

Po wyroku. Drogi wyjścia z kryzysu fiskalnego w Niemczech

Sebastian Płóciennik

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 15 listopada podważył metody finansowania wydatków rządu federalnego, a tym samym zmusił partie koalicyjne do poszukiwania dróg wyjścia z trudnej sytuacji. Nieuniknione jest ponowne zawieszenie „hamulca długu” (*Schuldenbremse*) w 2023 i 2024 r., jednak w dalszej perspektywie konieczne będzie wdrożenie systemowych rozwiązań: wprowadzenie wyjątku od stosowania „hamulca” dla strategicznych inwestycji, np. w transformację energetyczną, albo utworzenie osobnej puli środków na ten cel – na wzór zapisanego w konstytucji funduszu dla Bundeswehry.

Wyrok FTK nie tylko zakwestionował przesunięcie 60 mld euro w budżecie z 2021 r. do Funduszu Klimatu i Transformacji (KTF; szerzej zob. [Niemcy: Trybunał Konstytucyjny zabiera rządowi 60 mld euro na transformację](#)). W istocie podważył całą konstrukcję finansów publicznych, którą koalicja uzgodniła jako część międzypartyjnego kompromisu dającego szansę zarówno na uzyskiwanie subwencji, jak i na utrzymanie konstytucyjnego „hamulca długu”. Orzeczenie stawia pod znakiem zapytania funkcjonowanie innych zasobów rządu, w szczególności Funduszu Stabilizacji Gospodarczej (WSF), który dysponuje kwotą 200 mld euro i był wykorzystany do stabilizowania cen na rynku energii. Wątpliwe stały się także podstawy prawne wydania kilkunastu miliardów euro ze specjalnego funduszu na odbudowę doliny rzeki Ahr zniszczonej przez powódź w 2021 r. oraz decyzji Olafa Scholza z 2020 r. – ówczesnie ministra finansów w rządzie CDU/CSU–SPD – o przeznaczeniu 26 mld euro na walkę ze zmianami klimatu.

Ponowne zawieszenie „hamulca”

W obecnych uwarunkowaniach prawnych rząd nie ma innej możliwości, jak rozpocząć trudny okres dopasowania finansów do wyroku FTK. Zasadniczym krokiem będzie wprowadzenie poprawki budżetowej polegającej na zaksięgowaniu w budżecie federalnym na 2023 r. 37 mld euro na mechanizmy zamrożenia cen energii oraz kilku innych pozycji – łącznie 45 mld euro. Oznacza to bez wątpienia przekroczenie limitów określonych przez „hamulec długu”. Nie zmieni tego ogłoszona przez ministra Christiana Lindnera blokada nowych wydatków i zobowiązań resortów rządowych – konieczne jest zawieszenie „hamulca” z mocą wsteczną na 2023 r.

Problem tkwi w tym, że nie ma jednoznacznego uzasadnienia dla takiego kroku, co z pewnością wzbudzi wątpliwości konstytucjonalistów. Kryzys energetyczny – najczęściej wymieniany jako możliwy pretekst – pojawił się w 2022 r. w związku z rosyjską agresją na Ukrainę oraz zamieszczeniem na rynkach gazu i ropy. Wprawdzie jego skutki są wciąż odczuwalne, ale dla sędziów z Karlsruhe brak jasnej koincydencji czasowej może być

powodem kolejnej blokady działań rządu. Jeszcze trudniej jednak wyobrazić sobie scenariusz, w którym za przekonujące zostaje przez nich uznane postulowane przez niektórych polityków SPD i Zielonych odwołanie do „wojny i destabilizacji na Bliskim Wschodzie” bądź „polikryzysu”, o którym mówił w wywiadach minister gospodarki Robert Habeck. Najbardziej prawdopodobnym uzasadnieniem dla zawieszenia *Schuldenbremse* będzie zatem działanie na rzecz zachowania bezpieczeństwa energetycznego dodatkowo podparte argumentem, że wyrok z Karlsruhe radykalnie zmienił warunki finansowania w tym obszarze.

Ścieżki reform

Zapewne jeszcze trudniej będzie rozwiązać problem związany z budżetem na przyszły rok – wciąż czekającym na procedowanie w Bundestagu. Rząd zakładał ok. 20 mld euro wydatków z WSF, do tego należy doliczyć przynajmniej część z zakwestionowanych 60 mld euro z KTF. Prawdopodobnie zostaną one objęte kolejnym zawieszeniem „hamulca długu”, jednak nie obędzie się bez próby znalezienia stabilniejszej podstawy prawnej dla wydatków rządowych. Należy spodziewać się zatem intensywnej debaty o przyszłym kształcie finansów publicznych.

Z pozoru oczywistym wyjściem z kryzysu wydaje się narzucenie restrykcyjnego kursu polityki fiskalnej i oszczędności. Jego obranie oznaczałoby jednak, po pierwsze, pogłębienie już dotkliwego kryzysu gospodarczego: mniejsze wydatki rządu to także niższy popyt globalny. Dodatkowym efektem mogłoby być pogorszenie stanu finansów publicznych, ponieważ w warunkach recesji relacja długu publicznego do PKB mogłaby ulec zwiększeniu, a nie redukcji. Po drugie, faktyczny rozmiar cięć byłby raczej ograniczony. Wiele programów wydatkowych jest już realizowanych w ramach podjętych przez rząd zobowiązań, z których wycofanie się generowałoby wysokie koszty. Trudno wyobrazić sobie również szybkie porozumienie polityczne wewnątrz koalicji w rozmowach o tym, która sfera ma ponieść największy ciężar zmian: polityka socjalna (np. zasiłek rodzinny *Kindergeld* i świadczenie obywatelskie *Bürgergeld*), inwestycje w polityce klimatycznej i energetycznej czy subwencje wspierające gospodarkę. Po trzecie wreszcie, zbyt daleko idące oszczędności wiązałyby się z ryzykiem wzmocnienia antysystemowej opozycji. Partia Sahry Wagenknecht i AfD zyskałyby kolejne kilka procent poparcia wśród objętych cięciami budżetowymi oraz polityczną amunicję na następne kampanie wyborcze.

Z powyższych względów należy raczej spodziewać się prób przeprowadzenia szeroko rozumianej reformy konstytucyjnego „hamulca długu”. Jedną z opcji jest dodanie do jego regulacji specjalnej klauzuli, która wyłączałaby z rachunku inwestycje o strategicznym znaczeniu dla gospodarki – zwłaszcza transformacji energetycznej. Takie rozwiązanie wymagałoby uzyskania poparcia CDU/CSU, która za odejście od pryncypialnego traktowania „hamulca” każe sobie zapewne zapłacić wysoką polityczną cenę (np. wyższe cięcia budżetowe).

Przeszkodą może być też koalicyjna partia FDP, która nie kryje obaw przed poszerzaniem przestrzeni dla wyjątków i interpretacji w polityce finansowej. Rzeczywiście, pod hasłem „inwestycji” rządy mogłyby przemycać w przyszłości wydatki luźno związane z celami strategicznymi – np. wzrost zasiłków socjalnych można by uzasadniać koniecznością ochrony konsumentów i firm przed wysokimi kosztami energii. Przeciwnicy reformy „hamulca” muszą jednak brać pod uwagę, że w rezultacie wyroku FTK w trudnym

położeniu mogą znaleźć się także landy. W Berlinie, Bremie, Nadrenii Północnej-Westfalii, Szlezwiku-Holsztynie i Saarze stosowano podobne obejście reguł konstytucyjnych do tego na poziomie federalnym. Kategoryczne „nie” dla zmian może być kłopotliwe dla chadecji, która w niektórych landach współtworzy rządy.

Model funduszu dla Bundeswehry

Ze względu na skomplikowaną materię ewentualnych wyjątków od stosowania „hamulca długu” uczestnicy politycznego sporu mogą poszukiwać innego rozwiązania tego problemu. Spore szanse na wypracowanie kompromisu daje propozycja utworzenia specjalnego funduszu na rzecz inwestycji lub transformacji energetycznej, który zostałby zapisany w konstytucji. Precedensem i wzorem dla takiego rozwiązania byłby fundusz dla Bundeswehry w wysokości 100 mld euro, uchwalony wiosną 2022 r. w ramach zmiany ustawy zasadniczej. Chadecja, której głosy były w tym przypadku niezbędne, poparła go też dlatego, że ramy jego funkcjonowania i cele wydatków precyzyjnie określono.

Można więc wyobrazić sobie nowy „fundusz konstytucyjny” z pulą 200 mld euro na okres pięciu lat, zgodnie powołany przez partie głównego nurtu, ale z wyraźnym wpływem opozycji na decyzje o kierunkach wydatków. Chadecy mogą być zainteresowani takim rozwiązaniem, ponieważ problem finansowania transformacji energetycznej ma charakter długoterminowy i dotknie również przyszłe rządy.

Polityczne wstrząsy wtórne

Nawet zaskakująco zgodna reforma, która pozwoli na wyjście z obecnej sytuacji, będzie miała dalsze skutki. Nieunikniona jest np. dyskusja o sposobach prowadzenia polityki ochrony klimatu. Obok dominującej dotąd narracji, że nie da się jej sfinansować bez większych wydatków państwa i wyższego długu publicznego, coraz więcej miejsca w debacie będą zajmowały argumenty podażowe. Sugerują one oparcie transformacji w większym niż dotąd stopniu na rynkowej wycenie emisji CO₂ i handlu certyfikatami. W ten sposób może pojawić się uniwersalny impuls do zmiany polityki gospodarczej na bardziej liberalną, mniej interwencyjną. Lars Feld, były przewodniczący Rady Ekspertów Gospodarczych, postuluje, żeby obecna koalicja poczyniła krok w tym kierunku: SPD za sprawą odstąpienia od realizacji drogich projektów w polityce socjalnej, Zieloni przez rezygnację z niektórych subwencji w sferze transformacji energetycznej, zaś FDP – z ulg podatkowych.

Kryzys polityczny wokół finansów publicznych może mieć również inne, mniej oczywiste skutki. Nie można wykluczyć narastającej krytyki sposobu działania FTK. W wyroku z 15 listopada nie wskazano bowiem sposobów wyjścia z kryzysu, nie podano nawet okresów przejściowych dla rządu na znalezienie zgodnego z prawem rozwiązania – po prostu usunięto ze skutkiem natychmiastowym to, co zostało uznane za niezgodne z literą ustawy zasadniczej. Zwłaszcza w środowisku ekonomistów pojawiają się pytania, czy sędziowie uwzględnili w swoim orzeczeniu kwestie stabilności i bezpieczeństwa państwa, które przy skali „wykreślonych” 60 mld euro powinny stanowić przedmiot refleksji. Ponadto 29 kwietnia 2021 r. FTK w innym wyroku sam wskazał konstytucyjny walor ochrony klimatu, a obecnym rozstrzygnięciem postawił pod znakiem zapytania metody finansowania polityki prowadzącej do tego celu. Niemcy może więc czekać interesująca i potencjalnie brzemienna w skutki dyskusja o granicach orzekania tego organu.

Obawy w Europie

Żaden ze scenariuszy rozwoju sytuacji w RFN nie przewiduje – zbliżonego do amerykańskiego *government shutdown* – wstrzymania działalności agencji rządowych ze względu na niemożność uchwalenia budżetu. Koalicja Scholza dysponuje wystarczającą większością w Bundestagu, aby zawiesić „hamulec długu”. Istnieją także szanse na porozumienie z opozycją w sprawie nowego funduszu, ponieważ chadecja nie ma jednoznacznego interesu w blokowaniu dróg wyjścia z kryzysu. Jeśli jednak ten scenariusz się nie powiedzie, wydatnie wzrośnie ryzyko wstrzymania lub ograniczania niektórych wydatków w budżecie. Dotyczy to również polityki zagranicznej, np. pomocy finansowej, wojskowej i humanitarnej dla Ukrainy. Kwestia ta wywołała w ostatnich dniach spore zaniepokojenie zarówno w Kijowie, jak i w stolicach państw członkowskich UE – zwłaszcza w Europie Środkowej. Niemcy mogą też stać się o wiele trudniejszym niż dotąd partnerem w rozmowach o zwiększeniu unijnego budżetu, na co naciskają Komisja Europejska i kraje południa.

Wyrok FTK jest także negatywną weryfikacją argumentów Berlina w dyskusjach o reformach instytucji finansowych w UE. Iluzją okazało się przekonywanie partnerów z UE do „hamulca długu” – niemieckiego „produktu eksportowego” w sferze finansów publicznych, którego ideę warto mocniej zakotwiczyć w pakcie stabilności i wzrostu. Zainteresowanie Europy może natomiast wzbudzić pomysł „funduszy konstytucyjnych” jako skutecznych narzędzi finansowania strategicznych wydatków inwestycyjnych i budowania wokół nich szerokiego politycznego konsensusu.