



Znaczenie przełomowego pakietu finansowego w Niemczech

Łukasz Jasiński

Powołany w maju br. rząd Niemiec ma do dyspozycji nowy pakiet finansowy. Zatwierdził go w marcu br. Bundestag mijającej kadencji, nowelizując ustawę zasadniczą głosami nowej koalicji złożonej z Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU), Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU) oraz Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD) i przy wsparciu Zielonych. Elementem kompromisu, który umożliwił przyjęcie pakietu, jest postulowany przez socjaldemokratów specjalny fundusz z budżetem 500 mld euro, przeznaczony na wzmocnienie inwestycji w infrastrukturę i ochronę klimatu. Niewliczanie wydatków wojskowych powyżej 1% PKB do deficytu ma umożliwić modernizację Bundeswehry. Wpisuje się to w decyzje Komisji Europejskiej (KE) o wyłączeniu obronności z procedury nadmiernego deficytu i pomoże wzmocnić europejską część NATO, co leży w interesie Polski.

Radykalna zmiana priorytetów. Przyjęcie pakietu finansowego oznacza rezygnację z restrykcyjnych oszczędności na rzecz inwestowania dzięki osłabieniu reguły hamulca zadłużenia. Została ona wprowadzona za rządów Angeli Merkel i ograniczała do 0,35% PKB maksymalny roczny deficyt budżetowy, co umożliwiało utrzymywanie niskiego długu publicznego – w 2024 r. wyniósł on w Niemczech 62% PKB wobec średniej dla strefy euro 88%, a 113% we Francji. M.in. to podejście do zadłużenia powodowało, że w Niemczech w 2023 r. poziom wydatków na inwestycje publiczne był niższy (2,6 % PKB) niż średnia dla strefy euro (3,1%) czy środki przeznaczane przez Francję (3,8%). Osłabienie tej reguły polega na tym, że będzie dotyczyła wydatków na obronność tylko do poziomu 1% PKB, a specjalny fundusz na inwestycje nie będzie nią objęty. Biorąc pod uwagę duże możliwości Niemiec w zaciąganiu zadłużenia, zmiany te umożliwiają wzrost nakładów na siły zbrojne znacznie powyżej poziomu 2% PKB wynikającego z obecnych zobowiązań w ramach NATO. Otwierają one także nowe możliwości dla landów, które będą mogły zaciągać pożyczki na inwestycje. Pakiet finansowy umożliwi tym samym zakupy nowego sprzętu dla Bundeswehry

oraz inwestycje infrastrukturalne na szczeblu federalnym i landowym.

Potrzeba inwestycji. Zmiany są odpowiedzią na zapóźnienia inwestycyjne i modernizacyjne Niemiec. Według raportu Instytutu Niemieckiej Gospodarki ze stycznia br. niezbędne federalne inwestycje w drogi, kolej, szkolnictwo, mieszkalnictwo oraz cyfryzację i dekarbonizację gospodarki wymagają nakładu 595 mld euro w ciągu dziesięciu lat. Środki ze specjalnego funduszu połączone z corocznymi wydatkami z budżetu państwa mają umożliwić pokrycie tego zapotrzebowania. Będą one przeznaczone tylko na nowe inwestycje, zaś wszystkie projekty już realizowane mają być finansowane z budżetu państwa.

Zmiana reguły hamulca ma umożliwić znaczne zwiększenie wydatków na obronność i długoterminowe, stabilne finansowanie Bundeswehry. Potrzebuje ona poważnych inwestycji wobec wieloletnich zaniedbań i oszczędności. [Zmiany wprowadzone po rosyjskiej pełnoskalowej inwazji na Ukrainę](#) przyniosły wzrost nakładów z 1,5% w 2022 r. do 2,1% PKB w 2024 r., wliczając w to wydatki z utworzonego przez rząd Olafa Scholza specjalnego funduszu, który wyczerpie się

w 2027 r. Mimo to niemieckie siły zbrojne mają nadal wiele luk w kluczowych zdolnościach wojskowych, takich jak obrona przeciwlotnicza i przeciwrakietowa, wsparcie logistyczne, rozpoznanie, systemy rażenia dłuższego zasięgu czy jednostki pancerne. O relatywnej słabości Bundeswehry świadczy choćby trudny proces zwiększania niemieckiej obecności wojskowej na Litwie do poziomu brygady. W 2023 r. pełnomocniczka Bundestagu ds. sił zbrojnych szacowała ich potrzeby na dalsze 300 mld euro.

Wymiar międzynarodowy. Głównym powodem wprowadzenia rozwiązań umożliwiających wzrost nakładów na obronność jest reakcja Niemiec na zmiany w ich środowisku bezpieczeństwa. Jego fundamentem były silne relacje transatlantyckie, zarówno bilateralne, jak i w ramach NATO. Zostały podważone przez działania USA: krytyczne wobec UE [przemówienia wiceprezydenta J.D. Vance’a](#), m.in. w Monachium, czy sposób prowadzenia [amerykańsko-rosyjskich negocjacji](#) w sprawie zakończenia wojny na Ukrainie, a także przez europejskie państwa Sojuszu, które żądały zdecydowanego zwiększenia wydatków na obronność.

W krótkiej perspektywie zmiany w Niemczech mają służyć podtrzymaniu ich więzi transatlantyckich i amerykańskiego zaangażowania w NATO jako podstawowego narzędzia odstraszania Rosji. Wpisują się również w działania KE, [zakładające rozbudowę europejskiego potencjału obronnego](#) dzięki większej odpowiedzialności państw członkowskich UE za własne bezpieczeństwo.

Kontekst wewnętrzny. Po [zwycięstwie w wyborach parlamentarnych](#) celem lidera CDU i nowego kanclerza Friedricha Merza było jak najszybsze zawarcie koalicji rządowej z SPD. Aby uzyskać poparcie tej partii dla koncepcji zwiększenia wydatków zbrojeniowych, Merz zdecydował się na połączenie zmian dotyczących hamulca zadłużenia w odniesieniu do obronności z utworzeniem specjalnego funduszu na inwestycje infrastrukturalne. Decyzje te stały w sprzeczności z deklaracjami kanclerza z kampanii wyborczej o utrzymaniu hamulca i oszczędzaniu środków publicznych, ale odpowiadały wyborczym postulatam SPD.

Przyjęty pakiet długofalowo zwiększy możliwości działania nowego rządu, ale w krótkiej perspektywie osłabia jego popularność. W sondażu Politbarometer dla ZDF z końca marca br. 73% ankietowanych uznało, że Merz oszukał wyborców w sprawie zadłużenia. Na ocenę nowego rządu może wpływać też fakt, że zmiany przegłosował Bundestag mijającej kadencji na nadzwyczajnej sesji, gdyż w izbie utworzonej po wyborach CDU/CSU i SPD potrzebowałyby nie tylko głosów Zielonych, lecz także negocjacji z Alternatywą dla Niemiec (AfD) lub Die Linke. Tymczasem nawet pozyskanie głosów SPD i Zielonych wymagało szeregu ustępstw ze strony CDU, która zgodziła się na pięciokrotnie większy od początkowo planowanego budżet funduszu infrastrukturalnego i przeznaczenie z niego 100 mld euro na ochronę klimatu. Na zmianach założeń korzysta AfD, która oskarża Merza o porzucenie konserwatywnych postulatów. Przekłada się to na poparcie dla tej partii – w kwietniowym sondażu IPSOS po raz pierwszy była najpopularniejsza, wyprzedzając chadecję (25% wobec 24%).

Krótkoterminowe skutki polityczne przyjęcia pakietu przełożyły się na przebieg rozmów o [umowie koalicyjnej](#). Dążąc do zahamowania spadku poparcia dla CDU na rzecz AfD, Merz wynegocjował zgodę SPD na zdecydowane zaostreżenie polityki migracyjnej (co zostało zawarte w dokumencie koalicyjnym), włącznie z możliwością zawracania migrantów na granicy, nawet za cenę napięć z państwami sąsiednimi. Zasadniczym ustępstwem SPD wobec CDU była z kolei zgoda na oszczędności w systemie świadczeń socjalnych oraz na stopniową obniżkę podatków dla przedsiębiorców. Choć reformy te w połączeniu z dodatkowymi środkami na inwestycje mają na celu poprawę sytuacji gospodarczej, treść pakietu finansowego oraz kształt umowy koalicyjnej wywołały niezadowolenie części posłów koalicji, którzy w anonimowym głosowaniu w Bundestagu początkowo [nie poparli wyboru Merza](#) na kanclerza.

Czynnikami utrudniającym sprawne wydatkowanie dodatkowych środków może okazać się rozbudowana i niewydolna biurokracja cywilna i wojskowa. Już teraz skomplikowane procedury i niedociągnięcia na etapie planowania inwestycji utrudniają ich sprawną realizację. Znaczącym przykładem jest projekt „Stuttgart 21”, czyli trwająca od 2010 r. modernizacja węzła kolejowego w tym mieście. Problemem Bundeswehry, oprócz deficytów sprzętu i infrastruktury, są natomiast braki kadrowe – około 20 tys. etatów pozostaje nieobsadzonych.

Wnioski i perspektywy. Przyjęcie przez Niemcy pakietu finansowego, który stanowi reakcję na zmieniającą się sytuację międzynarodową i konieczność zwiększenia inwestycji publicznych, może dać impuls dla zmagającej się ze stagnacją gospodarki i wzmocnić niemieckie siły zbrojne. Istotnym wyzwaniem pozostaje jednak potrzeba ograniczenia biurokracji. Jeśli rozwiązaniem miałyby stać się redukcja zatrudnienia w administracji publicznej, należy spodziewać się oporu związków zawodowych i możliwego spadku poparcia dla rządu oraz zatrzymania części reform.

Niemcy, zwiększając nakłady na obronność, mają aspiracje do pełnienia kluczowej roli w długofalowym procesie przejmowania przez UE odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo wobec spodziewanego zmniejszania zaangażowania USA w Europie. O toczącej się rywalizacji z Francją w tym zakresie świadczy m.in. podjęta przez jej prezydenta Emmanuela Macrona – w odpowiedzi na zainicjowanie tematu przez Merza – [dyskusja nad odstraszaniem nuklearnym w Europie](#).

Wzrost niemieckich nakładów na obronność odpowiada w krótkiej perspektywie interesom Polski, gdyż może wzmocnić europejski filar NATO. Nowy fundusz na infrastrukturę stanowi z kolei szansę na poprawę połączeń transgranicznych między Polską a Niemcami, które służą kontaktom handlowym i międzyludzkim, ale także przerzutowi wojsk w sytuacjach kryzysowych. Zamiar współpracy w tym zakresie potwierdził Merz w Warszawie dzień po wyborze na stanowisko kanclerza. W dłuższej perspektywie jednak wzmocnione gospodarczo i wojskowo Niemcy mogą skupiać się na bilateralnych relacjach z najsilniejszymi partnerami, marginalizując przy tym Polskę.