

Niemcy: trzeci pakiet osłonowy przed kryzysem energetycznym

Michał Kędzierski, Sebastian Płóciennik, Kamil Frymark

14 września rząd RFN rozpoczął wdrażanie trzeciego pakietu osłonowego – przyjął projekt ustawy o wprowadzeniu świadczenia obywatelskiego (*Bürgergeld*), które 1 stycznia 2023 r. zastąpi „zabezpieczenie podstawowe” dla długoterminowych bezrobotnych w ramach systemu Hartz IV (*Arbeitslosengeld II*). Będzie ono wyższe od dotychczasowego zasiłku o ok. 50 euro. Pakiet został przedstawiony na początku września przez kanclerza Olafa Scholza i liderów partii tworzących koalicję rządzącą SPD–Zieloni–FDP. Oprócz świadczenia obywatelskiego do głównych działań antyinflacyjnych w ramach nowego pakietu należą: wprowadzenie limitu zysków dla producentów energii elektrycznej, zamrożenie cen prądu do określonego poziomu zużycia, obniżenie stawki VAT-u na gaz z 19 do 7%, reforma dodatku mieszkaniowego, zmiany progów podatku dochodowego, jednorazowe dodatki dla emerytów i studentów czy wprowadzenie nowego ogólnoniemieckiego biletu promocyjnego na komunikację publiczną. Wszystkie planowane przedsięwzięcia mają mieć łączną wartość 65 mld euro i stanowią uzupełnienie uzgodnionych w lutym i marcu br. środków osłonowych o łącznej szacunkowej wartości 30 mld euro (zob. Aneks).

Wielkość pomocy odzwierciedla skalę narastającego kryzysu energetycznego w RFN, który generuje coraz poważniejsze problemy społeczno-gospodarcze. Dla przeciętnego niemieckiego gospodarstwa domowego koszty gazu ziemnego wzrosły przez ostatnie 12 miesięcy już trzykrotnie (z 6 do 18 centów za kWh), a prądu – o ok. 25% (z 32 do 40 centów za kWh). Co więcej, główna część spodziewanej fali podwyżek przypadnie na ostatni kwartał br. i przyszły rok. Wzrosty cen energii przekładają się na inflację, która według ostatniego sierpniowego pomiaru wyniosła 7,9%, ale zdaniem Bundesbanku jesienią może przekroczyć 10%. Stanowią przy tym poważny problem społeczny, ponieważ najbardziej uderzają w mniej zamożnych obywateli – z wyliczeń Instytutu Gospodarki Niemieckiej wynika, że już jedna czwarta Niemców wydaje na energię co najmniej 10% swoich dochodów netto, co przyjmuje się za granicę ubóstwa energetycznego. Wysokie koszty energii generują też coraz poważniejsze wyzwania dla firm. Dotyczy to zwłaszcza przemysłu energochłonnego, w którym wzrasta liczba zakładów ograniczających lub nawet wstrzymujących produkcję, a także samej branży energetycznej, gdzie przedsiębiorstwa coraz częściej zgłaszają kłopoty z utrzymaniem płynności finansowej.

Komentarz

- Zdecydowana większość zaproponowanych w pakiecie osłonowych działań wymaga zmian ustawowych. Poszczególne mechanizmy będą dopiero doprecyzowywane wraz z kolejnymi etapami procesu legislacyjnego w Bundestagu i Bundesracie. Zmiany w ustawach będą procedowane oddzielnie i w różnym tempie, a pod wpływem dalszych negocjacji koalicyjnych ostateczna wersja instrumentów osłonowych i wprowadzającego je prawodawstwa może w niektórych przypadkach wyraźnie odbiegać od wizji pierwotnej. Pakiet nie uniemożliwia także dalszych kroków rządu mających na celu ochronę konsumentów i przedsiębiorców przed skutkami wysokich cen energii i inflacji. Kolejne posunięcia będą uzależnione od efektywności dotychczas przyjętych rozwiązań (część z nich zacznie obowiązywać dopiero w przyszłym roku) oraz rozwoju sytuacji na rynku surowców. Na uchwalanie dodatkowej pomocy socjalnej wpłyną również nastroje społeczne. Już obecnie 49% obywateli RFN uważa przyjęty pakiet za niewystarczający.
- Wejście w życie części zapowiedzianych propozycji wymaga zgody Bundesratu. Zasiadające w nim kraje związkowe (zwłaszcza rządzone przez opozycyjną chadecję, ale także Badenia-Wirtembergia, gdzie premierem jest polityk Zielonych) już zapowiedziały chęć renegocjacji pakietu bezpośrednio z kanclerzem Scholzem. Spór dotyczy przede wszystkim udziału landów w finansowaniu programu – ma tego dotyczyć planowane spotkanie ministrów finansów krajów związkowych z Christianem Lindnerem, szefem federalnego resortu finansów. Rząd liczy m.in. na to, że landy pokryją połowę kosztów ogólnoniemieckiego biletu na transport publiczny (szacowanych na 3 mld euro rocznie). Również konstrukcja niektórych ulg podatkowych skutkowałaby ograniczeniem dochodów do budżetów samorządowych.
- Zasady finansowania pakietu nie zostały precyzyjnie określone. Nadzieje rządu na pokrycie związanych z nim wydatków wiążą się zapewne z wyższymi przychodami podatkowymi (głównie w wyniku wysokiej inflacji), a także z wciąż rozważanej daniny od nadzwyczajnych zysków firm. Wpływy może też zwiększyć tzw. zimna progresja, czyli utrzymanie nominalnych progów podatkowych na niezmiennym poziomie mimo wyższej inflacji. Nie można również wykluczyć wykorzystania pozabudżetowego finansowania przez fundusze specjalne – zwłaszcza gdyby sytuacja gospodarcza uległa drastycznemu pogorszeniu i przebiła scenariusze stosunkowo łagodnej recesji (od -0,7 do -1,5% PKB). Wobec tak znaczących wydatków pewnym zaskoczeniem są deklaracje resortu finansów, który popiera przywrócenie w 2023 r. konstytucyjnej kotwicy długu oraz nie neguje konieczności nowelizacji budżetu.
- Ogólnikowość wielu zapowiedzianych w pakiecie posunięć wynika z oczekiwania na analogiczne lub podobne decyzje na szczeblu UE. Dotyczy to zwłaszcza najważniejszych z perspektywy zatrzymania wzrostu cen prądu dla odbiorców i potencjalnie najbardziej skomplikowanych do wdrożenia z planowanych zmian – odebrania części zysków producentom energii elektrycznej oraz zamrożenia cen prądu dla odbiorców końcowych. Berlin preferuje rozwiązania ogólnounijne, ponieważ ograniczają one ryzyko potencjalnie negatywnych konsekwencji ingerowania w mechanizm funkcjonowania wspólnego unijnego rynku energii, a ponadto proponowane przez KE pomysły – wskutek intensywnego niemieckiego lobbingu – korespondują z planami przedstawionymi przez rząd.

- Przyjęcie pakietu to odpowiedź koalicji na rozchwiane nastroje społeczne oraz kierowane pod adresem władz rosnące oczekiwania Niemców dotyczące zwalczania inflacji. Działania antyinflacyjne stanowiły jeden z najważniejszych elementów debaty publicznej w RFN latem br. Pakiet miał podkreślić sprawczość rządu, poprawić niskie notowania kanclerza i zażegnać narastające od tygodni konflikty wewnątrz obozu rządzącego. Dotyczyły one sposobów walki z inflacją i wysokimi cenami energii, dostaw broni na Ukrainę (zob. [Niemieckie dylematy dotyczące dostaw broni dla Ukrainy](#)) oraz zakresu ograniczeń pandemicznych przed jesienną falą COVID-19. Większość obywateli (52% – według badania ośrodka Forschungsgruppe Wahlen dla telewizji ZDF z 9 września) ocenia atmosferę wewnątrz koalicji krytycznie. Przyczyniły się do tego otwarta krytyka Scholza płynąca z szeregów koalicjantów (chodziło o aferę finansową w Hamburgu, zob. [Niemcy: maile kanclerza pod lupą śledczych](#)) czy płynące z SPD oskarżenia o brak profesjonalizmu pod adresem wicekanclerza i ministra gospodarki z partii Zielonych Roberta Habecka. Pod coraz silniejszą presją znajduje się również sam kanclerz, którego partia traci poparcie w sondażach (obecnie wynosi ono ok. 19%), a niezadowolonych z prac rządu jest 68% Niemców, w tym 40% zwolenników SPD (badanie DeutschlandTrend dla telewizji ARD z 1 września).
- Zapowiedziane wysokie transfery socjalne mają także utrzymać poparcie w kwestii pomocy Ukrainie. Obecnie gotowość dalszego wspierania tego państwa pomimo wzrastających cen energii deklaruje 70% obywateli (w tym 97% sympatyków Zielonych, 82% – SPD i 74% – FDP). Mogłoby się to zmienić wskutek protestów przeciwko wysokim stawkom za energię, obejmujących też hasła otwarcia Nord Streamu 2 czy wycofania wymierzonych w Rosję sankcji. Dotychczas zasięg takich manifestacji ograniczał się do kilku miast w landach wschodnich (głównie Lipsk, Drezno, ale również Berlin), gdzie zgromadziło się łącznie kilka tysięcy demonstrantów. Wraz z coraz silniejszym odczuwaniem skutków wojny niechęć wobec wsparcia może jednak wzrosnąć, szczególnie wśród Niemców we wschodnich krajach związkowych. Sytuację tę wykorzystują organizujące protesty partie skrajne – AfD i Lewica – które wzmacnia niezadowolenie z polityki rządu w kryzysie. Poparcie dla nich wzrosło w ostatnich tygodniach do odpowiednio 13 i 5%. Wielkość wsparcia socjalnego, które łącznie z dwoma poprzednimi pakietami osłonowymi sięga 95 mld euro, jest zbliżona do 100 mld euro przeznaczonych przez rząd RFN na modernizację Bundeswehry w ramach funduszu specjalnego. Fakt, że sumy te są porównywalne, będzie wykorzystywany politycznie i pozwoli na ograniczenie w szeregach SPD i Zielonych krytyki związanej ze zwiększeniem wydatków na armię.

ANEKS. Pakiety osłonowe w Niemczech

Pierwszy pakiet osłonowy – o wartości blisko 16 mld euro, przedstawiony przez koalicję 23 lutego br.:

1. **Zniesienie opłaty OZE (EEG-Umlage) od 1 lipca br.** – była zawarta w rachunkach za prąd, ponosili ją wszyscy konsumenci w RFN. Od początku br. stawka wynosiła 3,72 centa za kWh i odpowiadała za około jedną dziesiątą kosztów energii elektrycznej;

2. **Jednorazowy dodatek do kosztów ogrzewania** – uprawnieni do otrzymania świadczenia byli beneficjenci dodatku mieszkaniowego. Jego wysokość wyniosła 270 euro dla gospodarstwa jednoosobowego i 350 euro dla dwuosobowego plus dodatkowe 70 euro dla każdego kolejnego jego członka;
3. **Podniesienie kwoty wolnej od podatku dochodowego** (z 9984 do 10 347 euro);
4. **Zwiększenie ryczałtu na dojazd do pracy** (z 35 do 38 centów za kilometr).

Drugi pakiet osłonowy – o wartości ok. 14 mld euro, przedstawiony przez koalicję 25 marca br.:

1. **Jednorazowy dodatek energetyczny w wysokości 300 euro** – przeznaczony dla osób zatrudnionych, świadczenie otrzymuje się wraz z wrześniową wypłatą wynagrodzenia;
2. **Jednorazowe świadczenie w wysokości 100 euro na dziecko (*Kinderbonus*)** – dla osób pobierających *Kindergeld*, wypłat dokonano w lipcu br.;
3. **Jednorazowe świadczenie w wysokości 200 euro dla korzystających z pomocy społecznej;**
4. **Jednorazowe świadczenie w wysokości 100 euro dla pobierających zasiłek dla bezrobotnych;**
5. **Wprowadzenie miesięcznego biletu na komunikację publiczną za 9 euro** – cena obowiązywała przez trzy miesiące (czerwiec, lipiec, sierpień) w komunikacji miejskiej, podmiejskiej i regionalnej;
6. **Obniżenie akcyzy na paliwa** (o 30 centów za litr w przypadku benzyny i o 14 centów za litr dla oleju napędowego) – niższa stawka podatku obowiązywała od czerwca do sierpnia br.

Elementy trzeciego pakietu osłonowego:

1. **Wprowadzenie limitu zysków producentów energii elektrycznej** – planuje się ograniczenie dochodów (*Erlösobergrenze*) osiąganych ze sprzedaży prądu na giełdzie, gdy wytwarzany jest on w innych elektrowniach niż gazowe. Funkcjonowanie rynku w oparciu o zasadę „Merit Order” (cenę rynkową energii elektrycznej ustala się na podstawie kosztu zmiennego dla siłowni dostarczającej w danym momencie na rynek najdroższą energię) ma pozostać nienaruszone. Kwota wynikająca z różnicy między bieżącą hurtową ceną energii a nowo wyznaczonym limitem zysków ma trafiać na specjalne konto. Aby administracyjnie wdrożyć nowe zasady, koalicjanci chcą skorzystać z funkcjonującego od 2000 r. mechanizmu opłaty OZE (*EEG-Umlage*), za którego pośrednictwem finansowano do niedawna subwencje dla wytwórców energii ze źródeł odnawialnych. Tym razem środki miałyby płynąć w odwrotnym kierunku – od wytwórców do odbiorców. Wiele szczegółów nowego rozwiązania nie zostało ujawnionych, w tym przede wszystkim wysokość planowanego limitu. Berlin chciałby wdrożyć analogiczny system w całej UE (w oparciu o propozycje Komisji Europejskiej) – w przypadku braku porozumienia na szczeblu unijnym zapowiedziano działanie jednostronne;
2. **Zamrożenie cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw do określonego poziomu jej zużycia** – środki do zapewnienia bieżącego

finansowania mechanizmu mają pochodzić z ograniczenia dochodów wytwórców energii na giełdzie. Wyznaczona ogólnie przez państwo taryfa ma dotyczyć tylko „bazowego zużycia” – jego wysokości lub sposobu obliczania nie ujawniono. W przypadku zużycia przekraczającego ustaloną wartość miałyby obowiązywać bieżące – dotkliwie wysokie – ceny rynkowe. W debacie publicznej ze strony części polityków i ekspertów najczęściej padały propozycje objęcia tą specjalną taryfą np. od 75 do 80% ubiegłorocznego zużycia – stanowiłoby to bowiem zachętę do oszczędzania;

3. **Ograniczenie wzrostu opłaty sieciowej** – w październiku br. spodziewana jest w Niemczech wyraźnawyżka tej stawki, odzwierciedlająca rosnące koszty funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Gdyby tak się stało, obciążyłoby to dodatkowo rachunki za energię odbiorców końcowych. Rząd RFN chce wykorzystać część środków pochodzących z ograniczenia dochodów wytwórców energii do dofinansowania kosztów obsługi tego systemu;
4. **Odroczenie wzrostu opłaty za emisję CO₂ w krajowym systemie handlu uprawnieniami do emisji** – obecnie w sektorach transportu i użytkowania budynków obowiązuje cena 30 euro za tonę emisji CO₂. Zgodnie z ustawą powinna ona zostać podniesiona do 35 euro w 2023 r., 45 euro w 2024 r. i 55 euro w 2025 r. Podwyżki mają zostać odroczone o rok;
5. **Jednorazowy dodatek dla emerytów w wysokości 300 euro** – planowana wypłata w grudniu br., wraz z emeryturą;
6. **Jednorazowy dodatek dla studentów w wysokości 200 euro** – sposobu i terminu jego rozdysponowania nie doprecyzowano;
7. **Powołanie komisji eksperckiej ds. ograniczenia wzrostu kosztów ogrzewania** – ma się składać z reprezentantów różnych środowisk (naukowych, gospodarczych, związków zawodowych, stowarzyszeń konsumenckich) i wypracować mechanizm osłonowy dla gospodarstw dotkniętych wysokimi cenami gazu ziemnego. Rozważa się objęcie specjalną taryfą podstawowego zużycia, podobnie jak w przypadku energii elektrycznej;
8. **Reforma dodatku mieszkaniowego (Wohngeld)** – od 1 stycznia 2023 r. grono beneficjentów świadczenia ma zostać wyraźnie poszerzone – z obecnych ok. 700 tys. osób do 2 mln. Ponadto jego wartość ma zostać na stałe zwiększona o dopłatę do kosztów ogrzewania oraz o „komponent klimatyczny” (szczegółów nie podano). Co więcej, za okres od września do grudnia br. uprawnieni do wystąpienia o dodatek mieszkaniowy mają otrzymać jednorazowe świadczenie na pokrycie rosnących kosztów ogrzewania – 415 euro dla gospodarstwa jednoosobowego, 540 euro dla dwuosobowego plus 100 euro dla każdego kolejnego jego członka;
9. **Wprowadzenie świadczenia obywatelskiego (Bürgergeld)** – od 1 stycznia 2023 r. ma ono zastąpić „zabezpieczenie podstawowe” dla tzw. długoterminowych bezrobotnych w ramach systemu Hartz IV (Arbeitslosengeld II);
10. **Podniesienie podstawowej kwoty, od której odprowadza się składki na ubezpieczenia społeczne, z 1600 do 2000 euro** – zmiana ma nastąpić 1 stycznia 2023 r. Skorzystać mają z niej przede wszystkim pracownicy o średnich dochodach;
11. **Zmiany w podatkach dochodowych** – niesprecyzowane dotychczas zmiany w progach podatkowych mają przeciwdziałać tzw. zimnej progresji. Polega ona na tym, że podczas

gdy nominalne dochody rosną w następstwie wyższej inflacji, progi podatkowe pozostają na niezmiennym poziomie, generując dodatkowe obciążenia fiskalne;

12. **Zwiększenie dodatku na dzieci** – miesięczne świadczenie na pierwsze i drugie dziecko ma zostać podniesione o 18 euro (obecnie wynosi ono 219 euro);
13. **Pomoc dla firm energochłonnych oraz podmiotów z branży energetycznej** – przedłużenie i/lub zwiększenie zakresu wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw (m.in. poszerzenie dostępności kredytów płynnościowych udzielanych przez bank KfW, przedłużenie obowiązywania dopłat do kosztów energii dla zakładów z branż energochłonnych);
14. **Wprowadzenie obowiązującego w całych Niemczech biletu na komunikację publiczną** – ma on być rozwiązaniem stałym, nawiązującym do dostępnego od czerwca do sierpnia br. promocyjnego biletu miesięcznego za 9 euro (na wszystkie publiczne środki transportu w komunikacji miejskiej, podmiejskiej i regionalnej). Jego sukces – z biletu skorzystało łącznie 52 mln pasażerów – skłonił rząd do skonstruowania rozwiązania zastępczego. Największym atutem oferty była możliwość podróżowania między różnymi strefami taryfowymi. Problemem pozostaje kwestia finansowania – koalicjanci chcą wygospodarować na ten cel 1,5 mld euro i skłonić landy, które odpowiadają za bieżącą działalność komunikacji regionalnej, do wyłożenia analogicznej kwoty. Zgodnie z planem koalicji nowy ogólnoniemiecki bilet miesięczny miałby kosztować od 49 do 69 euro, przy czym Zieloni i SPD postulują, by dyskutować o niższej z tych kwot;
15. **Przedłużenie obowiązywania mechanizmu czasowego skrócenia czasu pracy** (tzw. *Kurzarbeitergeld*) – chodzi o pokrywanie przez państwo części kosztów wynagrodzenia w przypadku przestoju w zakładach pracy;
16. **Przedłużenie obowiązywania obniżonej stawki VAT-u w gastronomii (7 zamiast 19%)**;
17. **Obniżenie stawki VAT-u na gaz z 19 do 7%** – ma trwać od października br. do końca marca 2024 r. i częściowo rekompensować dodatkowe koszty związane z obowiązywaniem w tym samym okresie nowej opłaty gazowej. Wpływy z niej mają pozwolić na sfinansowanie pomocy dla importerów gazu (zob. [Niemcy: koszty ratowania importerów na barkach konsumentów gazu](#));
18. **Przedłużenie obowiązywania rekompensaty za pracę zdalną** – wynosi ona 5 euro dziennie (maksymalnie 600 euro rocznie), a Niemcy mogą odliczyć tę kwotę od podatku. Rozwiązanie zostało wprowadzone na czas pandemii i miało działać tylko do końca 2022 r.