Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 3.10.2022 www.osw.waw.pl

Niemcy na wojnie energetycznej: 200 mld euro na walkę z cenami energii

Michał Kędzierski, Sebastian Płóciennik

We wspólnym wystąpieniu 29 września kanclerz Olaf Scholz, minister gospodarki Robert Habeck i minister finansów Christian Lindner zapowiedzieli utworzenie „parasola" finansowego w wysokości do 200 mld euro służącego interwencji na rynku energii. W pierwszej kolejności chodzi o sfinansowanie mechanizmu zamrożenia cen gazu ziemnego oraz uzupełnienie finansowania mechanizmu zamrożenia cen prądu. Beneficjentami mają być wszyscy odbiorcy końcowi, czyli zarówno gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa. Dodatkowo przewidziane jest indywidualne wsparcie w formie dokapitalizowania i pomocy płynnościowej dla firm szczególnie dotkniętych przez kryzys energetyczny, a także wyrównanie strat zagrożonych bankructwem importerów gazu, których problemy wynikają z odcięcia od dostaw surowca z Rosji. Program jest uzupełnieniem realizowanego od połowy września trzeciego pakietu osłonowego (zob. *Niemcy: trzeci pakiet osłonowy przed kryzysem energetycznym*).

Fundusz jest zaplanowany na okres dwóch lat, czyli do wiosny 2024 r. Będzie on miał charakter pozabudżetowy: jego wydatki pokryte dzięki zaciągniętym jeszcze w tym roku kredytom nie będą uwzględniane w saldzie kolejnego budżetu federalnego. Rząd nie zamierza tworzyć nowego instrumentu prawnego do zarządzania środkami, lecz wykorzystać Fundusz Stabilizacji Gospodarczej (Wirtschaftsstabilisierungsfond, WSF), z którego finansowano dotąd walkę ze skutkami pandemii. Do jego dalszego funkcjonowania wymagana jest uchwała Bundestagu o wykorzystaniu specjalnej klauzuli w ustawie zasadniczej o wyjątkach od tzw. hamulca długu publicznego, ograniczającego rząd w zaciąganiu nowych pożyczek.

W opublikowanym przez rząd dokumencie anonsującym stworzenie nowego funduszu nie podano szczegółów dotyczących mechanizmu kontroli cen energii. Wśród rozważanych narzędzi są powszechna cena maksymalna lub rozwiązania kwotowe uzależniające ostateczną wartość od poziomu zużycia energii. Subwencjonowana cena obejmowałaby np. pewną pulę kilowatogodzin, powyżej której obowiązywałyby już aktualne stawki rynkowe. Konkretne propozycje dotyczące mechanizmu zamrożenia cen gazu ma przedstawić do połowy października specjalna komisja ekspercka. Rząd wybierze zapewne takie rozwiązanie, które – oprócz ochrony odbiorców przed wysokimi cenami – będzie zawierać zachęty do oszczędzania.

Komentarz

- Decyzja rządu jest reakcją na drastyczny skok cen energii w Niemczech w ostatnich miesiącach i inflację, która we wrześniu wyniosła 10% – najwięcej od początku lat pięćdziesiątych XX wieku. Szczególnie trudna sytuacja panuje na rynku gazu ze względu na dotychczasową dużą zależność RFN od dostaw z Rosji. Niemcy nie są jeszcze w stanie w pełni skompensować deficytów surowca poprzez np. import LNG, ze względu na brak koniecznej infrastruktury, co zwiększa presję cenową i niepewność uczestników rynku. Pierwsze terminale do odbioru gazu skroplonego w RFN mają zostać oddane do użytku na przełomie 2022 i 2023 r.
- Przeznaczenie spektakularnie wysokiej kwoty 200 mld euro (5% PKB) na interwencję na rynku energii jest wyrazem zaniepokojenia koalicji rządzącej SPD–Zieloni–FDP kosztami społecznymi i gospodarczymi kryzysu energetycznego. Drogi gaz i prąd uderzają szczególnie mocno w mniej zamożne grupy społeczne i wzmacniają partie antysystemowe domagające się zerwania z polityką sankcji wobec Rosji. Sygnałem ostrzegawczym dla rządu Scholza jest bez wątpienia wzrost notowań AfD, jeszcze niedawno pogrążonej w wewnętrznych sporach i wyraźnie słabnącej w sondażach.
- Decyzja niemieckiego rządu ma również związek z pogarszającą się sytuacją firm. Wiele sektorów przemysłowych oparło swoją konkurencyjność na założeniu, że przynajmniej w średnim okresie będzie dostępny tani gaz z Rosji. Całkowite przerwanie dostaw i konieczność zakupu energii po wielokrotnie wyższych cenach sprawiają, że dla niektórych branż produkcja staje się nieopłacalna. Rząd obawia się, że skutkami będą z jednej strony fala upadłości, z drugiej zaś – exodus biznesu do państw oferujących dostęp do tańszej energii i pełzająca dezindustrializacja niemieckiej gospodarki.
- Podobnie jak w przypadku trzeciego pakietu osłonowego wiele z zapowiedzianych w ramach „parasola" finansowego zmian zostało sformułowanych w bardzo ogólnikowy sposób. Dotyczy to przede wszystkim najważniejszego z przedstawionych działań, czyli planowanego zamrożenia cen gazu ziemnego dla odbiorców końcowych. W opublikowanym przez rząd dokumencie podano jedynie ogólne wytyczne dotyczące mechanizmu – ma on z jednej strony chronić konsumentów przed nadmiernym obciążeniem, z drugiej zaś – obejmować zachęty do oszczędzania gazu (zwłaszcza że jego konsumpcja przez gospodarstwa domowe wciąż kształtuje się na poziomie z lat ubiegłych). Podobnie jak w przypadku planowanego zamrożenia cen prądu wciąż nie wiadomo, na jakim poziomie oraz dla jakiego (bazowego/podstawowego) zużycia zostanie ustalona stała stawka za gaz dla odbiorców końcowych. Propozycje ze strony ekonomistów (w tym wchodzących w skład komisji eksperckiej) oscylują wokół zamrożenia jej na poziomie 10–12 centów/kWh wobec spodziewanej ceny rynkowej na poziomie 25 centów (wieloletnia średnia z ostatnich lat wynosiła z kolei ok. 6 centów). Szacuje się, że koszty tylko tego instrumentu mogą pochłonąć do wiosny 2024 r. ponad 100 mld euro. Ostatecznie będą one zależeć od szeregu czynników zewnętrznych – w tym zwłaszcza hurtowej ceny surowca na giełdzie.
- Stworzenie nowego funduszu umożliwia koalicji rządzącej rezygnację z kontrowersyjnej opłaty (Gasumlage), za której pośrednictwem niemieccy konsumenci gazu mieli partycypować w wyrównywaniu strat niemieckich importerów surowca, zagrożonych bankructwem wskutek odcięcia dostaw z Rosji. Zarówno sama koncepcja przeniesienia większości związanych z tym kosztów (szacowanych pierwotnie na 34 mld euro) na

odbiorców końcowych, jak i wadliwa konstrukcja mechanizmu stały się przedmiotem ogromnych kontrowersji i wreszcie powodem spadku notowań partii rządzących, co skutkowało przerzucaniem się wewnątrz koalicji odpowiedzialnością za krytykowane rozwiązanie (większość odium spadło na Habecka). Rezygnacja z kontrowersyjnej opłaty nastąpiła zaledwie na dwa dni przed jej planowanym wdrożeniem, co oznacza, że mimo jej odwołania w większości przypadków znajdzie się ona na październikowych rachunkach za gaz. Ma być jednak zwracana. Koszty wyrównywania strat importerów – Unipera, SEFE (dawniej Gazpromu Germania) oraz VNG – będą ponoszone teraz ze środków WSF. Co więcej, w obliczu zaostrzenia kryzysu spekuluje się o przejęciu przez państwo części udziałów VNG, a w przypadku SEFE – jej nacjonalizacji, podobnie jak Unipera (zob. *Niemcy: nacjonalizacja Unipera*).

- W negocjacjach koalicyjnych najwięcej sporów budziła kwestia finansowania wynoszącego 200 mld euro funduszu. Minister finansów Christian Lindner z FDP dąży do przywrócenia w przyszłym roku konstytucyjnego „hamulca długu", którego obowiązywanie zostało zawieszone przez wybuch pandemii. Zwiększanie wydatków jest dla Lindnera politycznie niewygodne: wielokrotnie przecież apelował o powrót do dyscypliny fiskalnej. Kompromis polega na tym, że WSF będzie miał charakter pozabudżetowy. Oznacza to, że zaciągane w tym roku na jego poczet kredyty będą mogły być przeznaczone na wydatki również w przyszłym roku – bez wliczania do rachunku budżetu publicznego, co pozwoli ominąć reżim dyscypliny fiskalnej. Z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych jest to rozwiązanie bardzo kontrowersyjne, choć nie bezprecedensowe: testowano je w trakcie pandemicznego kryzysu i twórczo rozwinięto przy okazji utworzenia specjalnego funduszu dla Bundeswehry w wysokości 100 mld euro. Koalicję czeka jednak bardzo trudna debata o dalszym sensie utrzymywania fikcji „hamulca długu", skoro kilkaset miliardów euro rocznie jest wydawane poprzez „budżet równoległy".
- Fundusz na rzecz interwencji na rynku energii wywoła również dyskusję na poziomie Unii Europejskiej. Z jednej strony jest on postrzegany jako adekwatna, potrzebna odpowiedź na kryzys energetyczny, z drugiej jednak – środki WSF budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia spójności wspólnego rynku. 200 mld euro wydane na pomoc dla niemieckich firm polepszy ich sytuację konkurencyjną względem przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, których rządów nie stać z powodu ograniczeń fiskalnych na podobnie hojną interwencję. Pojawia się pytanie o granice dozwolonej pomocy publicznej. Komisja Europejska zapowiedziała wydanie odpowiedniej interpretacji, jednak – podobnie jak wcześniejsze zalecenie w czasach pandemii – nie będzie to przeszkodą w realizacji programu. Większy opór będą stawiać państwa członkowskie. WSF już ostro skrytykowali Włosi, którzy zarzucili Niemcom nie tylko naruszenie reguł wspólnego rynku, lecz także brak solidarności wobec ogólnoeuropejskiego wyzwania. Należy oczekiwać, że wzrośnie presja na uchwalenie unijnego „hamulca" cen gazu, którego domagają się m.in. Włochy, Hiszpania i Francja. Skutki mogą być jednak bardziej dalekosiężne. Indywidualna akcja Niemiec na rzecz wsparcia własnych odbiorców da więcej argumentów zwolennikom uruchomienia kolejnego funduszu fiskalnego w formule NGEU, który tym razem będzie przeznaczony na stabilizację rynku energetycznego i zwiększenie niezależności UE. Niemcom będzie trudno dezawuować sens takiego programu w

sytuacji, gdy sami zdecydowali się na ogromne wsparcie własnej gospodarki, nie konsultując go nawet z unijnymi partnerami.

- Ogłoszenie stworzenia wielkiego funduszu na walkę z kryzysem energetycznym ma także znaczenie dla niemieckiego stanowiska wobec wojny na Ukrainie – dotąd raczej ostrożnego, czego wyrazem jest choćby stosunkowo skromna pomoc wojskowa. Tytuł rządowego dokumentu – *Gospodarczy parasol ochronny przeciw skutkom rosyjskiej agresji* – nie pozostawia wątpliwości, komu przypisuje się odpowiedzialność za obecną sytuację ekonomiczną i zubożenie obywateli oraz przed jakim wyzwaniem stoją obecnie Niemcy. Zwłaszcza Zieloni i FDP podkreślają, że „jesteśmy w stanie wojny energetycznej" wywołanej przez Rosję, a jej stawką jest nie tylko stan gospodarki, lecz także „wolność i dobrobyt" w Europie. Zaostrzenie retoryki można odczytywać jako próbę usprawiedliwienia bezprecedensowej skali wydatków, a być może także jako zapowiedź większego zaangażowania RFN we wsparcie finansowe i wojskowe dla Ukrainy oraz wzmocnienia reżimu sankcyjnego.