



Bezpieczeństwo a zmiana paradygmatu w polityce fiskalnej Niemiec

Justyna Schulz

Przyzwolenie nowego kanclerza Niemiec Friedricha Merza na zwiększenie zadłużenia publicznego stanowi ważną cezurę w historii CDU. Podważa ono fundamenty dotychczasowej argumentacji tej partii, stanowiącej, że reformy powinny poprzedzać zwiększenie wydatków, a poziom zadłużenia nie przekraczać 60% PKB. Zastanawiać musi w związku z powyższym radykalizm tej zmiany. Wydaje się, że głównym motywem, jakim kierował się nowy szef rządu federalnego, jest dążenie do uzyskania elastyczności finansowej, która pozwoli odgrywać kluczową rolę w kwestiach dotyczących wzmocnienia obronności i suwerenności technologicznej Niemiec i Unii Europejskiej.

DYSKUSJA WOKÓŁ NOWEJ STRATEGII FISKALNEJ

Polityka prezydenta Trumpa posłużyła nowemu kanclerzowi Niemiec Friedrichowi Merzowi jako powód do radykalnego odejścia od solidności finansów publicznych, stanowiącej dotychczas swoiste DNA jego partii CDU. Jeszcze w programie wyborczym chadecji kategorycznie zaręczano utrzymanie hamulca zadłużenia ze względu na solidarność międzypokoleniową. Zapewniano również o ochronie niemieckich oszczędności, odrzucając wszelkie formy współodpowiedzialności finansowej Niemiec za długi innych państw UE. Ten drugi zapis został powtórzony także w umowie koalicyjnej.

W tradycyjnym rozumieniu kręgów gospodarczych w CDU stabilność fiskalna nie stanowiła celu samego w sobie. Niemcy, dzięki przestrzeni fiskalnej, były „kotwicą stabilności w strefie euro” czy kluczowym podmiotem w programach pomocowych UE, o których zgodę musiały zabiegać inne państwa pozbawione tej przestrzeni. Potencjał fiskalny zabezpieczał możliwość suwerennego działania, co pokazały takie wyzwania finansowe jak zjednoczenie Niemiec, kryzys w strefie euro czy pandemia. Jednocześnie był ważnym elementem budowania pozycji

Redakcja:

Małgorzata Bukiel
Karol Janoś (red. naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Prezentowane w tekstach tezy
wyrażają jedynie opinie
autorek i autorów.

Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego

ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

tel. (+48) 61 85 27 691
izpozpl@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

i wpływów w strukturach międzynarodowych¹.

Dyskusja wokół nowej strategii fiskalnej jest natury zasadniczej i dotyczy pytania, czy potencjał fiskalny, który pozwalał Niemcom na mobilizację środków finansowych w krytycznych sytuacjach, jest ich dobrem publicznym, decydującym o bezpieczeństwie państwa, czy jednak niewykorzystany potencjał fiskalny osłabia szanse ich rozwoju. Czy zwiększanie inwestycji finansowanych przez wzrost długu publicznego zwiększy dobrobyt, jak zakładają zwolennicy zmian, czy stanowi dla niego zagrożenie, jak argumentują krytycy. Czy stabilność fiskalna w strefie euro, której zabezpieczenie stanowiła solidność finansowa Niemiec, jest również elementem bezpieczeństwa koniecznego przy wspieraniu Ukrainy w wojnie z Rosją.

Argumenty na rzecz nowej strategii fiskalnej pokrywają się w dużej mierze z diagnozą przedstawioną w Raporcie Draghiego. To tłumaczy dlaczego zmiana w Niemczech została przyjęta wręcz entuzjastycznie przez europejskie środowiska polityczno-ekonomiczne. Podzielają one leżące u podstaw Raportu założenie, że dla przeprowadzenia koniecznych reform strukturalnych nieodzowne są inwestycje finansowane ze środków publicznych. Domniemywa się, że inwestycje te

wpłyną na wzrost PKB i dochodów budżetowych na tyle, że pozwolą one na redukcję zadłużenia w przyszłości lub utrzymanie go na bezpiecznym poziomie względem PKB. W umowie koalicyjnej zakłada się, że jedno euro wydane ze środków publicznych na infrastrukturę przyniesie dochód w wysokości 3 euro. Państwa UE oczekują wręcz, że zwiększone wydatki w Niemczech będą impulsem napędzającym koniunkturę również w ich gospodarkach, a Niemcy powrócą do swojej roli lokomotywy rozwoju i wzrostu w UE.

SOLIDNOŚĆ FINANSOWA A BEZPIECZEŃSTWO

Generalnie należy podkreślić, że krytycy nowej strategii fiskalnej nie kwestionują konieczności zwiększenia wydatków na obronność i infrastrukturę. Problemem dla nich jest sekwencja czasowa działań, a nie wydatki czy ich wysokość. Konkretnie krytycznie oceniają fakt, że nowe środki popłyną zanim dokonana będzie konsolidacja wydatków budżetowych. To, że stare struktury zasilone zostaną dodatkowymi pieniędzmi, znacznie utrudni przeprowadzenie reform. Jak wyraziła to prof. Veronica Grimm na platformie X, problemem nie jest silna reakcja na potrzeby w dziedzinie obrony, lecz to, że wykorzystuje się pozorne zaostrzenie sytuacji – skandal w Białym Domu² – aby niemal całkowicie odejść od zapowiedzianego kursu reform. Priorytetem

¹ Nach Kompromiss von Union und SPD: Wirtschaftsrat warnt vor dauerhafter Defizitfinanzierung, Wirtschaftsrat Deutschland, 5.03.2025, <https://wirtschaftsrat.de/de/presse/pressemitteilungen/nach-kompromiss-von-union-und-spd-wirtschaftsrat-warnt-vor-dauerhafter-defizitfinanzierung/> [dostęp: 19.05.2025].

² Dotyczy spotkania prezydenta Ukrainy V. Zelenskiego i prezydenta USA D. Trumpa w Waszyngtonie 28.02.2025 r.

powinny być reformy biurokracji, usprawnienie państwa i zdefiniowanie priorytetów wydatków budżetowych, które uwzględnią nową sytuację geopolityczną, technologiczną i demograficzną Niemiec. Powinno się to wiązać z redukcją dotychczasowych wydatków, a nie dodawaniem do zastanych struktur nowych zadań. Wątpliwości krytyków wzmocnia fakt, że zgodnie z założeniami umowy koalicyjnej obok dodatkowego, pozytywnie ocenianego funduszu na infrastrukturę w wysokości 500 mld euro i wyłączenia wydatków na obronę powyżej 1% PKB z ograniczeń hamulca zadłużeniowego, znacznie wzrosną wydatki konsumpcyjne i transferowe, jak na przykład wyższe emerytury dla matek, podniesienie ryczałtu dla dojeżdżających do pracy, obniżenie podatku VAT w gastronomii czy dotacje do oleju napędowego dla rolnictwa i przemysłu. Zdaniem krytyków brakuje również wyraźnego sygnału do społeczeństwa, że w obecnej sytuacji konieczne są wyrzeczenia. Prawie bezgraniczne możliwości finansowe osłabią bodźce skłaniające do podjęcia trudu zdefiniowania konfliktu interesów i ustalenia hierarchii wydatków. W efekcie pieniądze posłużą do zachowania status quo.

W czasie rządów poprzedniej koalicji debatę wokół finansowania wydatków na obronę spolaryzował antagonizm „butter versus arms”, czyli pytanie, w jakim stopniu wzrost wydatków na obronność odbędzie się kosztem wydatków społecznych. Friedrich Merz z kolei zdefiniował konflikt interesu

pomiędzy obronnością a stabilnością budżetową. Prezentując nową ofensywę fiskalną, uzasadniał, że brak pieniędzy nie może być barierą dla wzmocnienia obronności.

Na kwestionowaniu zasadności tak sformułowanego antagonizmu skupiła się głównie krytyka przeciwników nowej strategii fiskalnej, którzy wskazywali na następujące zagrożenia dla bezpieczeństwa, płynące z rosnącego zadłużenia:

1. Obniżenie wiarygodności Niemiec jako solidnego dłużnika. Odejście od polityki Niemiec jako bastionu stabilności fiskalnej może osłabić zaufanie rynków do niemieckich papierów dłużnych i skutkować wzrostem kosztów obsługi długu. Już zapowiedź poluzowania hamulca przełożyła się na wzrost oprocentowania 10-letnich obligacji o 11 punktów bazowych. Przeciętny wzrost oprocentowania o 0,4% punktu procentowego oznacza przy obecnym poziomie długu ok. 7 mld euro rocznie dodatkowych kosztów jego obsługi. Ogranicza to potencjał fiskalnego reagowania dla przyszłych pokoleń i ich odporność na zagrożenia. Jeśli prognozowany wzrost gospodarczy będzie niższy niż oprocentowanie, to coraz większa część budżetu będzie przeznaczana na koszty obsługi zadłużenia.

2. Zagrożenie dla wiarygodności spójności fiskalnej strefy euro. Wyższe oprocentowanie niemieckiego długu przełoży się na droższe finansowanie dla innych państw strefy euro, szczególnie tych z wysokim zadłużeniem

(np. Francja – 111% PKB, Włochy – 144% PKB), zwiększając presję na ich budżety i zmniejszając ich potencjał fiskalnego reagowania. Państwa strefy euro korzystały pośrednio z solidności finansowej Niemiec, gdyż oprocentowanie niemieckich obligacji stanowi punkt odniesienia dla wyceny długu innych państw strefy euro. Uważa się, że wzrost oprocentowania włoskich obligacji do 4% może być problemem dla budżetu Włoch. Francja również znajduje się pod dużą presją budżetową, a obecne koszty obsługi długu równe są sumie wydatków zbrojeniowych i na edukację. Zwiększy to nacisk na Europejski Bank Centralny, aby interweniował na rynku obligacji rządowych, co rodzi z kolei konflikt interesu z celem banku centralnego, jakim jest zabezpieczenie stabilności pieniądza.

3. Spirala zadłużenia w strefie euro.

Jeśli Niemcy zwiększą deficyt, inne państwa mogą uznać to za przyzwolenie na podobną politykę, co grozi spiralą zadłużenia w strefie euro. Odejściem od polityki solidności fiskalnej Niemcy podważają fundament, na którym zbudowana jest strefa euro. Opiera się ona bowiem na założeniu, że w UE mającej wspólną politykę monetarną, ale zdecentralizowaną politykę fiskalną konieczne jest utrzymanie barier dla poziomu zadłużenia fiskalnego. To przecież Niemcy przeforsowały w ostatniej reformie Paktu Stabilności i Rozwoju w styczniu 2024 r., że granice zadłużenia pozostaną na niezmiennym poziomie

60%. W związku z powyższym nie dziwi irytacja partnerów wobec tak niespójnego postępowania. Minister finansów i gospodarki Włoch Giancarlo Giorgetti zarzucił w wywiadzie dla „Handelsblatt”, że Niemcy postanowiły robić co chcą, bez uzgodnienia z Unią. „Ponieważ Niemcy muszą się zbroić, to długi już nie są problemem”³. Stanowi to również wyzwanie dla Komisji Europejskiej, która pozytywnie zareagowała na poluzowanie hamulca zadłużenia w Niemczech, ale chcąc stosować jednakowo wobec wszystkich reguły Paktu Stabilności będzie musiała poddać Niemcy procedurze nadmiernego zadłużenia i oczekiwać przedstawienia odpowiedniego planu oszczędnościowego.

4. Negatywne konsekwencje dla gospodarki niemieckiej i europejskiej.

Wzrost zadłużenia wiąże się z groźbą inflacji, jeśli nieograniczone środki finansowe napotykają ograniczony potencjał niewielu firm w sektorze zbrojeniowym. Wzrost oprocentowania podraża koszty inwestowania dla podmiotów prywatnych. Poluzowanie hamulca nie rozwiązuje podstawowego problemu niemieckiej gospodarki, jakim jest brak inwestycji w najbardziej zaawansowane technologie. Niemiecki biznes inwestuje porównywalnie na poziomie europejskim ok. 21% PKB, ale odbywa się to głównie w sektorach o średnim zaawansowaniu technologicznym, jak np. motoryzacja, które działają dodatkowo pod presją

³ „Deutschen haben beschlossen, dass sie machen können, was sie wollen”, „Handelsblatt” 18.03.2025.

konkurencji z Chin. Zmiana jakościowa może dokonać się jedynie dzięki inwestycjom w sektorze prywatnym. Jeśli poluzowanie hamulca będzie służyło zwiększeniu pomocy publicznej dla sektora prywatnego, to jest to strategia, która gwarantuje tworzenie międzynarodowo konkurencyjnej gospodarki.

5. Zwiększona presja na wprowadzenie wspólnego mechanizmu zadłużenia (euroobligacje). Krytycy podkreślają, że otworzy to debatę wokół trwałego mechanizmu wspólnego długu, czego domaga się Francja. Przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zaproponowała przedłużenie trwania wprowadzonego w 2020 r. NextGeneration EU (750 mld euro), który wygasa w 2026 r., pod nazwą „Europejski Fundusz Odporności”. Dla krytyków stanowi to podobne osłabienie bodźców dla konsolidacji budżetów państw europejskich, jak w przypadku odejścia rządu Merza od solidności finansowej. Groźba kryzysu finansów publicznych w strefie euro jest w ten sposób odsuwana w czasie, ale nie zażegnana.

KONKLUZJE

Praktyka pokaże, na ile zarysowane powyżej obawy staną się realnym zagrożeniem. Nie można bowiem z góry wykluczać, że zapowiedziane oszczędności w wyniku cyfryzacji administracji i odbiurokratyzowania uwolnią środki budżetowe, a zaplanowane inwestycje staną się impulsem gospodarczym. Na obecnym etapie trudno jednak być optymistą, tym bardziej że pierwsze rysy w koalicji ujawniły się już podczas

głosowania dotyczącego wyboru kanclerza. Konieczność powtórzenia tego głosowania była swoistym pierwszym wotum nieufności wobec rządu. CDU na czele z Friedrichem Merzem, rezygnując z legitymizacji jaką dają wybory, do których partia szła z zupełnie innym programem, podjęła duże ryzyko. Jedynie znacząca poprawa sytuacji ekonomicznej uchroni partię od utraty wiarygodności politycznej. Nie można też odmówić częściowej racji tym, którzy uważają że program obecnej koalicji sprowadza się do zwiększenia długów i ograniczenia reform oraz braku systemowych rozwiązań dla strukturalnych wyzwań stojących przed niemiecką gospodarką.

Rodzi się zatem pytanie, jakie korzyści płyną z tej strategii dla nowego kanclerza, że zdecydował się na podjęcie takiego ryzyka.

Oprócz przekonania, że zwiększenie pułapu zadłużenia jest ekonomicznie słuszne lub jedynie możliwe w obecnej konstelacji politycznej, ważnym argumentem są z pewnością ambicje europejskie i międzynarodowe nowego szefa niemieckiego rządu federalnego. Wydaje się on zdeterminowany, by odgrywać kluczową rolę w konsolidacji wydatków obronnych w Europie i przeprowadzić tym procesom również dzięki skali środków, jakie Niemcy gotowe są zainwestować. Potencjał finansowy zarysowujący się na horyzoncie ugruntowuje znaczenie Niemiec zarówno w odniesieniu do kwestii gospodarczych, jak i obronnych i potwierdza



pozycję Berlina jako naturalnego lidera w Europie.

W kontekście europejskim można oczekiwać aktywnej roli Niemiec w definiowaniu agendy zarówno odnośnie wzmocnienia obronności, jak i suwerenności technologicznej. Dla Niemiec Unia Europejska stanowiła swoisty lewar dla budowania własnej pozycji międzynarodowej i ekonomicznej, a jej postępująca słabość przekłada się również na postrzeganie potencjału Niemiec. Z tego względu można założyć, że Friedrich Merz chciałby zdyskontować potencjał fiskalny Niemiec na rzecz wzmocnienia pozycji Europy wobec USA czy Chin, mając nadzieję, że nie podważy to stabilności finansowej w strefie euro.

Krytycy jego strategii nie kwestionują tych celów. W większości uznają fakt, że Niemcy powinny prowadzić bardziej aktywną politykę europejską. Uważają jednak, że instrumenty zastosowane do ich osiągnięcia są niewłaściwe. Trudno bowiem być liderem bez potencjału fiskalnego, stając się dłużnikiem uzależnionym od dobrej woli inwestorów kapitałowych, a ta opcja dla Niemiec jako efekt uboczny strategii Friedricha Merza również jest możliwa.

Dr Justyna Schulz – germanistka i ekonomistka,
główny analityk w Instytucie Zachodnim.