



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 57 (1989), 27 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

Koniec „czarnego zera” – druga fala działań antykryzysowych w Niemczech

Sebastian Płóciennik

Perspektywa coraz poważniejszych reperkusji gospodarczych pandemii COVID-19 skłoniła rząd RFN do rozbudowy narzędzi interwencyjnych. Kolejny pakiet kładzie nacisk na pomoc dla najmniejszych firm i samozatrudnionych, zwiększenie gwarancji kredytowych oraz możliwość czasowego wykupu udziałów w firmach przez państwo. Kryzys oznacza wyzwanie dla niemieckiej polityki fiskalnej: pojawia się duży deficyt w finansach publicznych, rośnie też presja na władze RFN, by zgodziły się na wspólne narzędzia finansowe w strefie euro.

W drugiej połowie marca br. sytuacja w Niemczech zmagających się z epidemią COVID-19 ulegała systematycznemu pogorszeniu. Wprawdzie śmiertelność pozostaje na niskim poziomie (0,4%), ale szybko rosnąca liczba zachorowań (ponad 47 000) zmusiła rząd do wprowadzenia drastycznych ograniczeń kontaktów społecznych. W tych warunkach narastała niepewność co do przyszłości gospodarki, widoczna w prognozach instytutów badawczych. Część z nich zapowiada umiarkowaną recesję ok. 5% i szybki powrót koniunktury, inne, jak np. monachijski Ifo, przewidują nawet 20% spadku PKB.

Rząd zdecydował się więc na rozbudowę [ogłoszonego 13 marca programu ratunkowego](#). Oprócz uchwalonych wcześniej „pracy w skróconym wymiarze”, ulg podatkowych oraz kolejnego powiększenia wolumenu gwarancji i kredytów, pojawiły się nowe narzędzia wsparcia dla firm i pracowników. Łączna skala tych działań nie ma precedensu w historii Republiki Federalnej.

Nowe narzędzia. Rząd postanowił poświęcić więcej uwagi sytuacji małych firm, samozatrudnionych i przedstawicieli wolnych zawodów, którzy zostali szczególnie mocno poszkodowani przez nakładane restrykcje i krach w sektorze usług. Dla tej grupy rząd przewidział pulę 50 mld euro, z której będą wypłacane jednorazowe świadczenia w maksymalnej wysokości 15 tys. euro. Mają one pomóc beneficjentom dźwignąć dotychczasowe koszty dzierżawy i najmu, pomimo spadających przychodów.

Drugim narzędziem jest „fundusz stabilizacji gospodarczej” (*Wirtschaftsstabilisierungsfond*, WSF), którego celem jest zwiększenie wsparcia dla firm. Do jego utworzenia posłużyła rama prawna podobnej instytucji z czasów kryzysu finansowego sprzed dekady (Soffin), dzięki której ratowano wówczas upadające banki. Przewidywana skala WSF to nawet 600 mld euro, z których 400 mld zostanie przeznaczonych na udzielanie pięcioletnich gwarancji kredytowych dla firm. Kolejne 100 mld euro zostanie przekazane publicznemu bankowi KfW, który w ten sposób będzie mógł rozszerzyć wsparcie płynnościowe dla przedsiębiorstw znajdujących się w kłopotach. Najciekawszą częścią WSF jest jednak 100 mld euro przewidziane na czasowe nabywanie udziałów w firmach. Środki mają nie tylko zabezpieczać przed bankructwem, ale również przed wrogimi przejęciami przez zagranicznych konkurentów. Ryzyko takich działań wydatnie wzrosło w rezultacie głębokiej przeceny akcji na giełdach. Kandydatem do nacjonalizacji jest np. Lufthansa, która musiała wstrzymać działalność operacyjną.

Rząd planuje również szereg działań ostonowych w sferze socjalnej. Kryzys gospodarczy na pewno spowoduje wzrost zwolnień na rynku pracy, a tym samym liczby beneficjentów programu Hartz IV regulującego kwestię wsparcia finansowego i aktywizacji bezrobotnych. Urzędy mają zrezygnować na pół roku ze sprawdzania stanu majątkowego potencjalnego beneficjenta, od czego dotąd uzależniano przyznanie zasiłków. Są także plany, by wprowadzić zakaz wypowiedzania umów najmu i kredytów hipotecznych osobom, które popadły w kłopoty finansowe z powodu pandemii, oraz rozszerzyć wsparcie dla osób, które ze względu na zamknięcie szkół mają trudności z utrzymaniem zatrudnienia.

Skutki fiskalne. Razem z działaniami z pierwszej połowy marca wartość planowanego wsparcia dla gospodarki w formie gwarancji, pomocy płynnościowej, kredytów, wsparcia zatrudnienia itd. może dojść nawet do 1,2 bln euro. W celu sfinansowania tak ogromnych wydatków rząd zdecydował się 23 marca br. na nowelizację budżetu państwa. Przewiduje ona wzrost zadłużenia o 156 mld euro. Oznacza to, że po sześciu latach nadwyżek budżetowych RFN odchodzi od polityki „czarnego zera” ku wysokim, nawet 5-procentowym deficytom. Ekonomiści przewidują, że sukcesywnie obniżane w ostatniej dekadzie zadłużenie publiczne może ponownie przebić poziom 60% PKB i dojść nawet do 80–90%. Nie oznacza to jednak zakwestionowania doktryny ostrożnej polityki fiskalnej i próby obchodzenia zapisanego w ustawie zasadniczej „hamulca długu”. Niemiecki rząd wykorzystał w tym przypadku przepisy pozwalające na zwiększenie wydatków w sytuacjach nadzwyczajnych.

Pokrycie kosztów przejścia do ekspansywnej, finansowanej długiem polityki fiskalnej ułatwia Europejski Bank Centralny. W ubiegłym tygodniu jego szefowa Christine Lagarde ogłosiła program skupu obligacji na kwotę 750 mld euro, który przyczyni się do utrzymania rekordowo niskich stóp procentowych na rynkach. Wprawdzie został on zaplanowany z myślą o ustabilizowaniu sytuacji finansowej takich państw jak Włochy i Grecja, ale w obecnej sytuacji przyda się także Niemcom, którym zależy na utrzymaniu niskich kosztów emisji nowego długu.

Wnioski. Z ostatnich działań rządu wyłaniają się wyraźniej kontury pomysłu Niemiec na funkcjonowanie gospodarki krajowej – oraz europejskiej – w rzeczywistości ciężkiego kryzysu gospodarczego.

Przed wszystkim rząd federalny dąży do ochrony firm i zatrudnienia. Nie chodzi tylko o poziom PKB: ważną kwestią jest utrzymanie profilu konkurencyjnego RFN. Jest on oparty głównie na innowacjach stopniowych, czyli wykorzystywaniu dojrzałych technologii i podnoszeniu jakości produktów. Dzięki nim Niemcy są globalnymi liderami w dość tradycyjnych, ale i zyskowych branżach samochodowej, maszynowej czy chemicznej. Taki profil wymaga jednak od firm inwestowania w długiej perspektywie czasowej i ciągłego podnoszenia kwalifikacji pracowników. Upadek firmy w wyniku gospodarczego szoku i masowe zwolnienia to zatem coś więcej niż zjawisko księgowo: to utrata zgromadzonej przez lata głębokiej wiedzy o produkcie – a tym samym kluczowej przewagi konkurencyjnej.

Za stabilizację własnego modelu gospodarczego RFN jest dziś gotowa zapłacić cenę w postaci rosnących deficytów w finansach publicznych i wyższego zadłużenia publicznego. „Czarne zero” w budżecie – znak rozpoznawczy ery Merkel – staje się w czasie kryzysu kwestią drugorzędną. Jego znaczenie może jeszcze spaść, jeśli sytuacja gospodarcza ulegnie dalszemu pogorszeniu. Niewykluczone, że kolejnym krokiem niemieckiego rządu będzie ogromny pakiet koniunkturalny, rzędu 10–15% PKB, umożliwienie roszczeń firm wobec państwa na podstawie prawa o zagrożeniu epidemicznym czy wsteczne obniżenie podatków dla mniejszych przedsiębiorstw. Niemcy wchodzi więc – zapewne na dłużej – w fazę dość ekspansywnej polityki fiskalnej.

Nie oznacza to jednak entuzjazmu dla powstania narzędzi do prowadzenia takiej polityki na poziomie UE i strefy euro. Niemcy stawiają na kombinację narodowych programów wydatkowych, nad którymi rozpięty jest parasol luźnej polityki pieniężnej EBC, gwarantującej niskie stopy procentowe. W sytuacji ekstremalnej można jeszcze uruchomić pomoc z międzyrządowego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM), jednak każde wnioskujące o wsparcie państwo musi pogodzić się z koniecznością spełnienia wielu rygorów, w tym przeprowadzenia reform gospodarczych. Z perspektywy Niemiec to konstrukcja optymalna, wystarczająca do walki z kryzysami. Wszelkie pomysły idące dalej – wspólne obligacje (dziś nazywane „koronaobligacjami”) czy fundusze koniunkturalne – niosą ze sobą ryzyko nieuzasadnionych transferów, uwspólnotwienia długu oraz obniżenia motywacji do reformowania gospodarek pogrążonych w kryzysie.

Wielki program ratunkowy powinien Niemcom ułatwić polityczne blokowanie pomysłów na pogłębienie integracji fiskalnej w strefie euro – forsowanej przez Francję, Włochy i inne kraje południa Europy. Skoro finanse federalne wykazują deficyty, trudno przecież oczekiwać od RFN angażowania się na wielką skalę we wspólne narzędzia transferowe. Problem polega na tym, że niemiecka wizja polityki antykryzysowej oparta na narodowej odpowiedzialności i działaniach zderza się z rzeczywistością bardzo zróżnicowanej sytuacji gospodarczej i możliwości finansowych państw członkowskich strefy euro. Tych różnic nie jest w stanie zasypać tani pieniąż z EBC, dlatego rośnie presja na Niemcy (ale również Holandię), by zgodziły się w pierwszej kolejności na zwiększenie skali wsparcia z ESM, a następnie na euroobligacje i fundusz wspólnych inwestycji. Przebieg sporu wokół tych kwestii może zarówno pchnąć strefę euro ku unii fiskalnej i politycznej, jak i zagrozić – w razie braku kompromisu – dalszemu istnieniu obszaru wspólnej waluty.