

## Sprawczość na kredyt. Niemcy zwalniają hamulec zadłużenia

Zespół Niemiec i Europy Północnej

Nowelizację Ustawy Zasadniczej RFN umożliwiającą zwiększenie wydatków na obronność oraz inwestycje infrastrukturalne należy traktować jako kluczowy element zmian zapoczątkowanych w tym kraju po agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r., i jako taki – spóźniony o trzy lata. Wybuch pełnoskalowej wojny okazał się najwyraźniej niewystarczającym katalizatorem reform w Niemczech i dopiero rosnąca niepewność co do konsekwencji polityki nowego prezydenta USA Donalda Trumpa wymusiła na Berlinie podjęcie działań. Decyzja o obejściu ograniczeń hamulca budżetowego przesądza o powstaniu rządu CDU/CSU–SPD, lecz nie daje gwarancji powodzenia reformy państwa. Niewątpliwie jednak politycy przyszłej koalicji stworzyli sobie możliwość sfinansowania zamierzeń, czego wcześniej brakowało.

Przyjęty pakiet inwestycyjny oraz planowane podniesienie wydatków na obronność mają pobudzić tkwiącą w stagnacji gospodarkę, pomóc w modernizacji szeroko rozumianej infrastruktury – od kolei po sieci energetyczne i światłowodowe, doposażyć i usprawnić Bundeswehrę, ale także zażegnać różnego rodzaju konflikty społeczne i polityczne w RFN. Wpływ funduszu infrastrukturalnego na wzrost gospodarczy może zostać zahamowany przez niedobór siły roboczej i nadmierną biurokrację, również na szczeblu władz lokalnych. Podobne ograniczenia – brak chętnych do służby wojskowej czy przeregulowanie procedur zamówień dla armii – mogą utrudnić wzmocnienie niemieckich sił zbrojnych.

Jeśli zapowiadane reformy zakończą się sukcesem, to odzyskanie silnej pozycji gospodarczej i podnoszenie wydatków na cele wojskowe Niemcy wykorzystają do polepszenia swojej pozycji negocjacyjnej, zwłaszcza w rozmowach z partnerami z USA i Europy. Może to pomóc RFN w spełnieniu ambicji odzyskania statusu lidera UE.

18 marca kończący kadencję Bundestag przyjął nowelizację ustawy zasadniczej, zmieniając reguły zadłużenia dotyczące wydatków na obronę i inwestycje infrastrukturalne. Za wnioskiem CDU/CSU, SPD i Zielonych głosowało 512 z 733 deputowanych. Przeciw było 206 posłów z AfD, FDP, BSW i Lewicy. 21 marca nowelizację zatwierdził Bundesrat, w którym opowiedziało się z nią 53 z 69 głosów. Zmiana ustawy zasadniczej wymaga większości dwóch trzecich głosów zarówno w Bundestagu, jak i Bundesradzie. W nowej kadencji parlamentu przyjęcie nowelizacji wymagałoby porozumienia z AfD lub Lewicą. Obie partie są jej przeciwnie i najprawdopodobniej zaskarżą tryb jej przyjęcia do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: AfD sprzeciwia się zadłużeniu na inwestycje, a Lewica – na cele obronne.



Negocjacje z tymi ugrupowaniami – zwłaszcza z AfD – są dla pozostałych frakcji nie do przyjęcia, a CDU wpisała do statutu nawet formalny zakaz współpracy z obiema partiami. Dlatego z perspektywy CDU/CSU i SPD, czyli partii, które stworzą nową koalicję, konieczne było przyjęcie nowelizacji jeszcze przez poprzedni skład Bundestagu – w trybie nadzwyczajnym – już po wyborach, lecz przed ukonstytuowaniem się nowego parlamentu. Do tego potrzebne były negocjacje z Zielonymi, aby uzyskać dwie trzecie głosów.

Nowelizacja składa się z trzech elementów. Po pierwsze, wyłącza finansowanie wydatków na szeroko pojętą obronność przekraczających 1% PKB z obszaru działania

” **Jeśli uda się wdrożyć zapowiadane reformy, to odzyskanie silnej pozycji gospodarczej i wzmocnienie Bundeswehry Niemcy wykorzystają do polepszenia swojej pozycji w rozmowach z USA i w UE.**

tzw. hamulca długu. Jest to niemiecka reguła wprowadzona do konstytucji w czasie globalnego kryzysu finansowego w 2009 r. w celu zapewnienia stabilności finansowej państwa<sup>1</sup>. Pochodzące z dodatkowego zadłużenia środki mają być wyasygnowane m.in. na modernizację Bundeswehry, obronę cywilną, wzmocnienie służb wywiadowczych oraz wsparcie dla „państw zaatakowanych niezgodnie z prawem międzynarodowym” (np. dla Ukrainy).

Po drugie, umożliwia zadłużanie się krajów związkowych do wysokości 0,35% PKB<sup>2</sup>. Zgodnie z hamulcem długu roczny deficyt strukturalny RFN od 2016 r. nie mógł przekroczyć progu 0,35% PKB, a od 2020 r. landy obowiązywał całkowity zakaz zaciągania nowych długów netto. Pandemia, wojna na Ukrainie oraz przeciągająca się stagnacja gospodarcza ożywiły debatę o zasadności tego ograniczenia, a różnice zdań w tej sprawie doprowadziły do rozpadu koalicji SPD, Zielonych i FDP.

Trzecim elementem nowelizacji jest powołanie 12-letniego pozabudżetowego funduszu o wartości 500 mld euro, przeznaczonego na finansowanie dodatkowych inwestycji w infrastrukturę i klimat (pod warunkiem, że z budżetu podstawowego co najmniej 10% trafi na inwestycje) – z tego po 100 mld dla landów oraz bezpośrednio na politykę klimatyczną.

## Sukces przyszłej koalicji

Przyjęcie nowelizacji to sukces CDU/CSU i SPD, mający decydujące znaczenie dla powstania koalicji pod wodzą Friedricha Merza. Eliminuje zarazem jeden z najważniejszych punktów spornych w niemieckiej polityce – o sposób finansowania wydatków na inwestycje infrastrukturalne oraz obronność i pomoc wojskową dla Ukrainy, który przyczyniał się do ciągłych kryzysów w poprzednim rządzie. Przyszli koalicjanci uzyskali również możliwość wydania części środków z regularnego budżetu na wypełnienie obietnic wyborczych oraz uniknięcie daleko idących oszczędności.

Dzięki nowelizacji każda z partii realizuje część swoich politycznych postulatów. Dla chadecji kluczowe było uzyskanie dodatkowego, nieograniczonego fiskalnie finansowania Bundeswehry. Celem jest nie tylko poprawa szeroko pojętego bezpieczeństwa RFN, lecz także wzmocnienie pozycji negocjacyjnej (za sprawą zwiększenia budżetu na obronność) przyszłego kanclerza Merza w rozmowach z prezydentem Trumpem i partnerami w Europie. Socjaldemokraci oraz Zieloni nalegali zaś na reformę hamulca zadłużenia, aby uzyskać dodatkowe środki na inwestycje i poszerzyć przestrzeń budżetową na wydatki socjalne. Ponadto Zieloni – pomimo słabego rezultatu w wyborach do Bundestagu i przejścia do opozycji – otrzymali możliwość kontynuowania rozpoczętych w poprzedniej kadencji projektów klimatycznych i zagwarantowali finansowanie kolejnych. Dodatkowo dla wszystkich partii ważna była

<sup>1</sup> A. Kozaczyńska, *Hamulec długu: Niemcy w kryzysie niepewności*, „Komentarze OSW”, nr 642, OSW, 28.01.2025, [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl).

<sup>2</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Bundesgesetzblatt Teil I, nr 94, Bonn, 24.03.2025, [recht.bund.de](http://recht.bund.de).

presja ze strony landów, które cierpią na chroniczny brak środków na inwestycje przy rosnącej liczbie zadań (np. wynikających z polityki migracyjnej). Możliwość zaciągania nowych kredytów pozwoli złagodzić te niedobory.

Większość Niemców popiera ponadprzeciętne zadłużenie, zwłaszcza na cele w obszarze bezpieczeństwa. 64% pytanym uważa przyjęcie nowelizacji za słuszną

decyzję – w tym ponad 80% zwolenników CDU/CSU, SPD i Zielonych (badanie Politbarometer dla telewizji ZDF z 20 marca). Mniej entuzjazmu budzi natomiast pozabudżetowy fundusz inwestycyjny. Choć połowa respondentów ocenia go pozytywnie, to zarazem 27% uważa, że przeznaczona kwota jest zbyt wysoka, a 15% odrzuca generalnie możliwość zadłużania na inwestycje. W tej grupie dominują sympatycy chadecji – aż 44% z nich czuje się oszukanych przez własnego lidera. Przekłada się to na notowania w sondażach. CDU/CSU od momentu wyborów notuje spadki, a konsekwentnie zyskuje na tym AfD, która wyprzedziła chadecję (CDU/CSU – 24%, AfD – 25%, badanie ośrodka Ipsos z 9 kwietnia). Merz przez całą kampanię przekonywał, że usprawnienie Bundeswehry i naprawa infrastruktury są możliwe bez zaciągania nowych długów – wystarczy ograniczyć wydatki socjalne i zredukować koszty polityki migracyjnej. Po wyborach nagle zmienił zdanie, wskazując jako przyczynę niekorzystny dla Niemiec zwrot w polityce USA pod rządami prezydenta Trumpa. De facto jednak Merz od dłuższego czasu zdawał sobie sprawę, że planów modernizacji RFN – w tym wzmocnienia obronności i wygenerowania nowych impulsów dla gospodarki – nie da się zrealizować z bieżącego budżetu.

**W nowej kadencji parlamentu przyjęcie nowelizacji wymagałoby porozumienia z AfD lub Lewicą. Obie partie są jej przeciwne i najprawdopodobniej zaskarżą tryb jej przyjęcia do FTK.**

## Koniec problemów Bundeswehry? Tak, ale...

Ograniczenie limitów zadłużenia na wydatki obronne rozwiązuje problem stabilnego finansowania rosnących potrzeb Bundeswehry, szczególnie ważnych dla wypełnienia zobowiązań RFN dotyczących wdrażania nowego modelu sił NATO<sup>3</sup>. Ustanowienie w lutym 2022 r. specjalnego funduszu dla niemieckiej armii w wysokości 100 mld euro, które to środki zostaną wyczerpane do 2027 r., umożliwiło wzrost wydatków na obronność z 52,4 mld do 90,6 mld euro (95,91 mld dolarów) w 2024 r.<sup>4</sup> Tym samym RFN po raz pierwszy od 1990 r. przekroczyła poziom 2% PKB (2,1%) nakładów na obronność – nastąpiło to dzięki skumulowaniu budżetu Ministerstwa Obrony (52 mld euro), środków z funduszu specjalnego (19,8 mld euro), pieniędzy na pomoc wojskową dla Ukrainy (7,5 mld euro) oraz innych wydatków zakwalifikowanych przez Niemcy jako obronne (11,4 mld euro)<sup>5</sup>.

Dodatkowe środki na obronę mają umożliwić dostosowanie niemieckiego systemu bezpieczeństwa do aktualnych wyzwań: agresywnej polityki Rosji oraz ryzyka ograniczenia amerykańskiego zaangażowania wojskowego w Europie. Po pierwsze, dodatkowe fundusze pozwolą na zaspokojenie bieżących potrzeb armii: uzupełnienia zapasów amunicji, wypełnienia luk po sprzęcie przekazanym Ukrainie, pełnego uzbrojenia jednostek oraz wzmocnienia obrony powietrznej RFN<sup>6</sup>. Dodatkowo w planach CDU/CSU i SPD znalazły się modernizacja i wyposażenie Bundeswehry w najnowsze technologie: rozbudowywanie sił cybernetycznych, systemów łączności oraz inwestycje w sztuczną inteligencję i systemy bezzałogowe. Według wstępnych szacunków sfinansowanie projektów jedynie z tego obszaru pochłonęłoby 150 mld euro<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Zob. J. Gotkowska, J. Tarociński, *Co po Madrycie? Szczyt NATO a bezpieczeństwo wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, nr 462, 5.07.2025, osw.waw.pl.

<sup>4</sup> *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, NATO, 12.06.2024, s. 7, nato.int.

<sup>5</sup> *Deutsche Verteidigungsausgaben: Intransparente Planung*, Institut der deutschen Wirtschaft, 20.08.2024, iwd.de.

<sup>6</sup> M. Gebauer, P.-A. Krüger, *So will die Bundeswehr jetzt die vielen Milliarden ausgeben*, Spiegel Online, 21.03.2025, spiegel.de.

<sup>7</sup> G. Heiming, *Einigung über die Finanzierung der Bundeswehr*, Europäische Sicherheit & Technik, 5.03.2025, esut.de.

Po drugie, rząd federalny będzie mógł przeznaczyć pokaźniejsze środki na podnoszenie liczebności armii – według planów Ministerstwa Obrony w 2031 r. miałyby się one powiększyć ze 183 tys. do 203 tys. żołnierzy. Do tego niezbędne będą jednak wyasygnowanie funduszy na wynagrodzenia dla nowych pracowników wojskowych i cywilnych oraz przygotowanie odpowiedniej infrastruktury<sup>8</sup>.

Po trzecie, nowelizacja Ustawy Zasadniczej RFN daje władzom środki do realizacji „planu operacyjnego Niemcy” (*Operationsplan Deutschland*). W razie rosyjskiej agresji przeciwko NATO zadaniem Niemiec będzie zapewnienie m.in. sprawnego systemu na potrzeby transportu wojsk sojuszników<sup>9</sup>.

Po czwarte, Berlin uzyska swobodę finansową w zwiększaniu pomocy wojskowej dla Ukrainy, istotną ze względu na niepewność co do

## » Dodatkowe środki na obronę mają umożliwić dostosowanie niemieckiego systemu bezpieczeństwa do aktualnych wyzwań.

dalszego wsparcia ze strony USA. Na przełomie 2024 i 2025 r. Urząd Kanclerski długo blokował przekazanie dodatkowych 3 mld euro Kijowowi, argumentując to koniecznością dokonania cięć w innych obszarach. Ostatecznie w marcu br. komisja budżetowa Bundestagu na wniosek resortu finansów zatwierdziła udostępnienie tej kwoty.

Efektywne spożytkowanie nowych środków dla Bundeswehry nie będzie możliwe bez zakończenia reformy systemu zamówień rozpoczętej przez ministra obrony Borisa Pistoriusa (SPD). Kolejne wyzwania stanowią możliwości produkcyjne niemieckiego przemysłu zbrojeniowego. Dziś odpowiada on za 0,3% PKB RFN<sup>10</sup>, a na liście największych światowych producentów broni pierwszym przedsiębiorstwem z wyłącznie niemieckim kapitałem jest zajmujący 23. miejsce Rheinmetall z obrotami na poziomie 5,5 mld dolarów<sup>11</sup>. Obecnie firmy, takie jak producent systemów nawigacji Hensoldt czy przekładni pojazdów gąsienicowych RENK, prowadzą rozmowy w sprawie zatrudnienia pracowników z zakładów cywilnych noszących się z zamiarem zwolnienia personelu. Inne podmioty rozważają pójście za przykładem konsorcjum KNDS, które w lutym br. przejęło fabrykę francuskiego producenta pociągów Alstom w Görlitz i planuje wytwarzać tam części do czołgów Leopard.

Problemem dla rządu RFN pozostają niedobory kadrowe w armii. Od 2020 r. liczba zawodowych i kontraktowych żołnierzy maleje (zob. wykres 1). Jedną z metod wypełnienia tej luki byłoby proponowane przez chadecję przywrócenie obowiązkowej służby wojskowej lub cywilnej. Takiemu rozwiązaniu konsekwentnie sprzeciwia się SPD, która chce, aby służba wojskowa pozostała dobrowolna<sup>12</sup>. Kluczowe dla uporania się z tym wyzwaniem będzie jednak odejście od tzw. kultury militarnej powściągliwości, rozwijanej w szczególności po zakończeniu zimnej wojny w odniesieniu do wojskowych operacji zagranicznych oraz powiązanej z antimilitarystycznymi nastrojami tamtejszego społeczeństwa. Na zmianę tego podejścia wpłynęły takie wydarzenia jak zajęcie Krymu przez Rosję oraz początek jej agresji w Donbasie (zob. wykres 2)<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2024 (66. Bericht), Deutscher Bundestag, Drucksache 20/15060, 11.03.2025, s. 11, bundestag.de.

<sup>9</sup> „Wir reagieren auf die geänderte Sicherheitslage in Deutschland und Europa”, Bundeswehr, 3.04.2024, bundeswehr.de.

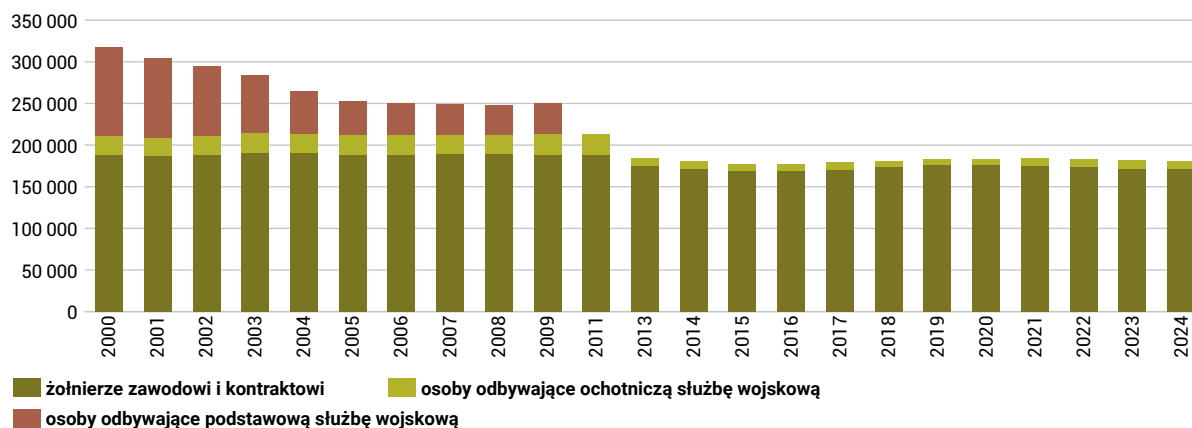
<sup>10</sup> F. Bethmann, *Deutsche Rüstungsindustrie boomt*, ZDF, 20.02.2025, zdf.de.

<sup>11</sup> Dwunaste miejsce z 12,9 mld obrotów zajmuje francusko-niemiecko-hiszpański koncern Airbus, zob. *The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world, 2023*, Stockholm International Peace Research Institute, grudzień 2024, sipri.org.

<sup>12</sup> L. Gibadło, P. Szymański, *Plany nowej służby wojskowej w RFN*, OSW, 14.06.2024, osw.waw.pl.

<sup>13</sup> J.L.S. Barbin, T. Konopka, *Militärische Zurückhaltung oder militärisches Engagement? Entstehung und Entwicklung der strategischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland bis 1990 im Lichte von Archivquellen*, „SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen”, Vol. 7, Issue 4, 2023, s. 327–353, za: degruyterbrill.com.

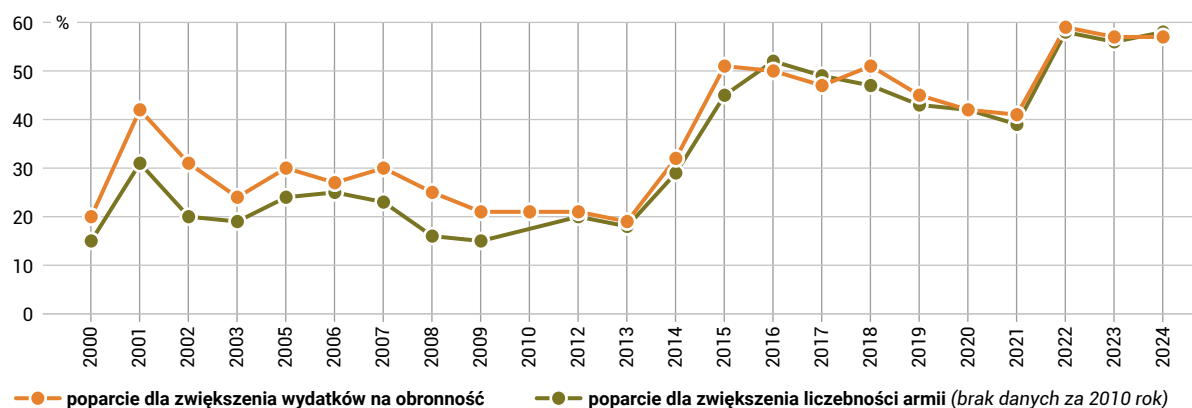
**Wykres 1. Struktura Bundeswehry w latach 2000–2024**



Brak danych za lata 2010 i 2012.

Źródło: Anzahl der Soldaten und Soldatinnen bei der Bundeswehr von 2000 bis 2024, Statista, 26.02.2025, de.statista.com.

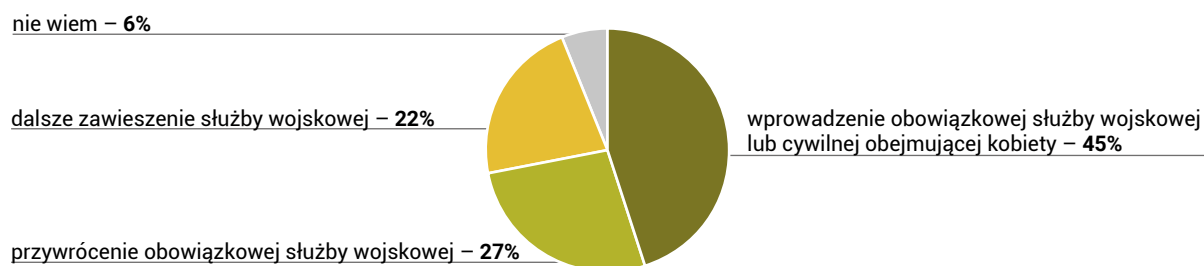
**Wykres 2. Stosunek Niemców do zwiększania wydatków na obronność i na Bundeswehre**



Brak danych za lata 2004 i 2011.

Źródło: T. Graf, Zwischen Kriegsangst und Kriegstauglichkeit. Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland 2024, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Forschungsbericht 137, 2024, s. 12, zms.bundeswehr.de.

**Wykres 3. Stosunek Niemców do służby wojskowej i cywilnej**



Źródło: badanie ARD-DeutschlandTREND April, Infratest dimap, kwiecień 2025, infratest-dimap.de.

Badania opinii publicznej wskazują, że 73% Niemców obawia się o bezpieczeństwo w Europie, 65% boi się, że Rosja zaatakuje kolejne państwa europejskie<sup>14</sup>, 27% opowiada się za przywróceniem obowiązkowej służby wojskowej, a 45% popiera wprowadzenie jej w wojsku lub w organizacji społecznej niezależnie od płci (zob. wykres 3). Decyzja o reformie hamulca zadłużenia, a nie ustanowieniu nowego

<sup>14</sup> Zob. badanie ARD-DeutschlandTREND April, Infratest dimap, kwiecień 2025, infratest-dimap.de.

funduszu specjalnego ma zabezpieczyć inwestycje przed potencjalnymi kryzysami politycznymi lub objęciem władzy przez partie niechętne tak radykalnej zmianie – jakiegokolwiek modyfikacje wymagałoby bowiem ponownego zebrania dwóch trzecich głosów Bundestagu i Bundesratu. Nie przesądza to jednak o tym, czy kolejne niemieckie rządy wykorzystają przestrzeń finansową stworzoną przez CDU/CSU, SPD i Zielonych.

## Szansa na nadrobienie zaległości w inwestycjach infrastrukturalnych

Równie ważnym elementem przyjętego pakietu, co umożliwienie zwiększania zadłużenia na obronność, jest powołanie specjalnego, finansowanego długiem funduszu celowego na szeroko pojęte inwestycje infrastrukturalne, w zamyśle ustawodawcy obejmujące zarówno transport, energetykę, ochronę klimatu, oświatę oraz służbę zdrowia, jak i cyfryzację. Bez zgody CDU/CSU na taki fundusz nie było przyzwolenia SPD (i Zielonych) na zasadnicze podniesienie wydatków na obronę. Dzięki połączeniu tych przedsięwzięć można uniknąć politycznego rozgrywania tematu inwestycji w obronność i infrastrukturę jako konkurencyjnych i wzajemnie się wykluczających. Co jednak ważniejsze, fundusz otwiera rządzącym szansę na nadrobienie poważnych i nawarstwiających się w ostatnich dekadach zapóźnień inwestycyjnych. Głównie przez brak wystarczających środków szeroko pojęta infrastruktura ulegała w ostatnich latach postępującej degradacji, co w coraz większym stopniu odbijało się na życiu codziennym obywateli. Potrzeby finansowe są ogromne – przykładowo same tylko inwestycje w drogi federalne wymagają szacunkowo 180 mld euro<sup>15</sup>, w koleje – 250 mld<sup>16</sup>, w szpitale – 50 mld<sup>17</sup>, a w szkoły i przedszkola – 67 mld<sup>18</sup>. Do tego dochodzą inwestycje w infrastrukturę energetyczną związaną z *Energiewende* – np. koszty rozbudowy sieci elektroenergetycznych szacowane są łącznie na 650 mld euro<sup>19</sup>.

Wyasygnowanie dodatkowych 500 mld euro na okres 12 lat nie rozwiąże wszystkich zaległości inwestycyjnych, ale daje szansę na ich istotne nadrobienie. To, czy się

» **Opiewający na kwotę 500 mld euro fundusz otwiera rządzącym szansę na nadrobienie poważnych i nawarstwiających się w ostatnich dekadach zapóźnień w inwestycjach infrastrukturalnych.**

to powiedzie, zależy jednak od szeregu czynników. Po pierwsze, na tym etapie nie jest jeszcze przesądzone, jak zostaną ustalone priorytety oraz w które dokładnie obszary i w jakim zakresie zostaną skierowane nowe środki. Ich podział już stał się przedmiotem gry interesów różnych branż gospodarki, które będą próbowały wpływać na rządzących. Decyzje z tym związane będzie podejmował zarówno obecnie konstytuujący się rząd, jak i kolejne gabinety.

Niejasne również pozostaje, czy uda się wydać planowane środki zgodnie z zamierzeniami. Doświadczenie z innymi funduszami (jak np. Funduszem Klimatu i Transformacji czy też regularnym budżetem federalnym)<sup>20</sup> wyraźnie pokazuje, że istotna część pieniędzy nie zostaje wykorzystana. Do podstawowych

<sup>15</sup> *Straßenbauprojekte kosten Bund 15 Milliarden Euro mehr*, ntv, 10.09.2024, n-tv.de.

<sup>16</sup> T. Wüpper, *20 Milliarden Euro pro Jahr für Ersatz und Neubau auf der Schiene*, Stuttgarter Zeitung, 17.03.2025, stuttgarter-zeitung.de.

<sup>17</sup> C. Schwietering, *50 Milliarden Euro für notleidende Kliniken. Lauterbach krempelt medizinische Versorgung um*, Tagesspiegel, 16.03.2024, tagesspiegel.de.

<sup>18</sup> S. Fokken, *Was das Sondervermögen für Kitas, Schulen und Unis bringen könnte*, Spiegel Online, 7.03.2025, spiegel.de.

<sup>19</sup> F.-T. Wenzel, *Der Ausbau der Stromnetze kostet 650 Milliarden Euro – oder noch mehr*, Redaktionsnetzwerk Deutschland, 8.12.2024, rnd.de.

<sup>20</sup> Ze środków przewidzianych na inwestycje w regularnych budżetach federalnych nie udało się wydać 30% w 2020 r., 23% w 2021 r., 10% w 2022 i 2023 r. oraz 20% w 2024 r. W ramach KTF niewykorzystana część funduszy wyniosła z kolei 50% w 2022 r., 44% w 2023 r. oraz 15% w 2024 r. (w tym ostatnim przypadku wynik znacząco poprawiło przebukowanie pieniędzy na inny cel pod koniec roku – w przeciwnym wypadku poziom niewykorzystania środków na pierwotnie zaplanowane cele wyniósłby 40%).

problemów należą różnego rodzaju bariery regulacyjne i biurokratyczne, skomplikowane i długotrwałe procedury dotyczące planowania inwestycji oraz uzyskiwania zezwoleń czy wreszcie liczne w Niemczech skargi sądowe lokalnych organizacji, które w wielu przypadkach blokują przedsięwzięcia długimi miesiącami, a niekiedy nawet latami.

Ponadto jedną z głównych przeszkód w realizacji inwestycji będą niedobory wykwalifikowanych pracowników oraz ograniczone moce przerobowe firm, np. sektora budowlanego. Już teraz w RFN jest 1,5 mln wakatów, a do 2035 r. liczba ta zwiększy się nawet do 7 mln<sup>21</sup>. Większość ekonomistów wskazuje, że bez koniecznych głębokich reform strukturalnych, często trudnych politycznie, dodatkowe środki albo nie zostaną w pełni wykorzystane, albo będą wydane w niewłaściwy sposób – na przykład na źle dobrane projekty bądź na cele konsumpcyjne, a nie inwestycyjne.

## Neutralność klimatyczna w konstytucji

W kontekście ww. funduszu Zieloni w negocjacjach z CDU, CSU i SPD odnieśli co najmniej dwa znaczące sukcesy. Jednym z nich było przekazanie 100 mld euro, czyli aż jednej piątej zaplanowanych środków, do Funduszu Klimatu i Transformacji (KTF), z którego finansuje się przedsięwzięcia związane z szeroko pojętą *Energiewende*<sup>22</sup>. Drugi to wpisanie do Ustawy Zasadniczej RFN celu neutralności emisyjnej do 2045 r. Wprawdzie zapisano go jako prawną przesłankę wydatkowania środków z KTF, a nie jako jeden z ogólnych celów polityki państwa, ale zdaniem części prawników może to stanowić ważny precedens, który będzie wpływać na późniejsze orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących polityki klimatycznej państwa.

Wzmocnienie budżetu KTF o dodatkowe 100 mld euro (na okres 12 lat) wpisuje się w rysujący się już kurs ku kontynuacji dotychczasowego modelu *Energiewende*.



**Jednym z sukcesów Zielonych w negocjacjach z CDU, CSU i SPD jest wpisanie do Ustawy Zasadniczej RFN celu neutralności emisyjnej do 2045 r.**

Uprości ono kolejnemu rządowi finansowanie przedsięwzięć w obszarze transformacji energetycznej. Podobnie jak w przypadku wspomnianych inwestycji w infrastrukturę transportową, cyfrową czy oświatową, na razie niejasne pozostaje, na co kolejne gabinety przeznaczą nowe środki. Mogą one zostać wydane na (współ)finansowanie przedsięwzięć związanych np. z rozbudową sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych czy budową nowych elektrowni dyspozycyjnych (głównie gazowych), ale także na tworzenie infrastruktury wodorowej (w tym magazynów). Mogą posłużyć też do finansowania różnych instrumentów dekarbonizacji sektora przemysłu (np. kontraktów różnicowych), ogrzewnictwa i ciepłownictwa (np. termomodernizacji budynków czy wymiany źródeł ciepła na niskoemisyjne) oraz transportu (np. przez wsparcie elektromobilności czy rozwoju transportu zbiorowego).

## Konsekwencje gospodarcze

Pakiet fiskalny korzystnie wpłynie na niemiecką gospodarkę, jednak jego pełne przełożenie na tempo wzrostu gospodarczego będzie zauważalne dopiero w latach 2028–2029 – głównie z powodu czynników proceduralnych i logistycznych. Według Niemieckiego Instytutu Badań Ekonomicznych

<sup>21</sup> T. Hellwagner et al., *Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt*, IAB-Forum, 21.11.2022, iab-forum.de.

<sup>22</sup> Fundusz Klimatu i Transformacji (niem. Klima- und Transformationsfonds) 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, stymulowania inwestycji w technologie wodorowe czy nawet budowy fabryk półprzewodników. Głównym źródłem przychodów KTF są środki ze sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w ramach unijnego systemu ETS oraz krajowego mechanizmu nEHS dla sektorów transportu i użytkowania budynków. Budżet KTF na lata 2024–2027 wynosi 212 mld euro.

(DIW Berlin)<sup>23</sup> fundusz specjalny sprawi, że niemiecki PKB będzie o 1% wyższy w 2026 r. i średnio o 2% wyższy rocznie od 2027 r., niż byłby bez wprowadzenia tego pakietu. Szacuje się, że mnożnik inwestycji publicznych w ramach funduszu wyniesie dwa – oznacza to, że PKB wzrośnie dwa razy więcej niż wydatki inwestycyjne w badanym okresie. Przyczyni się do tego przede wszystkim zwiększenie się popytu na usługi – m.in. budowlane – co przełoży się na wzrost inwestycji i konsumpcji prywatnych. Wzmożone wydatki na obronność będą mieć niewielki wpływ na wzrost PKB – sektor ten nie jest zbyt istotny dla niemieckiej gospodarki. Udział wartości dodanej przemysłu obronnego RFN wynosi mniej niż 1% PKB.

Ponadto prognozy wskazują, że pakiet w ograniczony sposób wpłynie na wzrost cen w długim terminie – z uwagi na niewykorzystane moce produkcyjne w wielu branżach przemysłu, np. maszynowej. Uwzględniając reakcje Europejskiego Banku Centralnego i podwyższenie stóp procentowych, przewiduje się, że po wprowadzeniu funduszu infrastrukturalnego inflacja będzie rocznie o 0,5 p.p. wyższa.

Jako zagrożenie dla gospodarki często przywołuje się wzrost długu publicznego i odsetek. Według Niemieckiego Instytutu Ekonomicznego (IW Köln) przez 12 lat

**» Na zapowiedź zwiększenia niemieckich wydatków publicznych rynki kapitałowe zareagowały wzrostem rentowności obligacji do 2,9%, co wskazywało na rosnącą niepewność wśród inwestorów.**

funkcjonowania funduszu nominalna wartość długu wzrośnie do 2,2 bln euro (bez uwzględnienia podniesienia wydatków na obronność w ramach poluzowania hamulca długu). Oznacza to, że dług publiczny zwiększy się do 85% PKB w 2037 r. (stan na 2025 r. to 63% PKB), a roczny deficyt instytucji rządowych i samorządowych wyniesie ok. 3,3% PKB. Według Federalnego Trybunału Rozrachunkowego pod koniec okresu funkcjonowania pakietu odsetki mogą wzrosnąć o dodatkowe 37 mld euro rocznie (dla porównania: w 2024 r. przeznaczono na nie 34 mld euro, stanowiło to 7,3% całkowitych wydatków budżetowych). Istnieje ryzyko podwojenia się stosunku wielkości odsetek do wpływów podatkowych do poziomu 17% do 2037 r., co będzie generować znaczną presję konsolidacyjną. Dlatego istotne jest przeznaczenie środków faktycznie na inwestycje, a nie inflacyjną konsumpcję.

Pod znakiem zapytania pozostaje kwestia zgodności wprowadzenia funduszu z unijnymi regułami paktu stabilności i wzrostu. Komisja Europejska rozważa wyłączenie wydatków na obronność do poziomu 1,5% PKB rocznie w ramach pakietu ReArm Europe z reguły dotyczącej dopuszczalnej granicy deficytu budżetowego, dzięki czemu RFN byłaby w stanie zmieścić się w limicie. Problem stanowiłaby jednak przyszła wartość długu, który znacząco przekroczy granicę 60% PKB. Wymusi to na niemieckich rządzących negocjowanie z KE zakresu dopuszczalnych wydatków inwestycyjnych. Nacisk coraz większej liczby państw (także m.in. Włoch i Francji) może doprowadzić do dalszego luzowania unijnych reguł fiskalnych; według nowych przepisów z 30 kwietnia 2024 r. inwestycje traktuje się tak samo jak konsumpcję. Ogromne potrzeby inwestycyjne członków UE mogą doprowadzić do dopisania odpowiedniej klauzuli.

Na zapowiedź zwiększenia niemieckich wydatków publicznych rynki kapitałowe zareagowały wzrostem rentowności 10-letnich obligacji z 2,6% do 2,9%. Podobnie podniosło się oprocentowanie obligacji francuskich (3,6%) i włoskich (4,0%), co wskazywało na rosnącą niepewność wśród inwestorów. Mimo to niemieckie akcje zyskały, a euro umocniło się wobec dolara, co sugeruje umiarkowane ożywienie gospodarcze. Wydarzenia te zbiegły się ze wzrostem amerykańskiego „indeksu strachu” po tym, jak prezydent Trump zapowiedział cła. Może to świadczyć o tym, że wpływ niemieckich planów fiskalnych na europejskie rynki przeszacowano. Stymulowanie popytu wewnętrznego poprzez wprowadzenie pakietu fiskalnego ma szansę złagodzić skutki polityki handlowej przywódcy USA, jednak perturbacje na światowych rynkach powodują wysoką niepewność oraz trudności w prognozowaniu kierunków rozwoju zarówno niemieckiej, jak i ogólnie europejskich gospodarek.

<sup>23</sup> W prognozie Instytut uwzględnił początkowo zapowiadany 10-letni (a nie 12-letni) okres funkcjonowania funduszu.