

Wzrost wydatków obronnych w RFN – kwestia reguły wydatkowej

Sebastian Płóciennik

Kancelarz Olaf Scholz zapowiedział utworzenie przez rząd funduszu obronnego w wysokości 100 mld euro i podwyższenie w ten sposób w kolejnych latach wydatków na wojsko do 2% PKB. To fundamentalna zmiana w niemieckiej polityce bezpieczeństwa, wymuszona agresją Rosji wobec Ukrainy i koniecznością wypełnienia zobowiązania sojuszników. Kancelarz zaproponował, by nowemu funduszowi nadać rangę konstytucyjną. Można to odczytywać jako demonstrację polityczną – chęć podkreślenia, jak poważnie RFN podchodzi do nowych wyzwań obronnych. W istocie chodzi jednak o kwestie finansowe. Zwiększenie wydatków obronnych w ramach budżetu państwa oznaczałoby naruszenie zasad dyscypliny fiskalnej.

Niemcy należą do krajów przywiązujących dużą wagę do stabilności finansów publicznych. Niskie zadłużenie i średniookresowa równowaga budżetów państwa są tam uznawane za jedną z podstaw zdrowego rozwoju gospodarczego. To przekonanie stało za uchwaleniem w 2009 r. przez parlament noweli konstytucyjnej, która zaostrzyła warunki zaciągania nowych kredytów przez sektor finansów publicznych. W debacie tę regułę wydatkową nazywa się hamulcem długu.

Restrykcyjna reguła

Zgodnie z art. 109 ustawy zasadniczej (Grundgesetz) w czasach normalnej koniunktury gospodarczej budżety publiczne powinny się obyć bez generowania nowego długu. Zasada ta w sposób restrykcyjny odnosi się do landów, nieco więcej przestrzeni ma natomiast federacja, która może wykazać niewielki deficyt „strukturalny” w wysokości 0,35% PKB. Limity można naruszyć tylko w sytuacji nadzwyczajnej, jak klęska naturalna lub wojna, ale pod warunkiem uzyskania zgody parlamentu. Powyższe regulacje nie dotyczą reagowania państwa na koniunkturę w gospodarce. W razie recesji otwiera się więc przestrzeń do finansowania wydatków nowym długiem. Jest ona jednak ograniczona skalą odchylenia od potencjalnego PKB, poza tym zaciągnięte kredyty powinny zostać spłacone, gdy tylko gospodarka wróci na ścieżkę wzrostu.

Hamulec długu obowiązuje federację od 2016 r., a landy od 2020 r. Wraz ze zreformowanym na poziomie UE paktem stabilności i wzrostu stał się on podstawą polityki tzw. czarnego zera, prowadzonej przez rządy Angeli Merkel. Chodziło w niej o utrzymywanie nadwyżek budżetowych, dzięki czemu udało się istotnie ograniczyć dług publiczny (z 79,4% PKB w 2011 do 58,9% PKB w 2019 r.). Nie brakuje jednak ekonomistów, którzy twierdzą, że sukces ten kosztował zbyt dużo. Pośrednimi skutkami przyjętej strategii były bowiem ograniczenie inwestycji publicznych oraz zapóźnienia RFN we wdrażaniu transformacji energetycznej i

cyfryzacji.

Wiosną 2020 r. hamulec długu został zawieszony ze względu na kryzys pandemiczny, dzięki czemu państwo mogło zwiększyć wydatki i uchronić gospodarkę przed załamaniem. Stan wyjątkowy w finansach publicznych ma potrwać do końca 2022 r., co oznacza, że już wkrótce Niemcy powrócą do rygorów art. 109 ustawy zasadniczej.

Hamulec długu a fundusz obronny

Wobec tak zarysowanych ograniczeń podniesienie wydatków wojskowych może się okazać dużym wyzwaniem. Osiągnięcie poziomu 2% PKB wymagałoby – według rachunków NATO – zwiększenia wydatków o ok. 0,5% (o 16,8 mld euro, tj. z 54,6 mld do 71,4 mld euro). To więcej niż wynosi strukturalna przestrzeń 0,35% PKB, co oznacza, że rząd musiałby rozważyć różne opcje finansowe.

Pryncypialne podejście zgodne z zasadami hamulca długu musiałoby oznaczać, że gabinet dokonuje cięć w innych obszarach lub podwyższa podatki. Ze względów politycznych takie decyzje byłyby niezwykle trudne. Kierowana przez Scholza koalicja opiera się na skomplikowanym kompromisie między trzema partiami, dość odmiennymi pod względem programowym. Nawet niewielkie przesunięcia pozycji budżetowych mogą doprowadzić do kryzysu politycznego. Trudno sobie też wyobrazić podwyżkę podatków, by sfinansować nowe wydatki. Nie zgodzi się na to liberalna FDP, która szła do wyborów z hasłem obniżenia obciążeń fiskalnych.

Drugą opcją byłoby zużytkowanie pozostałego okresu zawieszenia obowiązywania hamulca do zaciągnięcia 100 mld euro nowego długu i utworzenia w ten sposób funduszu obronnego. Nie byłoby to działanie bez precedensu: na początku lutego 2022 r. rząd przeforsował wykorzystanie 60 mld euro przestrzeni kredytowej przewidzianej w ubiegłym roku na walkę z pandemią do wsparcia inwestycji na rzecz ochrony klimatu w najbliższych latach. Wielu konstytucjonalistów uważa jednak takie rozwiązanie za niezgodne z prawem. Środki pozyskane dzięki zawieszeniu hamulca mogą być bowiem przeznaczone wyłącznie na przewidziany wcześniej cel – w tym wypadku walkę z pandemią. Nie można więc wykluczyć, że przyjęte przez rząd rozwiązanie zostanie zakwestionowane przez Sąd Konstytucyjny. Takie samo ryzyko zawisłoby nad funduszem obronnym, jeśli miałby być on sfinansowany w ramach aktualnie obowiązującego zawieszenia hamulca.

Bezpieczniejsze pod względem prawnym byłoby kolejne zawieszenie reguły fiskalnej – tym razem ze względu na wyzwania dla bezpieczeństwa państwa związane z inwazją Rosji na Ukrainę. W takiej sytuacji środki uzyskane z emisji dodatkowego długu mogłyby być wykorzystane zarówno na wzmocnienie Bundeswehry, jak i uniezależnienie systemu energetycznego od importu rosyjskich węglowodorów. Problem polega na tym, że hamulec długu stałby się właściwie martwym zapisem szkodzącym wiarygodności państwa. Koalicja musiałaby się zdecydować na jego gruntowną reformę dopuszczającą większą elastyczność względem np. inwestycji strategicznych. Jej przeforsowanie – wobec sprzeciwu FDP – byłoby jednak bardzo trudne.

Z powyższych względów w przemówieniu Scholza pojawiła się propozycja rozwiązania polegającego na wpisaniu nowego funduszu obronnego do ustawy zasadniczej. W ten sposób stałby się on osobną instytucją z dedykowaną, pozabudżetową pulą finansową, do której nie odnosiłyby się regulacje dotyczące hamulca długu. Ścieżka konstytucyjna byłaby

do zaakceptowania nie tylko dla FDP, lecz także dla opozycyjnej CDU/CSU, której głosy są konieczne do przeforsowania noweli. Chadece popierają zwiększenie wydatków na Bundeswehrę, ale jednocześnie podkreślają konieczność szybkiego przywrócenia zawieszonych w wyniku pandemii rygorów art. 109. Ulokowanie funduszu w przepisach ustawy zasadniczej wydaje się zatem jedynym możliwym kompromisem politycznym – choć niepozbawionym wad. Krytycy zwracają uwagę, że sankcjonuje ono metodę tworzenia pozabudżetowych funduszy celowych, co otwiera drogę do dalszego naruszenia spójności finansów publicznych.

Europeizacja funduszu?

Uchwalenie noweli konstytucyjnej pozwalającej na szybkie zwiększenie wydatków obronnych będzie w najbliższym czasie jednym z najważniejszych celów kanclerza Scholza w polityce wewnętrznej. Jej przygotowanie trzeba jednak postrzegać w szerszym kontekście integracji europejskiej. Inwazja Rosji na Ukrainę zachęciła niektóre państwa Unii (w szczególności Francję i Włochy) do promowania pomysłu wspólnego „funduszu odporności”, wzmacniającego niezależność energetyczną i zdolności obronne. Miałby on zostać oparty na koncepcji pandemicznego programu Next Generation EU (NGEU), czyli zaciąganiu wspólnego długu przez państwa członkowskie i przeznaczaniu go na wyznaczony cel. Zaletą tzw. NGEU-2 byłoby uwolnienie władz narodowych od gorsetu rygorów fiskalnych, zapisanych zarówno w wewnętrznych systemach prawnych, jak i unijnym pakcie stabilności i wzrostu. To niejedyne korzyści. Wspólny fundusz – argumentują jego zwolennicy – mógłby wymusić koordynację zakupów i regulacji przetargowych oraz tworzenie wspólnych standardów technicznych, a także wspierać transgraniczne fuzje w sektorze zbrojeniowym.

Niemieckie elity polityczne są sceptycznie nastawione do powyższego pomysłu. Jeden z problemów stanowi ostrożność względem inicjatyw, które mogłyby prowadzić do powstawania instytucji równoległych wobec NATO. Równie istotne są jednak kwestie polityki fiskalnej na poziomie UE. Dla FDP i części chadecji NGEU-2 byłoby narzędziem pozwalającym na ominięcie przez zadłużone państwa członkowskie zasad paktu stabilności i wzrostu oraz oznaczałoby złamanie przyrzeczenia, że pandemiczny fundusz obudowy ma charakter wyjątkowy i jednorazowy. Zapowiedź 100-miliardowego budżetu obronnego na poziomie narodowym można więc potraktować jako sygnał, że RFN nie zgodzi się na kolejne pogłębienie integracji fiskalnej i będzie zachęcać inne państwa członkowskie do mobilizacji własnych zasobów na rzecz wzmocnienia potencjału militarnego.