

Powrót hamulca długu: projekt budżetu RFN

Sebastian Płóciennik

Po trwających wiele tygodni negocjacjach koalicja rządząca porozumiała się w sprawie projektu budżetu na 2024 r. 5 lipca podpisany został liczący 1364 strony dokument, który przewiduje, że wydatki wyniosą 445,7 mld euro, a nowe zadłużenie – 16,6 mld euro. To znacznie mniej nie tylko w porównaniu z rekordowym rokiem „covidowym”, gdy wydano 573 mld euro, lecz także z założeniami planu finansowego na 2023 r.

Oszczędnościowy kurs pozwoli na przywrócenie pełnego obowiązywania tzw. hamulca długu. Chodzi o zapisaną w konstytucji regułę fiskalną, według której dopuszczalny pułap strukturalnego – a więc niezależnego od wahań koniunktury – deficytu budżetowego to równowartość 0,35% PKB. Hamulec zawieszono w 2020 r. ze względu na konieczność zwiększenia wydatków na walkę z kryzysem popandemicznym.

Projekt ma trafić pod obrady Bundestagu w ciągu kilku tygodni. Przy założeniu, że kompromis się utrzyma, ostateczne zakończenie prac legislacyjnych powinno nastąpić wczesną jesienią.

Komentarz

- Droga do koalicyjnej zgody wokół projektu budżetu była długa i wymagała skomplikowanych negocjacji między resortami. Na ostatniej prostej musiał się w nie zaangażować także kanclerz Olaf Scholz. Trudności nie powinny jednak dziwić: zmiana kursu narzucona przez autora projektu – ministra finansów Christiana Lindnera (FDP) – oznacza przesunięcie priorytetów wydatkowych i naruszenie kruchej równowagi między współrządzącymi partiami, zwłaszcza na niekorzyść Zielonych. Jednocześnie według przedstawicieli SPD i Zielonych oszczędzanie w czasie recesji i w obliczu ogromnego zapotrzebowania na inwestycje publiczne może pogłębić problemy gospodarki RFN. Wśród koalicjantów pojawia się również obawa, że cięcia budżetowe wzmocnią opozycję, zwłaszcza antysystemową Alternatywę dla Niemiec (AfD), która w sondażach już wyprzedziła socjaldemokratów.
- Głównym celem szefa resortu finansów był odwrót od ekspansywnej polityki fiskalnej ostatnich trzech lat, w tym przywrócenie hamulca długu. Liberałowie od dawna krytykowali wzrost wydatków publicznych, widząc w nim źródło zaburzenia konkurencji na rynku, ekspansji interwencjonizmu państwa, a także przyczynę rosnącej inflacji. Stabilizacja finansów publicznych ma pozwolić na obniżenie podatków dla firm, co z kolei przyczyni się, jak zakładają liberałowie, do ożywienia inwestycji prywatnych.

- Osiągnięcie celu ułatwiły Lindnerowi wysokie przychody podatkowe, które rosły w głównej mierze dzięki inflacji. W efekcie skala redukcji wydatków zmieściła się w 20 mld euro, z czego bezpośrednie oszczędności w pulach resortowych wyniosły jedynie 3,5 mld. Większe znaczenie miały inne działania, np. rozwiązanie specjalnego funduszu infrastruktury cyfrowej i przesunięcie jego środków w wysokości 4,8 mld euro do budżetu federalnego, co automatycznie poprawiło bilans. Kolejne miliardowe oszczędności mają przynieść ograniczenia dotacji. Pole manewru Ministerstwa Finansów poszerzyło się też dzięki istnieniu pozabudżetowych puli wydatkowych, takich jak dysponujący 180 mld euro fundusz na rzecz klimatu i transformacji (Klima- und Transformationsfond, KTF) oraz rozporządzający 100 mld euro fundusz dla Bundeswehry.
- Wśród wygranych budżetowych negocjacji znalazł się resort transportu i infrastruktury cyfrowej, kierowany przez partyjnego kolegę Lindnera – Volkera Wissinga. Będzie on dysponował 38,7 mld euro, tj. kwotą o prawie 9% większą niż w tym roku – przede wszystkim ze względu na priorytetowe znaczenie polityki ochrony klimatu. Wzrost przewidywanych wydatków wynika w głównej mierze z przeznaczenia łącznie 15 mld euro na rozwój kolei, krytykowanej w ostatnich latach za pogarszający się stan infrastruktury. Wissing może planować nowe projekty infrastrukturalne, mając też w zanadru rosnące wpływy z opłat za przejazdy ciężarówek, środki z uprawnień do emisji CO₂ oraz wsparcie z KTF.
- Mniej jednoznacznie wypada ocena przyszłorocznej sytuacji resortu obrony. W obliczu wojny na Ukrainie i coraz poważniejszych wyzwań związanych z bezpieczeństwem w sferze tej powinien nastąpić znaczący i trwały wzrost wydatków. Kierowane przez Borisa Pistoriusa (SPD) ministerstwo otrzyma w przyszłym roku 51,8 mld euro – czyli o 1,7 mld euro więcej niż w 2023 r. – niemniej kwota ta uwzględnia głównie wyrównanie skutku wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym. Postulowane przez resort przyznanie mu dodatkowych 10 mld euro nie zyskało akceptacji Ministerstwa Finansów. Należy przy tym pamiętać, że wydatki obronne będą wspierane z uchwalonego w ubiegłym roku specjalnego funduszu w wysokości 100 mld euro. Dzięki niemu w 2024 r. możliwe będzie zrealizowanie dodatkowych zamówień na kwotę 19 mld euro oraz spełnienie – przynajmniej w sferze deklaracji – natowskiego zobowiązania do wydawania 2% PKB na obronę. Środki te wyczerpią się jednak w kolejnych latach, co postawi pod znakiem zapytania systematyczne finansowanie obronności na wymaganym przez Sojusz poziomie.
- Wśród politycznych przegranych batalii o budżet znalazł się przede wszystkim resort zdrowia. Finanse opieki zdrowotnej, które ze względu na pandemię miały w ostatnich latach priorytetowe znaczenie, tym razem odchudzono o jedną trzecią – z 24,6 mld do 16,2 mld euro. Oszczędności zakładają np. cięcia dotacji federalnych do ubezpieczenia pielęgnacyjnego oraz ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego, co wymusi zapewne podwyżkę składek dla pracowników i pracodawców. W trudnej sytuacji znalazło się również kierowane przez Zielonych Ministerstwo Rodziny. Wiele kontrowersji wywołało zmniejszenie budżetu na zasiłek rodzinny poprzez wykluczenie z kręgu beneficjentów rodziców zarabiających łącznie więcej niż 150 tys. euro rocznie przed opodatkowaniem (jest to kwota wynagrodzenia brutto pomniejszona o kwoty wolne, koszty uzyskania przychodu itd.). Obniżenie progu z dotychczasowych 300 tys. euro Lindner promuje jako

rozwiązanie sprzyjające sprawiedliwej redystrybucji dochodów. Krytycy traktują je jednak jako kolejne uderzenie w klasę średnią, która i tak mocno ucierpiała w wyniku pandemii, inflacji i słabszej koniunktury. Resort musi się także pogodzić z ograniczeniem środków na świadczenie podstawowe dla dzieci. Chodzi o flagowy projekt minister Lisy Paus z Zielonych, która zamierzała zintegrować pod jednym dachem instytucjonalnym wszystkie zasiłki na rzecz dzieci. Zamiast postulowanych 12 mld euro ministerstwo ma otrzymać na ten cel jedynie 2 mld.

- O słabnącej pozycji politycznej Zielonych w koalicji świadczy również plan budżetowy MSZ, który w perspektywie dwóch lat ma zostać obniżony z 7,4 mld do 5,3 mld euro. Jeśli te liczby nie ulegną zmianie w toku dalszych negocjacji, to będzie można mówić o wizerunkowej porażce szefowej resortu Annaleny Baerbock. Na ulgowe traktowanie nie mógł też liczyć wicekanclerz Robert Habeck. Kierowane przez niego Ministerstwo Gospodarki i Klimatu utrzymało wprowadzić np. ważne politycznie dofinansowanie na poprawę regionalnej struktury gospodarczej i konkurencyjności, a ponadto wywalczyło porozumienie w sprawie dopłat do inwestycji zagranicznych, które mają pochodzić z KTF, ale nie z budżetu federalnego (dotyczy to m.in. 10 mld euro subwencji na wybudowanie przez Intela fabryki półprzewodników w Magdeburgu). W perspektywie całego budżetu tego resortu nie sposób jednak nie dostrzec ostrych cięć – z 14,5 mld do 11 mld euro.
- Forsowanie przez Lindnera projektu *Sparhaushalt* (oszczędnego budżetu) ma także wymiar europejski. Obecnie trwają negocjacje na temat reformy paktu stabilności i wzrostu, który określa zasady dyscypliny fiskalnej w Unii Europejskiej. Państwa południa oraz Francja domagają się poluzowania reguł, aby móc łatwiej finansować wydatki inwestycyjne oraz elastycznie układać ścieżki obniżania nadmiernego zadłużenia. Kraje te wsparła ostatnio Komisja Europejska, która zaproponowała pakiet daleko idących zmian w pakcie. Na drodze reform stoją jednak Niemcy, które upierają się przy utrzymaniu bezwzględnego charakteru numerycznych wskaźników deficytu (3%) i zadłużenia publicznego (60%) oraz szybkim zakończeniu rozpoczętej w pandemii ekspansji fiskalnej. Lindner wraca więc do *modus operandi* swoich poprzedników – promowania w UE ostrożnej polityki fiskalnej i dążenia do „czarnego zera” w budżetach państw członkowskich.