

Budżet RFN w 2014 r. i założenia budżetowe do 2018 r. – ambitne zadania i plany koalicji CDU/CSU i SPD

Objęcie władzy przez koalicję CDU/CSU i SPD oznaczało konieczność przygotowania nowego budżetu federacji, który odzwierciedlałby również postanowienia podpisanej w listopadzie 2013 r. umowy koalicyjnej. Zawierała ona znaczący akapit (*Solide Staatsfinanzen*) dotyczący budżetu i finansów federacji. Mowa w nim jest o konieczności budowania solidnych podstaw finansowych, zrównoważonego budżetu, a także powstrzymania lawinowo rosnącego zadłużenia państwa. Należało również znaleźć możliwość sfinansowania – szacowanych na 23 mld euro – obietnic wyborczych. Jednocześnie strony deklarowały gotowość do zagwarantowania środków budżetowych na realizację przedsięwzięć głównie o charakterze socjalnym i inwestycji istotnych dla przyszłych pokoleń oraz przyczyniających się do rozwoju gospodarczego, zabezpieczających miejsca pracy, zarówno na poziomie federalnym, jak i krajów federacji oraz gmin. Przygotowując budżet, trzeba było wziąć pod uwagę zobowiązania unijne. Zgodnie z traktatem z Maastricht władze są zobowiązane do zachowania deficytu budżetowego na poziomie poniżej 3% produktu krajowego brutto (PKB) i zadłużenia publicznego (federacja, kraje federacji i terenowe osoby prawa publicznego, tj. gminy, związki gmin) na poziomie niższym niż 60% PKB. Podpisany w 2011 r. Pakt Stabilności i Wzrostu oraz tzw. Sześciopak, czyli sześć aktów prawnych odnoszących się m.in. do zasad tworzenia budżetów krajowych, tempa wzrostu wydatków i wymaganego tempa redukcji długu publicznego, przypomniały rządowi o ich obowiązkach.

Nr 162 / 2014
31'03'14

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Ilona Romiszewska

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Opracowując budżet rząd musi także przestrzegać krajowych ograniczeń ustawowych, tj. wynikających z art. 115 Ustawy Zasadniczej, w którym stwierdza się, że nowe kredyty nie mogą przekroczyć wydatków na inwestycje. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe jedynie w okresie wyjątkowego zakłócenia ogólnogospodarczej równowagi. Nadto w 2009 r. *Bundestag* i *Bundesrat* ustaliły na poziomie 0,35% PKB tzw. górną granicę zadłużenia. To oznacza, że nowy rząd mógł zaplanować pozyskanie na rynku kwoty nie przekraczającej 10 mld euro. *De facto* wskaźnik ten będzie obowiązywał federację dopiero od 2016 r., a kraje federacji od 2020 r., jednakże stabilny budżet państw członkowskich strefy euro traktowany jest jako środek gwarantujący stabilność tej waluty.

Minister finansów Wolfgang Schäuble opracowując budżet, mógł odwołać się do dokumentu już wcześniej przygotowanego z innym partnerem koalicyjnym, którego ustępujący gabinet nie zdołał uchwalić z uwagi na kalendarz wyborczy. Ostatecznie 12 marca 2014 r. nowy gabinet koalicyjny przyjął budżet na 2014 r., projekt na 2015 r. i założenia budżetowe do 2018 r. oraz ustawę o budżecie na 2014 r.

Najkrótsza recenzja sprowadza się do stwierdzenia, iż ten strukturalnie zrównoważony budżet, tj. bez uwzględnienia ewentualnych koniunkturalnych zawirowań i zawierający czysto finansowe transakcje – wzbudził sensację. Stało się to głównie dzięki skonstruowaniu budżetu, który od 2015 r. nie powinien przyczynić się do powiększenia długu publicznego. Ta właśnie deklaracja ma „sensacyjny” wymiar. Oznacza bowiem, że po raz pierwszy od 1969 r., tj. od czasu, gdy urząd ministra finansów sprawował Franz Josef Strauss, byłby to budżet zrównoważony, bez konieczności uzyskania zewnętrznego finansowania (uzyskane dochody pokrywałyby wydatki). W bieżącym roku Niemcy mają właściwie po raz pierwszy od 2009 r. szansę na osiągnięcie akceptowalnego przez Unię Europejską poziomu zadłużenia publicznego (w 2012 r. – wyniosło ono 78,4% PKB, w 2013 r. blisko 82%) i to pomimo uwzględnienia finansowania przedsięwzięć wynikających z umowy koalicyjnej. Celem koalicyjnego rządu niemieckiego jest jednak osiągnięcie wskaźnika na poziomie 60% PKB w ciągu następnych dziesięciu lat. W 2013 r. poprzedni rząd niemiecki zaciągnął jeszcze zobowiązania w wysokości 22,3 mld euro. Pamiętać jednak należy, iż znaczna ich część spowodowana była koniecznością wpłaty przez Niemcy dwóch transz (po 4,3 mld euro, a łącznie 27,14 mld euro) do Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego oraz udzieleniem pomocy obszarom dotkniętym skutkami powodzi (8 mld euro). W 2014 r. planuje się pozyskać jedynie 6,5 mld euro i kwota ta jest najniższa od ponad 40 lat.



Warto wspomnieć, iż to przede wszystkim skutki kryzysu zapoczątkowanego w 2007 r. na amerykańskim rynku kredytów *subprime*, które odczuł niemiecki sektor bankowy, spowodowały wzrost zadłużenia państwa. Wzrost długu publicznego miał miejsce już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych XX w., przyspieszeniu uległ w latach dziewięćdziesiątych, ale po 2009 r. nabrał niebezpiecznych rozmiarów. Licznik długu publicznego wskazuje, iż w marcu 2014 r. zadłużenie to osiągnęło poziom 2,1 bln euro i powiększa się o 1556 euro w każdej sekundzie. RFN „zawdzięcza” je działaniom osiemnastu dotychczasowych ministrów finansów, w tym również i obecnego. Nie należy zapominać, że to właśnie za kadencji Wolfganga Schäublego w 2010 r. padł kolejny rekord – zaciągnięto 44 mld euro nowych pożyczek.

Obecną sytuację budżetową można określić jako korzystną z punktu widzenia długookresowego rozwoju, chociaż równocześnie trudno jest ze stuprocentową pewnością przyjąć, iż te ambitne zamiary uda się zrealizować. Warto przypomnieć, że Hans Eichel – minister finansów z ramienia *SPD* także zakładał brak nowych zobowiązań około 2005 r. Tymczasem wielki kryzys zniweczył te zamierzenia. Można również odwołać się do amerykańskiego przykładu. W 2000 r. prezydentowi Clintonowi i sekretarzowi skarbu Robertowi Rubinowi udało się osiągnąć nadwyżkę budżetową w wysokości 236 mld USD. Kolejne wybory wygrał George Bush, obiecując najzamożniejszym Amerykanom znaczną obniżkę podatków. To on jest odpowiedzialny za zamianę tej nadwyżki i to tylko w ciągu czterech lat w deficyt sięgający 412 mld USD.

W tej sytuacji powstaje pytanie, w jaki sposób udało się przygotować strukturalnie zrównoważony budżet i to, co należy podkreślić, bez zwiększenia obowiązków podatkowych? Najogólniej można powiedzieć, że po stronie wpływów do budżetu zaplanowano zwiększenie wpływów z tytułu podatków bezpośrednich i pośrednich, zakładając w ten sposób kontynuację korzystnego rozwoju gospodarczego. Poza tym przesunięto realizację niektórych, wcześniej wydawałoby się przyjętych już, zobowiązań na późniejszy okres, a nawet poza okres legislacyjny (co nie jest zgodne z prawem), a także zmniejszono finansowanie budżetowe niektórych przedsięwzięć. Przykładem tego ostatniego działania jest obniżenie federalnej dopłaty do ustawowych kas chorych o około 6 mld euro w latach 2014 i 2015. Przez wielu działanie to traktowane jest jako atak na ubezpieczenia socjalne, ale należy przypomnieć, iż wcześniej wkomponowano w nie 14 mld euro dopłat do ustawowego ubezpieczenia, w ramach czasowo tylko od 2009 r. realizowanych świadczeń. Przedstawiciele kas chorych wskazują jednak, iż będzie to oznaczało konieczność podniesienia składek ubezpieczeniowych. Minister finansów chce dopiero w 2016 r.



przekazać wcześniej uzgodnioną kwotę 14 mld euro i co więcej, ma ona w następnych latach wzrosnąć.

Na późniejszy z kolei okres przesunięto zapowiadaną przez koalicję (ale przy braku zgodności co do jej formy) zwiększoną pomoc na dzieci. CDU/CSU zadeklarowały w kampanii wyborczej 35 euro, ale dzisiaj mowa jest o znaczącym podniesieniu nakładów, jednak dopiero od 2016 r.

Z kolei poza okres legislacyjny, tj. na 2018 r., przesunięto realizację obietnicy refundacji z budżetu federalnego pomocy dla osób z niepełnosprawnością, udzielanej i finansowanej do tej pory przez gminy i kraje federacji. Uczyniono tak w trosce o skonstruowanie strukturalnie zrównoważonego budżetu, nie zważając na zapisy umowy koalicyjnej.

Interesująco dla obserwatora z zewnątrz wygląda także postulowana przez CDU/CSU i zaakceptowana w układzie koalicyjnym tzw. renta matczyzna (*Mütterrente*). Jest to wyższa renta dla matek, które urodziły dzieci przed 1992 r., i jej roczny koszt obliczany jest na około 6,7 mld euro. Do 2017 r. środki mają pochodzić z ubezpieczenia rentowego, a w latach następnych o źródła finansowania musi się postarać nowy rząd. Również i w tym przypadku termin jej wprowadzenia przesunięto ze stycznia na lipiec 2014 r.

W budżecie na 2014 r. wydatki mają osiągnąć 298,5 mld euro, chociaż w 2013 r. były na poziomie – 308 mld euro. Przy bliższej analizie struktury budżetu zauważyć należy zwiększone nakłady na inwestycje i to do 27 mld euro w 2018 r. oraz na oświatę i naukę, a także na pakiet rentowy (*Rentenpaket*) i na podejmowanie działań zmierzających do integracji osób poszukujących pracy. W tym ostatnim przypadku oznacza to odciążenie gmin w latach 2015-2017 rocznie o 1 mld euro i od 2018 r. o 5 mld euro. Warto przypomnieć, że wcześniej obiecano gminom pełną rekompensatę. W budżecie przewidziano także zwiększenie nakładów na pomoc rozwojową o 2 mld do 2017 r.

W strukturze wydatków budżetowych dominuje finansowanie działań podległych resortowi pracy i spraw socjalnych (41%), obrony (11%) oraz obsługa zadłużenia (10%).

Budżet nie został przyjęty w Niemczech jednoznacznie pozytywnie. Krytycy podkreślają, iż jest to budżet zaniedbujący inwestycje, w tym przede wszystkim infrastrukturalne oraz w obszarze edukacji i nauki. Argumentem przemawiającym za poprawnością takiej interpretacji są wyniki prowadzonych w RFN badań. Dowodzą one bowiem, że co druga firma prowadząca działalność gospodarczą w Niemczech



odczuwa skutki trudności komunikacyjnych i transportowych. Specjaliści uważają, iż wymagane nakłady inwestycyjne sięgają kwoty 120 mld euro, która powinna zostać wydatkowana w najbliższych 10 latach, w tym także na budowę i sanację mostów oraz sieci IT. Natomiast według *Global Competitiveness Report* za lata 2011/2012 Niemcy zajmują 2. pozycję (za Hongkongiem) pod względem jakości infrastruktury.

Wskazuje się także, iż w tym strukturalnie zrównoważonym budżecie nie przewidziano środków na sfinansowanie następstw wystąpienia niekorzystnych zdarzeń, a przecież nie można uznać, iż mamy do czynienia z końcem kryzysu. Wystarczy wspomnieć, iż sytuację w Grecji trudno uznać za stabilną i nie wyklucza się kolejnej redukcji długu.

Istotną słabością przedstawionego budżetu i założeń budżetowych na lata następne jest brak koncepcji spłaty gigantycznego zadłużenia zarówno federacji, jaki i krajów federacji oraz gmin, które obciąża kolejne pokolenie obywateli Niemiec. Warto wspomnieć, iż poprzednia koalicja planowała jeszcze osiągnięcie nadwyżki budżetowej w 2016 r. w kwocie 15 mld euro.

Wydaje się, iż podstawowym dylematem ministra finansów był wybór pomiędzy ograniczeniem zadłużenia a zbudowaniem budżetu, w którym przewidziane są znacząco zwiększone środki na inwestycje prorozwojowe. W tym drugim jednak przypadku musiałyby to oznaczać konieczność dalszego zadłużenia kraju. Władze RFN prezentując budżet wskazują, iż zadłużanie się jest czynem niemoralnym i chcą, aby Niemcy stały się także w tym obszarze wzorcem dla Europy (*Musterknabe*).

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Ilona Romiszewska – prof. IZ, dr hab., ekonomista, pracownik Instytutu Zachodniego i Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, zainteresowania badawcze – gospodarka Niemiec i Chin, bankowość.

