

Budżet obronny Niemiec – słowa zamiast pieniędzy

Justyna Gotkowska

2 maja rząd federalny Niemiec przyjął projekt ustawy budżetowej i planu finansowego na lata 2018–2022. Według projektu resort obrony w 2019 roku ma otrzymać 41,54 mld euro, tj. o 3 mld euro więcej niż w roku poprzednim. Plany finansowe na przyszłe lata zakładają utrzymanie tego poziomu finansowania z nieznacznym wzrostem do 42,68 mld euro w 2022 roku (zob. Aneks). Udział wydatków na inwestycje w uzbrojenie i sprzęt wojskowy w budżecie na 2019 rok zostanie zwiększony do 18,3%; w kolejnych latach będzie jednak spadał, osiągając poziom 10% w 2022 roku. W relacji do PKB niemiecki budżet obronny osiągnie poziom 1,3% w 2019 roku, ale spadnie do 1,2% w 2022 roku mimo nominalnego niewielkiego zwiększenia finansowania – ze względu na prognozowany wzrost niemieckiej gospodarki.

Plany rządu federalnego w zakresie finansowania Bundeswehry na przyszłe cztery lata są dalece poniżej zobowiązań politycznych, które Berlin przyjął m.in. na szczycie NATO w Walii w 2014 roku. Dotyczyły one zwiększania wydatków obronnych do poziomu 2% PKB do 2024 roku, w tym przeznaczania 20% rocznie na inwestycje.

15 maja rozpoczęło się pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej w Bundestagu. Poziom planowanego finansowania budżetu obronnego wywołał duże kontrowersje w debacie parlamentarnej i w dyskusjach medialnych. Nie jest wykluczone wprowadzenie do projektu poprawek dotyczących poziomu finansowania Bundeswehry. Ustawa budżetowa zostanie najprawdopodobniej przyjęta przez Bundestag jesienią br.

Komentarz

- Obecne plany i trwająca dyskusja dotycząca poziomu finansowania niemieckiej armii do roku 2022 mają znaczenie dla wiarygodności Niemiec w NATO i w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Berlin prezentuje się bowiem jako europejski lider w obszarze wzmocnienia wschodniej flanki NATO oraz rozwijania wraz z Francją „autonomii strategicznej” UE w polityce bezpieczeństwa. Obecne plany budżetowe pokazują, że retoryczne ambicje RFN nie mają pokrycia w odpowiednim finansowaniu niemieckich sił zbrojnych. Na zbliżającym się lipcowym szczycie NATO w Brukseli kwestia wydatków obronnych europejskich sojuszników i transatlantyckiego *burden sharing* będzie jednym z głównych tematów. Jeśli obecne plany dotyczące finansowania Bundeswehry zostaną podtrzymane, szczyt NATO w Brukseli może stać się areną amerykańsko-niemieckich sporów – biorąc pod uwagę regularną krytykę ze strony prezydenta Donalda Trumpa zbyt małych wydatków RFN na obronność.

- Spór o niemieckie wydatki obronne nie dotyczy już nawet mitycznego poziomu 2% PKB, którego osiągnięcie przez Berlin oznaczałoby prawie podwojenie obecnego budżetu obronnego. Dotyczy przeznaczania przez rząd federalny wystarczających środków na obecne potrzeby Bundeswehry – wynagrodzenia żołnierzy, infrastrukturę oraz uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W ostatnich latach niemiecka armia powoli rozbrajała się ze względu na wprowadzane od 2011 roku oszczędności. Obejmowały one wycofywanie używanego sprzętu wojskowego ze wszystkich rodzajów sił zbrojnych, ograniczanie zamówień części zamiennych dla sprzętu pozostającego w eksploatacji i zmniejszanie dostępności sprzętu wojskowego do 50–70% w pododdziałach wojsk lądowych. Zły stan Bundeswehry obrazują trudności z wystawieniem w pełni wyposażonej jednej brygady wojsk lądowych na niemiecki dyżur w natowskiej „szpicy” (VJTF) w 2019 roku.
- W związku z koniecznością wypełniania zobowiązań w NATO i UE, a tym samym z potrzebą poprawy stanu wyposażenia i gotowości operacyjnej oraz realizacją nowych programów zbrojeniowych Bundeswehry, niemiecki resort obrony wnioskował o przyznanie dodatkowych 12 mld euro na lata 2019–2022. Zgodnie z przyjętym przez rząd projektem ustawy budżetowej i kilkuletniego planu finansowego ministerstwo otrzyma w tym okresie tylko 3,5 mld euro więcej w stosunku do planów z 2017 roku, a roczny wzrost budżetów obronnych wyniesie łącznie 4,2 mld euro. Jak wskazują niemieccy analitycy, przy planowanym poziomie finansowania 41–42 mld euro do 2022 roku negatywny trend w Bundeswehrze nie zostanie odwrócony. Niewielki wzrost środków budżetowych na obronność zostanie skonsumowany przez inflację (rocznie ok. 0,5 mld euro) oraz planowane zwiększenie liczebności armii, a tym samym środków na wynagrodzenia żołnierzy. Wydatki na inwestycje w uzbrojenie i sprzęt wojskowy będą więc – zamiast rosnąć – planowo spadać, co oznacza opóźnienia w realizacji planowanych programów zbrojeniowych. W mediach pojawiają się informacje o możliwym odłożeniu realizacji wspólnego z Norwegią programu zakupu okrętów podwodnych oraz wspólnego z Francją programu zakupu samolotów transportowych C-130 Hercules. Może to również dotyczyć programu obrony powietrznej średniego zasięgu TLVS.
- Projekt ustawy budżetowej na 2019 rok zarysowuje też ramy dyskusji pomiędzy koalicjantami – chadecją i socjaldemokracją – oraz opozycją o budżecie obronnym na kolejne cztery lata rządów wielkiej koalicji. Przeciwno zaproponowanym przez ministra finansów Olafa Scholza (SPD) planom budżetowym protestuje minister obrony Ursula von der Leyen (CDU). Na posiedzeniu rządu, na którym przyjęto projekt ustawy budżetowej, von der Leyen wraz z ministrem ds. współpracy rozwojowej z CSU złożyła deklarację do protokołu, w której domaga się większych wydatków na obronność i na politykę rozwojową. Według umowy koalicyjnej CDU/CSU-SPD z lutego br. wzrost wydatków na obronność jest powiązany bowiem ze wzrostem wysokości oficjalnej pomocy rozwojowej. Kanclerz Angela Merkel popiera wzrost budżetu obronnego, przeciwnie jest SPD, które postuluje poprawę efektywności wydawanych środków w resorcie obrony i w Bundeswehrze. Cała opozycja (FDP, AfD, Zieloni, partia Lewicy) również krytykuje ministerstwo za nieefektywność i złe zarządzanie polityką zbrojeniową. FDP chce jednak wzrostu finansowania Bundeswehry – dla wypełniania zobowiązań w ramach obrony zbiorowej i udziału w operacjach reagowania kryzysowego. Również AfD jest za zwiększeniem wydatków na cele wojskowe do poziomu 2% PKB w 2025 roku i za

skoncentrowaniem się armii na obronie kraju i Sojuszu (a nie na operacjach reagowania kryzysowego). Jednocześnie AfD nie postrzega Rosji jako wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa RFN i krytykuje obecność wojskową NATO na wschodniej flance. Zieloni są przeciwni dalszemu zwiększaniu wydatków na obronność, a partia Lewicy opowiada się wręcz za ich zmniejszeniem.

- Kontrowersje związane z wysokością niemieckich wydatków na obronność związane są przede wszystkim z brakiem poczucia zagrożenia większości niemieckiego społeczeństwa i elit czy to ze strony Rosji, czy to ze strony kryzysów w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie i nieuznawania sił zbrojnych za instrument w przeciwdziałaniu konfliktom. Większe zaangażowanie Bundeswehry poza granicami kraju nie jest związane z postrzeganym wzrostem wyzwań i zagrożeń dla RFN, ale z koniecznością odpowiedzi na oczekiwania sojuszników w NATO (USA i państwa wschodniej flanki) oraz UE (Francja). Polityka bezpieczeństwa jest daleko na liście priorytetów rządu, a partie takie jak CDU/CSU nie chcą ryzykować ofensywnej kampanii proobronnej wobec pacyfistycznie nastawionego niemieckiego społeczeństwa, obawiając się utraty poparcia i kontrofensywy ze strony SPD, Zielonych i partii Lewicy. Kampanię taką utrudnia ponadto fakt, że od 2005 roku ministrami obrony politycznie odpowiedzialnymi za oszczędności i reformy w Bundeswehrze byli politycy CDU/CSU (Franz Josef Jung, Karl-Theodor zu Guttenberg, Thomas de Maizière, Ursula von der Leyen). Biorąc pod uwagę silnie antytrumpowskie nastawienie niemieckich elit i społeczeństwa, krytyka budżetu obronnego RFN ze strony obecnej administracji amerykańskiej staje się wręcz kontrproduktywna i niekorzystna dla niemieckich orędowników zwiększenia wydatków na obronność. Jedynym instrumentem mogącym wpłynąć na niemiecką debatę może być silniejsza publiczna presja ze strony sojuszników europejskich i wskazywanie na niemiecką odpowiedzialność we wzmacnianiu bezpieczeństwa na wschodniej flance NATO i w południowym sąsiedztwie Europy.
- Projekt ustawy budżetowej będzie debatowany w Bundestagu do jesieni br., co otwiera pewne możliwości przesunięcia większych środków na obronność, choć są one raczej ograniczone. Wprowadzie na odbywającym się 15 maja br. w Berlinie sympozjum Bundeswehry Ursula von der Leyen zapowiedziała, że w 2025 roku Niemcy będą przeznaczać 1,5% PKB na Bundeswehrę, jednak wypowiedź ta na razie nie ma pokrycia w realnym planowaniu finansowym, a jej realizacja wykracza poza ramy obecnej kadencji parlamentu.

Aneks: Budżet resortu obrony na 2019 rok i plany finansowe na lata 2020–2022*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
51 plan finansowy z 2017 roku w euro	37,00 mld	38,45 mld	39,64 mld	40,91 mld	42,29 mld	

52 plan finansowy z 2018 roku w euro		38,49 mld	41,54 mld	41,74 mld	42,70 mld	42,68 mld
---	--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Budżet obronny jako % PKB	1,21 %	1,22%	1,27%	1,24%	1,23%	1,19%
Udział wydatków na inwestycje w budżecie obronnym	16,2% (6 mld euro)	16,4% (6,3 mld euro)	18,3% (7,6 mld euro)	15,1% (6,3 mld euro)	13,6% (5,8 mld euro)	10,1% (4,3 mld euro)

* Dane za projektem federalnej ustawy budżetowej na 2019 rok oraz prezentacją prof. dr. gen. Jürgena Schnella z Uniwersytetu Bundeswehry w Monachium *Zum Verteidigungshaushalt im Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2019-2022 - Vergleiche, Prognosen und Bewertung*, 5.05.2018