Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 17.11.2023 www.osw.waw.pl

Niemcy: Trybunał Konstytucyjny zabiera rządowi 60 mld euro na transformację

Michał Kędzierski, Sebastian Płóciennik

15 listopada Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) za niezgodne z niemiecką ustawą zasadniczą uznał przeniesienie niewykorzystanych środków pochodzących z długu zaciągniętego na poczet walki z pandemicznym kryzysem gospodarczym do Funduszu dla Energii i Klimatu (obecnie pod nazwą Fundusz Klimatu i Transformacji, Klima- und Transformationsfonds, KTF).

W 2020 r. w czasie kryzysu wywołanego COVID-19 na okres trzech lat zawieszono obowiązywanie tzw. hamulca długu (*Schuldenbremse*) i umożliwiono zwiększanie zadłużenia na poczet walki z gospodarczymi skutkami pandemii. W budżecie na 2021 r. zapisano uprawnienia do zaciągnięcia długu w wysokości 240 mld euro. Na koniec roku okazało się, że 60 mld euro z tej puli nie zostało wydatkowane. Formalnie niewykorzystane kredyty powinny były zostać umorzone. W lutym 2022 r. nowa koalicja rządząca SPD–Zieloni–FDP przegłosowała w Bundestagu nowelizację budżetu za 2021 r., w której środki te, zaksięgowane jako zadłużenie z 2021 r., przesunęła do KTF (podnosząc jego budżet z 42,6 do 102,6 mld euro) – jako zasoby do przeznaczenia w kolejnych latach na cele związane przede wszystkim z transformacją energetyczną. Ustawę tę deputowani opozycyjnej frakcji CDU/CSU zaskarżyli do Trybunału Konstytucyjnego. Ich zdaniem wspomniane linie kredytowe można było wykorzystać jedynie w związku z pandemią, bo z tego powodu zawieszono hamulec długu, a działania koalicji stanowiły jego nielegalne obejście.

W uzasadnieniu orzeczenia sędziowie FTK wskazali trzy powody swojej decyzji. Po pierwsze, brak przekonującego uzasadnienia, jak nowe przeznaczenie środków odpowiada pierwotnemu celowi. Po drugie, rozbieżność czasową między zaciągnięciem związanego z sytuacją nadzwyczajną długu a okresem faktycznego wydatkowania. Po trzecie, wsteczną moc decyzji – nowelizację budżetu za 2021 r. przyjęto w lutym 2022 r., czyli już po zamknięciu roku budżetowego. W rezultacie trybunał nakazał umorzenie przesuniętych z funduszu pandemicznego uprawnień do zaciągnięcia nowego zadłużenia i tym samym zmniejszenie zasobów KTF o 60 mld euro. Tego samego dnia rząd RFN wykonał zalecenie trybunału, wstrzymał – z pewnymi wyjątkami – wydawanie środków z KTF i zapowiedział opracowanie w najbliższym czasie nowego rozplanowania wydatków.

KTF to specjalny fundusz celowy służący do finansowania nakładów związanych z szeroko pojętą transformacją energetyczną, w tym m.in.: dopłat do termomodernizacji budynków i wymiany źródeł ciepła, rozwoju elektromobilności, dekarbonizacji przemysłu, rozbudowy sieci kolejowej, subwencji do odnawialnych źródeł energii (*EEG-Umlage*), stymulowania

inwestycji w technologie wodorowe czy nawet budowy fabryk półprzewodników w Magdeburgu (Intel) i Dreźnie (TSMC). Główne źródła przychodów KTF stanowią środki ze sprzedaży uprawnień do emisji CO_2 w ramach systemów EU-ETS oraz krajowego mechanizmu dla sektorów transportu i użytkowania budynków.

Komentarz

- Znaczące uszczuplenie budżetu KTF stwarza dla Berlina poważny problem z perspektywy dalszego finansowania transformacji energetycznej. Fundusz ten – w dużej mierze właśnie dzięki manewrowi z wykorzystaniem zadłużenia pandemicznego – stał się dla koalicji rządzącej bardzo ważnym instrumentem finansowym do realizacji przedsięwzięć związanych z wdrażaniem *Energiewende* w różnych sektorach gospodarki. Tylko na lata 2024–2027 zaplanowano w nim wydatki na łączną kwotę 212 mld euro. Uszczuplenie budżetu KTF o blisko 30% boleśnie uderza w dotychczasowy model jego funkcjonowania i wymusza na koalicjantach nie tylko reformę samego funduszu (nieuchronne wydają się znaczne cięcia wydatków i/lub przeniesienie ich części do regularnego budżetu państwa), lecz także znalezienie nowego długofalowego sposobu finansowania nakładów związanych z transformacją.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma również wymiar makroekonomiczny. Wiele zależy od tego, czy spodziewane cięcia w KTF skoncentrują się na planie finansowym na 2024 r. (dotychczasowy zakładał wydanie w przyszłym roku 57,6 mld euro), czy zostaną rozłożone na kolejne lata. W pierwszym przypadku oznaczałoby to poważne reperkusje dla zmagającej się z recesją gospodarki. Wydatki z funduszu należy bowiem traktować – poza jego celami związanymi z transformacją energetyczną – jako impuls fiskalny wzmacniający popyt w gospodarce. Chodzi o kwotę równą 1,5% PKB RFN, bez której wychodzenie z kryzysu z pewnością się wydłuży.
- Orzeczenie trybunału zwiastuje kolejny głęboki spór w koalicji SPD–Zieloni–FDP. Z perspektywy politycznej fundusz KTF służył przede wszystkim do obsługiwania różnych politycznych inicjatyw partii Zielonych – pozostali koalicjanci korzystali z niego w o wiele mniejszym stopniu. Z tego powodu znaczące uszczuplenie jego budżetu stawia zwłaszcza Zielonych pod polityczną presją obrony istotnych dla nich projektów. W już rozpoczętych negocjacjach wewnątrz koalicji będą się oni starali ograniczyć konieczne cięcia do minimum i naciskać na znalezienie innych sposobów finansowania, np. przez podniesienie niektórych podatków lub opłat czy likwidację wybranych ulg podatkowych (np. do aut z napędem dieslowskim), a nawet ponowne zawieszenie hamulca długu. Pomysły te z pewnością natrafią z kolei na opór liberałów. Co więcej, tak poważne uszczuplenie zasobów KTF dalece ogranicza rządowi finansowe możliwości realizacji nowych projektów w drugiej połowie kadencji, co będzie rodzić w koalicji dodatkowe napięcia.
- Spór będzie miał jednak także szerszy wymiar. Rozstrzygnięcie trybunału burzy kruchą równowagę w koalicji rządzącej. Zasadzała się ona na przywróceniu hamulca długu dla budżetu federalnego, czego domagała się FDP, oraz zwiększaniu faktycznych wydatków dzięki funduszom specjalnym, co z kolei zadowalało SPD i Zielonych. Wyrok oznacza zatem powrót fundamentalnego sporu o przyszłość hamulca długu. Jego krytycy (Zieloni i SPD) będą dążyli do reformy, której celem będzie uelastycznienie regulacji i wprowadzenie trwałych wyjątków, np. dla wydatków na transformację energetyczną. Z

drugiej strony trybunał wzmocnił zwolenników literalnej interpretacji reguł hamulca i restrykcyjnej polityki budżetowej (FDP oraz opozycyjne CDU/CSU). Z ich perspektywy orzeczenie wymusza reformę finansów publicznych, a tym samym otwiera debatę o roli państwa w takich obszarach jak gospodarka, podatki czy polityka socjalna.

- Wyrok FTK będzie się wiązał z poważnymi reperkusjami na forum Unii Europejskiej. Obecnie trwają negocjacje o konieczności reformy paktu stabilności i wzrostu, który zawiera reguły dyscypliny fiskalnej. Komisja Europejska oraz państwa południa UE domagają się większej elastyczności w ustalaniu ścieżek redukcji długu oraz wprowadzenia wyjątków, np. dla wydatków obronnych. Niemcy obstają przy utrzymaniu restrykcyjnych formuł, stawiając jednocześnie własne przywrócenie hamulca długu za wzór do naśladowania. Wyrok trybunału osłabia niemieckie argumenty – pokazuje bowiem, że reklamowany powrót do restrykcji jest w istocie efektem kreatywnej księgowości, a nie rzeczywistych oszczędności. Przedstawiciele Berlina będą musieli zmierzyć się z pytaniem ze strony partnerów, jak w takim razie zamierzają finansować strategiczne wydatki w trudnych dla Europy czasach, trzymając się wąskiej wykładni prawnej narzuconej przez sędziów z Karlsruhe. Niemcom trudniej będzie też odrzucać argumenty za utworzeniem dużego europejskiego funduszu na finansowanie ważnych inwestycji, dzięki któremu możliwe byłoby odciążenie budżetów narodowych.