

Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa

Zespół OSW

24 listopada przywódcy SPD, Zielonych i FDP przedstawili umowę koalicyjną przyszłego rządu kanclerza Olafa Scholza (SPD). Ten 177-stronicowy dokument negocjowało przez dwa miesiące ponad 300 polityków skupionych w 22 grupach roboczych. Zawiera on zarówno kluczowe plany i projekty, jak i zasady współpracy koalicyjantów. Przed zaplanowanym na drugi tydzień grudnia zaprzysiężeniem nowego gabinetu umowę muszą zatwierdzić gremia partyjne. SPD oraz FDP zdecydują o jej losie w trakcie zjazdów (4–5 grudnia), zaś Zieloni – podczas 10-dniowego głosowania (online i korespondencyjnego) członków ugrupowania (125 tys. osób; do podpisania dokumentu wystarczy zgoda większości głosujących). Porozumienie wskazuje podział stanowisk w przyszłym gabinecie. SPD oprócz kanclerza i szefa Urzędu Kanclerskiego nominuje ministrów spraw wewnętrznych, pracy i kwestii socjalnych, obrony, zdrowia, budownictwa, współpracy gospodarczej i rozwoju. Zieloni obsadzą resorty gospodarki i ochrony klimatu (będzie to zarazem urząd wicekanclerza), spraw zagranicznych, rodziny, ochrony środowiska i ochrony konsumentów, rolnictwa. Liberałowie dostaną cztery teki: finansów, sprawiedliwości, transportu i cyfryzacji, kształcenia i badań.

Walka z pandemią i polityka wewnętrzna

W krótkiej perspektywie największym wyzwaniem dla nowego rządu będzie walka z COVID-19. W Niemczech od początku pandemii w konsekwencji zakażenia koronawirusem zmarło 100 tys. osób. Kolejne rekordy nowych zachorowań (np. 25 listopada – 76 tys. wykrytych przypadków) wzmagają presję mającą na celu podjęcie działań ograniczających zasięg pandemii. Krytykowany w ostatnich tygodniach za bierną postawę w tej sprawie wicekanclerz Scholz jeszcze przed prezentacją umowy koalicyjnej przedstawił zamiary gabinetu. Dotyczą one m.in. przyspieszenia akcji szczepień (dotąd objęła ona w pełni 68% populacji), wprowadzenia obowiązkowej wakcynacji wybranych grup zawodowych oraz zmiany dotychczasowego modelu zarządzania pandemicznego na poziomie federacji poprzez utworzenie przy Urzędzie Kanclerskim stałego sztabu kryzysowego z udziałem przedstawicieli landów. Walka z COVID-19 odgrywa też istotną rolę w umowie koalicyjnej. Dokument zapowiada m.in. poprawę warunków pracy personelu medycznego (m.in. 1 mld euro na dodatkowe premie związane z pandemią), by ułatwić pozyskiwanie nowych pracowników.

W polityce wewnętrznej sojusznicy akcentują imigracyjny charakter społeczeństwa i liberalizację polityki w tym obszarze. Do jej zasadniczych elementów należy zapowiedź reformy prawa o obywatelstwie, umożliwiającej jego uzyskanie po pięciu latach pobytu (w specjalnych przypadkach po trzech; obecnie to z reguły osiem lat). Dzieci obcokrajowców

urodzone w Niemczech automatycznie uzyskają niemieckie obywatelstwo, gdy przynajmniej jedno z rodziców będzie od pięciu lat mieszkało w RFN. Ponadto łatwiej będzie zachować podwójne obywatelstwo (aktualnie jego posiadanie ograniczone jest do wyjątków, m.in. przysługuje obywatelom UE). Zliberalizowane zostanie prawo azylowe (w tym m.in. poprzez zlikwidowanie ograniczenia łączenia rodzin dla osób z ochroną subsydiarną – obecnie to 1 tys. przypadków miesięcznie), a także przepisy dotyczące podejmowania pracy przez osoby bez prawa do azylu. Zarazem koalicja SPD–Zieloni–FDP zapowiada intensywniejszą współpracę pomiędzy federacją a landami przy deportacjach. Utrzymana zostanie tzw. zasada listy bezpiecznych państw pochodzenia. Składające wnioski o azyl osoby z takich krajów nie mają praktycznie szans na jego uzyskanie i będą nadal podlegały przyspieszonej procedurze. Przyszły rząd deklaruje intensyfikację działań na rzecz zmian w polityce azylowej i migracyjnej UE, m.in. dążenie do zawierania porozumień z krajami pochodzenia migrantów (powołanie specjalnego pełnomocnika) oraz umów z państwami trzecimi, w których możliwe byłoby przeprowadzenie postępowania azylowego poza Unią.

Gospodarka i finanse

Najważniejszą decyzją dotyczącą rynku pracy jest podniesienie w 2022 r. minimalnej stawki wynagrodzenia do 12 euro za godzinę (aktualnie 9,60 euro). Zgodnie z umową koalicyjną podwyżka byłaby jednorazowa, jednak w obliczu wysokiej inflacji można zakładać jej dalsze dopasowywanie. Druga ważna nowela to podniesienie granicy wynagrodzeń w odniesieniu do tzw. *minijobs* – z 450 do 520 euro. Oznacza to, że w ramach tej elastycznej formy świadczenia pracy będzie można zarabiać więcej. Ponadto umowy na czas określony u jednego pracodawcy nie będą mogły łącznie trwać dłużej niż sześć lat. Koalicjanci obiecują zagwarantowanie młodym ludziom miejsca kształcenia zawodowego. Deklarują zatem wzmacnianie modelu edukacji zawodowej, który dotąd wyraźnie przyczyniał się do osiągnięcia niskiej stopy bezrobocia wśród młodzieży.

Koalicja nie przewiduje zmian w obciążeniach podatkowych. Wbrew oczekiwaniom nie będzie także wyraźnej korekty w sferze dyscypliny finansowej. Konstytucyjny hamulec długu (*Schuldenbremse*), którego obowiązywanie zawieszono ze względu na pandemię, zostanie ponownie przywrócony w 2023 r. To dość konserwatywne podejście pozostaje w ewidentnym związku z planowanym objęciem teki ministra finansów przez Christiana Lindnera (FDP), który zapowiedział, że Niemcy będą „advokatem solidnych finansów”. Otwarte pozostaje jednak pytanie, w jaki sposób mają zostać sfinansowane ogromne plany inwestycyjne w sferach cyfryzacji i ochrony klimatu, skoro budżety landowe i federacji mają funkcjonować w ramach ograniczeń. Bardzo prawdopodobne, że rząd powoła osobne fundusze celowe, choć nie wspomniano o tym w umowie koalicyjnej.

Sporo uwagi poświęcono w niej ubezpieczeniu emerytalnemu. Sygnatariusze deklarują utrzymanie świadczeń na poziomie 48% przeciętnego wynagrodzenia i pozostawienie składek w wysokości nie wyższej niż 20%. Nie planuje się jednak podniesienia wieku emerytalnego. Innowacją jest nowy system emerytur kapitałowych finansowanych z inwestycji na rynku kapitałowym (*Aktienrente*). Ma nimi zarządzać niezależny, publiczny fundusz. Pierwszym krokiem ma być przekazanie z budżetu na ten cel 10 mld euro.

System zabezpieczenia socjalnego Hartz IV ma zostać zastąpiony tzw. świadczeniem obywatelskim (*Bürgergeld*). Nie oznacza to bynajmniej wprowadzenia dochodu gwarantowanego, lecz przede wszystkim ułatwień w zakresie możliwości dorobienia do

uzyskiwanego świadczenia. Mniejsze znaczenie będą miały także sankcje za odrzucanie ofert pracy. Zmiana pojawia się również w systemie świadczeń na rzecz dzieci. Dotychczasowe zasiłki mają zostać zastąpione jednym, uniwersalnym „świadczeniem podstawowym” (Grundsicherung). Jako krótkoterminowe działanie w sferze socjalnej można uznać specjalny dodatek dla biedniejszych gospodarstw domowych, dotkniętych wzrostem kosztów energii.

Umowa koalicyjna zakłada utrzymanie hamulca wzrostu czynszów do 2029 r. W regionach i miastach, gdzie wzrost był szczególnie szybki, przewidziano liczbowy ogranicznik w wysokości 11% w ciągu trzech lat (obecnie 15%). Ponadto państwo ma dążyć do zmniejszenia presji na rynku poprzez budowę 400 tys. nowych mieszkań rocznie, z czego 100 tys. ze wsparciem publicznym (tzw. mieszkania socjalne). Bariere dla inwestycji spekulacyjnych ma stanowić wprowadzenie zakazu kupna mieszkań za gotówkę.

Sojusznicy mają ambitny cel dokonania „cyfrowego przełomu” i reorganizacji państwa pod kątem korzystania z nowych technologii. W tym celu wprowadzony zostanie dodatkowy „budżet cyfrowy”, a każde nowe prawo będzie sprawdzane pod względem zgodności z procesem cyfryzacji. Odbiurokratyzowany zostanie jeden z kluczowych projektów pandemicznych – DigitalPakt Schule (Pakt Cyfrowy Szkoła), którego celem było doposażenie szkół w infrastrukturę do prowadzenia edukacji zdalnej. Dzięki temu środki finansowe mają być sprawniej wydawane. Rząd ma też przygotować kolejną edycję tego programu. W sferze inwestycji na pierwsze miejsce wysuwa się kwestia budowy sieci światłowodowych i powszechnego dostępu do nich – także poza metropoliami. Poprawie ma również ulec dostęp do sieci mobilnej i Internetu w środkach transportu publicznego, w szczególności w pociągach Deutsche Bahn. W kontekście cyfryzacji duże znaczenie ma zapowiedziane przez nową koalicję zreformowanie procedur biurokratycznych, obejmujące ich uproszczenie, zestandaryzowanie oraz cyfryzację. Ważnym zadaniem będzie też ujednolicenie standardów w obszarach wymagających współpracy między urzędami landowymi i instytucjami federalnymi.

Polityka klimatyczna

Jednym z priorytetów koalicji ma być wdrażanie ambitnych celów polityki klimatycznej, odziedziczonych po ustępującym rządzie (redukcja emisji o 65% do 2030 r. względem 1990 r. i neutralność emisyjna w 2045 r.). Służyć ma temu przyspieszenie procesu dekarbonizacji we wszystkich sektorach gospodarki. W energetyce rząd zamierza m.in. z wielokrotnie tempo przyrostu mocy zainstalowanych w OZE, tak aby w 2030 r. pokrywały one 80% zapotrzebowania na energię elektryczną, oraz stymulować budowę nowych bloków gazowych, przystosowanych do przyszłej zmiany paliwa na wodór (sektor energetyczny ma zostać zdekarbonizowany do 2040 r.). Przyspieszeniu ma ulec wygaszanie energetyki węglowej – „w najlepszym przypadku do” (*idealerweise*) 2030 r. Koalicjanci planują ponadto gruntowną reformę opłat w obszarze energii – od 2023 r. zniknąć ma np. opłata OZE, która odpowiada za jedną piątą rachunków za prąd. W sektorze przemysłu rząd chce stymulować dekarbonizację m.in. przez przyspieszenie budowy gospodarki wodorowej oraz instrumenty chroniące przed ryzykiem *carbon leakage* (np. za pomocą kontraktów różnicowych, CCfD). RFN ma też działać na rzecz powołania globalnego „klubu klimatycznego” ze wspólną minimalną ceną emisji. Koalicjanci zamierzają rozbudować i zmodernizować kolej, przyspieszyć tempo przechodzenia na elektromobilność w transporcie drogowym oraz

wspierać rozwój paliw alternatywnych w lotnictwie i żegludze. W planach nowego rządu bardzo ważną rolę wspomagającą Energiewende odgrywa przyspieszenie procesu dekarbonizacji w UE – Berlin ma wspomagać KE w forsowaniu ambitnych zmian w ramach pakietu Fit for 55. Będzie to oznaczać zwiększenie presji zwłaszcza na te państwa członkowskie, które w obszarze transformacji energetycznej mają najwięcej do nadrobienia.

Polityka europejska

Celem integracji europejskiej według nowej koalicji powinno być „federalne, europejskie państwo związkowe, zorganizowane zgodnie z zasadą subsydiarności i proporcjonalności oraz kartą praw podstawowych” jako podstawami funkcjonowania. Partie proponują wzmocnienie Parlamentu Europejskiego i metody wspólnotowej w systemie decyzyjnym, a także – co istotne z punktu widzenia Polski – praktykowania różnych prędkości integracyjnych. Rząd Scholza planuje rozszerzenie przedmiotowego zakresu głosowań większościowych w Radzie Europejskiej, zwiększenie transparentności podejmowanych przez to gremium decyzji i wzmocnienie zasady praworządności. W kontekście struktury integracji warto wspomnieć o wsparciu dla rozszerzania UE – w szczególności o państwa Bałkanów Zachodnich.

Jednym z kluczowych obszarów polityki europejskiej RFN jest unia gospodarcza i walutowa. Najwięcej kontrowersji budzą obecnie reformy Paktu stabilności i wzrostu, który reguluje kwestię dyscypliny fiskalnej. Umowa koalicyjna stwierdza, że Pakt „udowodnił swoją elastyczność”, a w przyszłości powinien służyć wzmocnieniu wzrostu gospodarczego, utrzymaniu stabilności długów i wspieraniu inwestycji klimatycznych. Ma być prostszy i przejrzystszy, co powinno sprzyjać jego skuteczności. Takie sformułowania świadczą o tym, że Niemcy odchodzą od restrykcyjnej wykładni Paktu jako narzędzia forsowania dyscypliny finansowej.

W umowie w odniesieniu do funduszu odbudowy (NGEU) wprowadzono stwierdzenie, że obecny fundusz to instrument ograniczony w czasie i wysokości, ale nie wskazano, że podobne inicjatywy w przyszłości nie wchodzi w grę. Koalicjanci podkreślają zarazem, że reformy przewidziane w krajowych planach odbudowy mają zostać zrealizowane. Kontroli ma służyć wzmocnienie instrumentów nadzorczych (np. OLAF).

Ważnym uzupełnieniem części dotyczącej strefy euro jest uwypuklenie znaczenia stabilności cen jako „kluczowej dla dobrobytu w Europie”. Umowa stwierdza, że EBC może realizować swój mandat wtedy, gdy państwa członkowskie prowadzą politykę budżetową w sposób odpowiedzialny. Ten zapis to wyraźny ukłon w stronę FDP, która podkreślała konieczność przeciwdziałania wzrostowi cen.

W sferze szerszej polityki gospodarczej w UE warto zwrócić uwagę na zapisy dotyczące inwestycji. Koalicja planuje zwiększenie nakładów – zarówno ze źródeł prywatnych, jak i publicznych – na rzecz infrastruktury cyfrowej, wspólnej sieci kolejowej, infrastruktury energetycznej dla prądu z OZE oraz na badania i rozwój. Są również zapisy dotyczące „Europy socjalnej”, w których pojawiły się cele konwergencji dochodów, dokończenia wspólnego rynku, wdrożenia dyrektyw dotyczących praw socjalnych oraz walki z nierównościami. Rząd będzie też promował wzmocnienie autonomii taryfowej i układów zbiorowych oraz europejskich rad zakładowych.

Polityka zagraniczna

Szeroko rozumiana polityka zagraniczna zajęła więcej miejsca niż w dokumencie koalicyjnym poprzedniego rządu. Wyraźnie widać ostrzejsze stanowisko względem reżimów, takich jak Rosja i Chiny. ChRL uznano za rywala systemowego, ale współpraca z nim ma być kontynuowana, także w ramach konsultacji międzyrządowych. Koalicjanci wyrazili sprzeciw wobec coraz agresywniejszych posunięć wewnętrznych Pekinu oraz jego ekspansywnej polityki zagranicznej, którą uznano za zagrożenie dla regionu Indo-Pacyfiku. Przeciwwaga dla państw autorytarnych ma zostać zachowana dzięki spójnej polityce UE wobec Chin i w sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi.

W polityce wschodniej zauważyć można zmianę w zakresie postrzegania jej głównie poprzez pryzmat stosunków Berlina z Moskwą. Federacji Rosyjskiej poświęcono najwięcej uwagi, ale koalicjanci wyrazili jednoznaczne wsparcie dla przywrócenia integralności terytorialnej Ukrainy i prodemokratycznych dążeń Białorusinów oraz wolę poszanowania interesów partnerów z Europy Środkowej i Wschodniej. Polityka wschodnia rządu ma się odwoływać do poszanowania prawa międzynarodowego i praw człowieka, jednak niezmiennie będzie on dążył do utrzymania dialogu politycznego z Rosją, zwłaszcza w rozwiązywaniu konfliktów i problemów międzynarodowych. Stały element współpracy energetycznej z FR zostanie uzupełniony o komponent walki ze zmianami klimatu, co usatysfakcjonuje nie tylko niemiecki biznes, lecz także proekologiczny elektorat nowej koalicji. RFN ma rozwijać współpracę energetyczną również z Ukrainą.

W odniesieniu do kooperacji z Polską koalicjanci zapowiadają działania zmierzające do ożywienia Trójkąta Weimarskiego, kontynuację dialogu społeczeństw obywatelskich (np. Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży) i intensyfikację współpracy przygranicznej. Wyrażono także poparcie dla realizacji uchwały poprzedniej kadencji Bundestagu w zakresie budowy Miejsca Pamięci i Spotkań z Polską w Berlinie, mającego upamiętnić polskie ofiary nazistowskich Niemiec i przyczynić się do budowania dobrych relacji polsko-niemieckich.

Polityka bezpieczeństwa

Zapisy umowy koalicyjnej w obszarze bezpieczeństwa i obronności są wyrazistsze, niż oczekiwano. Dokument zawiera jasne sformułowania o tym, że NATO jest kluczowe dla niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Rząd zapowiada wypełnianie zobowiązań dotyczących rozwijania zdolności wojskowych i wzmocnienie europejskiego filaru w Sojuszu. Opowiada się też za utrzymaniem wiarygodnego potencjału odstraszania NATO przy kontynuowaniu wysiłków na rzecz dialogu (z Rosją). Nie ma w umowie zapisu o 2% PKB na obronność, ale o przeznaczaniu długofalowo 3% PKB na działania międzynarodowe – dyplomację, współpracę rozwojową i wypełnianie zobowiązań w Sojuszu. Prawdopodobnie przełoży się to na dalszy (niewielki) wzrost budżetu obronnego. Zagwarantowanie dalszego udziału Niemiec w *nuclear sharing* i zobowiązanie do zakupu samolotów przenoszących broń atomową na początku kadencji to sukces realistycznego skrzydła SPD i Zielonych, okupiony zapowiedzią uzyskania przez RFN statusu obserwatora konferencji państw sygnatariuszy Traktatu o zakazie broni jądrowej, co spotka się z dużą krytyką w NATO (dokument ten został odrzucony przez Radę Północnoatlantycką w grudniu 2020 r. jako nieadekwatny do zmian zachodzących w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa).

Koalicja będzie kontynuować dotychczasowy kurs w unijnej polityce bezpieczeństwa i obronnej, w dużym stopniu komplementarny z NATO. Nie zapowiedziano budowy armii europejskiej, wspomniano tylko o wzmacnianiu współpracy wojskowej zainteresowanych

państw członkowskich. Bezpieczeństwo nie jest ujęte jako jeden z obszarów, w których Unia powinna rozwijać suwerenność strategiczną (takich jak dostawy energii, import surowców, zdrowie, technologie cyfrowe). Dokument kładzie nacisk na szeroką definicję bezpieczeństwa w UE i wzmacnianie cywilnego reagowania kryzysowego, choć jednocześnie zawiera poparcie dla utworzenia unijnej struktury dowodzenia dla operacji wojskowych, w tym dowództwa cywilno-wojskowego.

W umowie dużo miejsca poświęcono Bundeswehrze. Oprócz obrony zbiorowej armia ma rozwijać zdolności pod kątem udziału w operacjach reagowania kryzysowego za granicą. Zarazem niemieckie uczestnictwo w takich operacjach ma być obwarowane bardziej restrykcyjnymi warunkami, w tym wypracowaniem „strategii wyjścia”. Zapowiedziano zwiększanie gotowości i poprawę wyposażenia armii, m.in. poprzez modernizację polityki zbrojeniowej, kontynuowanie wielonarodowych projektów, ale też zakupy sprzętu wojskowego „z półki”. Realizacja zapowiedzi dotyczących Bundeswehry w dużym stopniu zależeć będzie od tego, kto zostanie ministrem obrony z ramienia SPD i czy będzie to osoba o zdolnościach zarządczych oraz dysponująca siłą przebicia w partii i w koalicji, która pozwoli uzyskać odpowiednie środki na obronność podczas negocjacji budżetowych.