Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 1.12.2010 www.osw.waw.pl

Niemcy konsolidują budżet

Konrad Popławski

26 listopada niemiecki Bundestag uchwalił zaproponowaną przez rządzącą koalicję CDU/CSU-FDP ustawę budżetową, w której zaplanowano nieznaczne zmniejszenie wydatków budżetowych o 3,6% do 306 mld euro oraz zwiększenie wpływów do budżetu o 4,5% do 257 mld euro, dzięki czemu deficyt budżetowy zmniejszy się do 48 mld euro (4% PKB). Tegoroczny budżet jest pierwszym krokiem w programie czteroletnich działań na rzecz konsolidacji budżetu. W konstytucji zapisano bowiem hamulec budżetowy, który zmusza niemiecki rząd do redukcji wydatków o ok. 7,5 mld euro rocznie do 2016 roku.
Dzięki silnemu odbiciu gospodarczemu w RFN i znacznie większym niż spodziewane wpływom do budżetu zaplanowane w obecnej ustawie budżetowej oszczędności nie będą drastyczne. Jednocześnie rząd federalny zdecydował się na redukcję wydatków socjalnych oraz wprowadzenie nowych podatków, mających zwiększyć dochody budżetowe. W kolejnych latach rządząca koalicja nie uniknie jednak prawdopodobnie większych cięć socjalnych.
Oszczędności budżetowe w najbliższych latach będą determinować stanowisko RFN wobec wieloletniej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. RFN będzie nadal promować ograniczanie zadłużenia również innych państw, co zdaniem Niemców pozwoli odzyskać wiarygodności euro na rynkach finansowych.

Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne tegorocznej ustawy budżetowej

W czerwcu 2009 roku poprzednia koalicja rządząca CDU/CSU-SPD wprowadziła do konstytucji RFN zapis o hamulcu budżetowym. Maksymalny limit deficytu strukturalnego ma od 2016 roku wynosić 0,35% PKB, przy czym redukcja deficytu ma następować w równych etapach począwszy od roku 2011. Deficyt strukturalny w przeciwieństwie do deficytu budżetowego nie uwzględnia nakładów krótkookresowych, takich jak np. pakiety stymulacyjne czy też wydatki z budżetu wynikające ze zmian poziomu bezrobocia. W praktyce pozwala to na większy poziom deficytu budżetowego w okresie recesji, a dużo mniejszy w przypadku poprawy koniunktury. Hamulec budżetowy zmusi rząd do strukturalnych cięć wydatków w wysokości ok. 7,5 mld euro rocznie do 2016 roku.

Drugą regulacją zmuszającą rząd federalny do ograniczania dziury budżetowej są kryteria z Maastricht. Według tych warunków, deficyt budżetowy państw członkowskich w strefie euro nie może przekraczać 3% PKB. RFN, jak i znacząca większość krajów posiadających wspólną walutę złamały te ustalenia – deficyt RFN w ubiegłym roku osiągnął 3,3% PKB, a w roku bieżącym przekroczył 4,5% PKB. Rząd federalny zobowiązał się do przywrócenia deficytu do 2012 roku poniżej granicy 3% PKB. Niemieckiemu rządowi zależy na

dotrzymaniu tego zobowiązania, tym bardziej że chce w ten sposób wywrzeć presję na pozostałe kraje członkowskie strefy euro i przywrócić wiarygodność wspólnej walucie.

Priorytety w konsolidacji budżetu

Uchwalony budżet nie będzie prawdopodobnie wymagał od społeczeństwa zbyt dużych wyrzeczeń, do czego przyczynił się dużo większy niż zakładano wzrost gospodarczy w tym roku w Niemczech. Rząd w poprzedniej ustawie budżetowej założył, że PKB Niemiec wzrośnie w 2010 roku o 1,2%, gdy w rzeczywistości gospodarka rozwija się niemal trzykrotnie szybciej i osiągnie prawdopodobnie wzrost gospodarczy rzędu 3,4%, co zwiększy przychody podatkowe. Ponadto dobra koniunktura sprzyjała stabilizacji na rynku pracy. Pod koniec 2009 roku bezrobocie w RFN osiągnęło poziom 3,42 mln (8,2%). Natomiast do listopada 2010 roku liczba bezrobotnych spadła do 2,9 mln. Ostrożne założenia budżetowe oraz pozytywne tendencje w gospodarce spowodowały, że dziura budżetowa Niemiec wyniesie w 2011 roku o 30 mld euro mniej niż zaplanowano, tj. 48,4 mld euro przy wydatkach na poziomie 307 mld euro (o 4,2% mniej niż przed rokiem).

Rząd w tym roku zaktualizował swoje plany redukcji deficytu budżetowego w latach 2010–2014. Strategia budżetowa na najbliższe lata opiera się na konsolidacji budżetu poprzez nowe podatki, a także umiarkowane ograniczanie wydatków socjalnych.
Wpływy z podatków mają się zwiększyć głównie za sprawą wprowadzenia podatku od operatorów elektrowni atomowych, od banków, od transakcji finansowych oraz od ruchu lotniczego. Podatek od elektrowni atomowych w wysokości 145 euro za każdy gram spalonego paliwa jądrowego jest efektem kompromisu z koncernami energetycznymi i zgody rządu na przedłużenie działania elektrowni atomowych. Wpływy z niego mają przynieść budżetowi ok. 2,3 mld euro rocznie, począwszy od kolejnego roku. Podatek bankowy będzie naliczany w zależności od ryzyka podejmowanego przez banki i choć oficjalnie rząd uznaje go za składkę na fundusz stabilizacji systemu finansowego, to dochody z niego w wysokości ok. 1 mld euro będą również trafiać do budżetu. Oprócz tego od następnego roku będzie obowiązywać podatek od ruchu lotniczego, przynoszący wpływy rzędu 1 mld euro rocznie. Od 2012 roku rząd planuje również wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, gwarantującego budżetowi roczne wypływy rzędu 2 mld euro.
Wydatki budżetowe natomiast zmniejszą się głównie w wyniku oszczędności o 8,3% na wydatkach socjalnych. Oszczędności te będą wynikały z mniejszych nakładów na wsparcie rynku pracy poprzez zakończenie dofinansowywania zagrożonych kryzysem miejsc pracy wprowadzonych w ramach pakietu stymulacyjnego, a także ograniczenia wydatków infrastrukturalnych. Na uwagę zasługuje zwiększenie budżetu Ministerstwa Obrony narodowej o 1,3%, co będzie spowodowane kosztami reformy Bundeswehry. W następnych latach natomiast nakłady na obronność mają zacząć spadać. Zredukowane o 5,2% zostaną wydatki na resort rolnictwa, co w dłuższej perspektywie może zwiększyć znaczenie dopłat bezpośrednich dla rolników z funduszy UE. Zwiększy się również o 7,3% budżet na naukę i edukację. Pomimo oszczędności wydatki na cele socjalne nadal będą przekraczać 50% wydatków budżetowych.

Perspektywy

1. Celem wprowadzenia zasady hamulca budżetowego było trwałe ograniczenie deficytu w budżecie Niemiec. Jest to związane z koniecznością redukcji całkowitego długu publicznego zwłaszcza w kontekście postępującego starzenia się niemieckiego społeczeństwa i związanych z tym kosztów. W najbliższych latach konsolidacja budżetu będzie priorytetem, by zneutralizować skutki tego zjawiska. Niemcy stoją na stanowisku, że zdyscyplinowana polityka fiskalna będzie ich lepiej chronić przed kolejnymi kryzysami, gdyż będą mieli więcej środków na stabilizowanie gospodarki.
2. Zarówno rząd, jak i opozycja propagują konsolidację budżetu bez obciążania najbiedniejszych warstw społeczeństwa. Rząd federalny jest zatem zmuszony zwiększać wpływy poprzez wprowadzanie nowych podatków, odwlekając reformy strukturalne na kolejne lata. W dłuższej perspektywie nowe podatki obniżą konkurencyjność Niemiec jako miejsca lokalizacji inwestycji, np. dla przemysłu lotniczego.
3. Rząd wprowadzając nowe podatki, takie jak podatek od banków czy transakcji finansowych, liczy na to, że pomogą mu one w realizacji założeń hamulca budżetowego. Z tego względu nie zgodzi się, by dochody te stały się nowymi źródłami finansowania budżetu UE, co proponował unijny komisarz ds. budżetu Janusz Lewandowski. Rząd federalny będzie też naciskał na zmniejszenie bądź utrzymanie na podobnym poziomie unijnej perspektywy budżetowej 2014–2020. W obecnej perspektywie budżetowej na lata 2007–2014 RFN wpłaci do unijnego budżetu ok. 164 mld euro, a otrzyma ok. 78 mld euro. W tej kwestii jednak poprawiająca się sytuacja gospodarcza w Niemczech może odebrać rządowi koronny argument: konieczność ograniczania budżetu UE w konsekwencji kryzysu gospodarczego.
4. Ryzykiem dla realizacji budżetu może też się okazać sytuacja w strefie euro i konieczność przyznawania gwarancji bądź kredytów kolejnym krajom członkowskim zagrożonym niewypłacalnością, jak to było w przypadku Irlandii i Grecji.