostanie ona wycofana już z końcem roku, ożywienie gospodarcze może szybko stracić na dynamice.

Niektórzy ekonomiści uważają, że lepszy efekt niż mało precyzyjne manipulowanie stopami podatków przyniosłoby większe wsparcie dla wybranych obszarów gospodarki. Wśród nich pojawia się np. transport publiczny, który wyjątkowo boleśnie odczuł skutki pandemii, oraz sektor edukacji i opieki nad dziećmi. Wciąż obowiązujące restrykcje oznaczają wysokie koszty dla szkół i przedszkoli, nie ma też wystarczających środków na zwiększenie zatrudnienia w tych placówkach i dostosowanie możliwości lokalowych. Tymczasem bez powrotu dzieci do placówek i uwolnienia rodziców od obowiązków edukacyjnych i opiekuńczych powrót gospodarki do pełnego wykorzystania mocy wytwórczych może potrwać dłużej, niż zakładają pomysłodawcy programu.

Perspektywy: polityka europejska. Realizacja planu wsparcia koniunktury w RFN będzie miała duże znaczenie regionalne. Miliardy euro nowo wygenerowanego popytu czynią z Niemiec „lokomotywę gospodarczą” UE i mogą mieć istotny wpływ na tempo pokryzysowego ożywienia w całym ugrupowaniu. Jest to tym ważniejsze, że na rynkach wciąż panuje niepewność związana z ryzykiem „drugiej fali” pandemii, ale też innymi zagrożeniami, np. fiaskiem rozmów o zasadach handlu z Wielką Brytanią, eskalacją wojny gospodarczej między USA a Chinami czy napięciami społecznymi w USA. Działania antykrzysowe w Niemczech są szczególnie ważne dla Polski – przede wszystkim ze

względem powiązanie handlowe. Pandemia wpłynęła wprawdzie na spadek obrotów w wymianie (wg danych DESTATIS -6,5% w eksporcie z Polski i -1,5% w imporcie od stycznia do kwietnia 2020 r.), ale jednocześnie Polska stała się dla RFN ważniejszym partnerem w handlu (38,9 mld euro) niż Włochy (37,0 mld euro) i Wielka Brytania (36,3 mld euro). Koniec recesji byłby szansą na szybki powrót wzrostów we wzajemnej wymianie.

Na poziomie polityki europejskiej duże znaczenie – podkreślane z satysfakcją zwłaszcza we Francji i w krajach południa – ma odejście RFN od pomysłów walki z kryzysem poprzez oszczędzanie. Kompromisy w sprawie zwiększania roli ponadnarodowej polityki fiskalnej w ożywieniu koniunktury mogą być łatwiejsze do osiągnięcia niż kiedykolwiek wcześniej. Z drugiej strony w europejskich stolicach pojawia się obawa, że rekordowe plany ratunkowe aplikowane w Niemczech mogą pogłębić różnice w UE i np. zaburzyć warunki konkurencji. Niewiele państw stać na podobną skalę wspierania własnych firm, miejsc pracy oraz infrastruktury społecznej. W konsekwencji wzrośnie asymetria między szybko wychodzącą z kryzysu gospodarką RFN a mniej zamożnymi państwami, które będą o wiele dłużej cierpieć z powodu pandemicznego krachu.

Europę może więc czekać dyskusja – podobnie jak po poprzednim kryzysie z lat 2008–2012 – o rosnącej względem innym państw sile gospodarczej Niemiec. Rząd federalny będzie argumentował, że niwelowaniu asymetrii będzie służyć 750 mld euro „funduszu odnowy” Komisji Europejskiej, którego pomysł wyrósł przeciw z ogłoszonej w maju br. wspólnej inicjatywy kanclerz Merkel i prezydenta Macrona. Testem dla determinacji Niemiec będzie jednak zaangażowanie na rzecz tworzenia stabilnych źródeł dochodu UE – np. wspólnego podatku cyfrowego, ekologicznego czy od transakcji kapitałowych. Dzięki nim wspólnota mogłaby generować własne programy reagowania na kryzysy gospodarcze – na tyle duże, by niwelować różnice potencjałów fiskalnych państw członkowskich.