

Budżet wspomagany. Rząd RFN zwiększa wydatki dzięki funduszom specjalnym

Sebastian Płóciennik

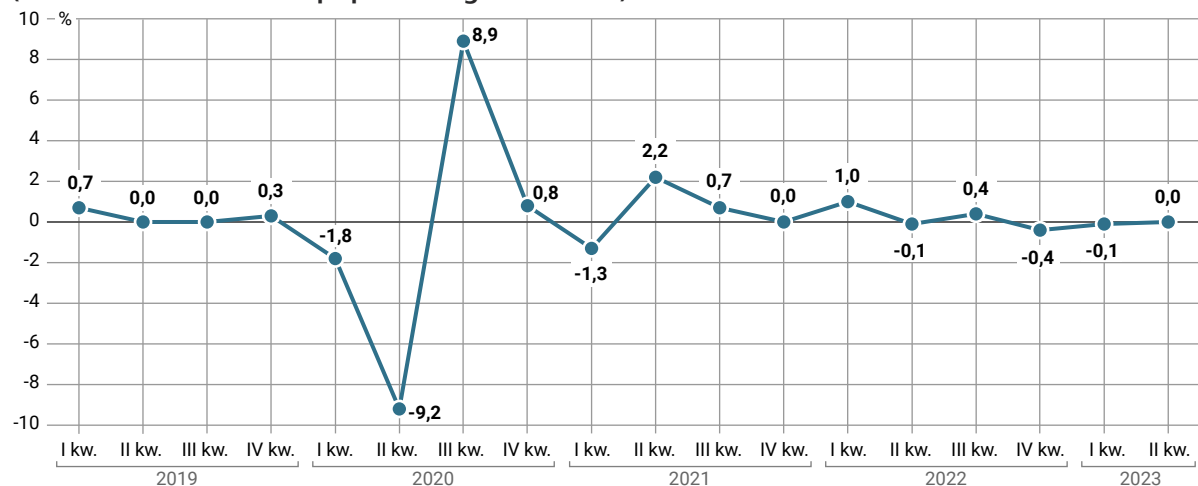
Niemcy znalazły się w klinczu między surowymi regułami budżetowymi a koniecznością walki z kryzysem gospodarczym, amortyzacji rosnących kosztów energii i przeznaczenia większych środków na inwestycje publiczne. Wyjściem okazało się zwiększenie roli funduszy specjalnych, które dofinansowano dzięki czasowemu zawieszeniu konstytucyjnego „hamulca długu” oraz zmianom w sposobach księgowania nowego zadłużenia. Dzięki temu rząd będzie mógł wydać dodatkowe dziesiątki miliardów euro rocznie na wybrane projekty, deklarując jednocześnie przestrzeganie restrykcji zapisanych w ustawie zasadniczej. To rozwiązanie zapewnia względny spokój polityczny wewnątrz koalicji kierowanej przez Olafa Scholza, ale budzi wiele wątpliwości natury prawnej jako próba ominięcia „hamulca długu”. Ponadto zwiększanie wydatków poza budżetem federalnym utrudni RFN działania na poziomie UE – przekonywanie innych państw członkowskich do uporządkowania finansów publicznych straci na wiarygodności.

Partie tworzące rząd w Berlinie toczą spór dotyczący orientacji polityki gospodarczej. SPD i Zieloni uważają, że kluczem do rozwoju jest zwiększenie wydatków inwestycyjnych w strategicznych obszarach – konieczne, gdyż prywatny biznes podejmuje decyzje zbyt wolno i w zbyt małej skali. Liberalna FDP odwołuje się z kolei do zmniejszenia obciążeń podatkowych i zachęcenia prywatnych podmiotów do inwestycji poprzez specjalne ulgi. Według tej partii rząd powinien raczej dbać o odpowiednie ramy regulacyjne, a nie ingerować w mechanizm rynkowy.

Spór ten zaostrzył się w czasach pandemii i kryzysu wywołanego wojną na Ukrainie, gdy generalnie wzrosła presja na zwiększenie roli państwa w gospodarce. Z punktu widzenia FDP kluczowym mechanizmem pozwalającym na blokowanie interwencjonizmu stał się zapisany w art. 115 ust. 2 ustawy zasadniczej „hamulec długu” (*Schuldenbremse*, SB). Zgodnie z nim nowe zadłużenie budżetu federalnego w danym roku nie może przekraczać 0,35% PKB. Odchylenia od tej zasady dopuszcza się tylko w szczególnych przypadkach. Pierwszym jest zła sytuacja gospodarcza – słaba koniunktura pozwala zwiększyć wydatki ponad limit, choć zgodnie ze ściśle określonym algorytmem. Drugi to katastrofa naturalna lub inna sytuacja nadzwyczajna – w takim przypadku obowiązywanie hamulca może zostać czasowo zawieszona w drodze uchwały Bundestagu. Z tej ścieżki korzystano w latach 2020–2022, gdy COVID-19, a później szok energetyczny sparaliżowały gospodarkę (zob. wykres 1). Kiedy kryzysowa fala zaczęła opadać, rozgorzała batalia polityczna o przywrócenie restrykcyjnej regulacji.



Wykres 1. Kwartalna dynamika PKB w Niemczech w latach 2019–2023
(zmiana w stosunku do poprzedniego kwartału)



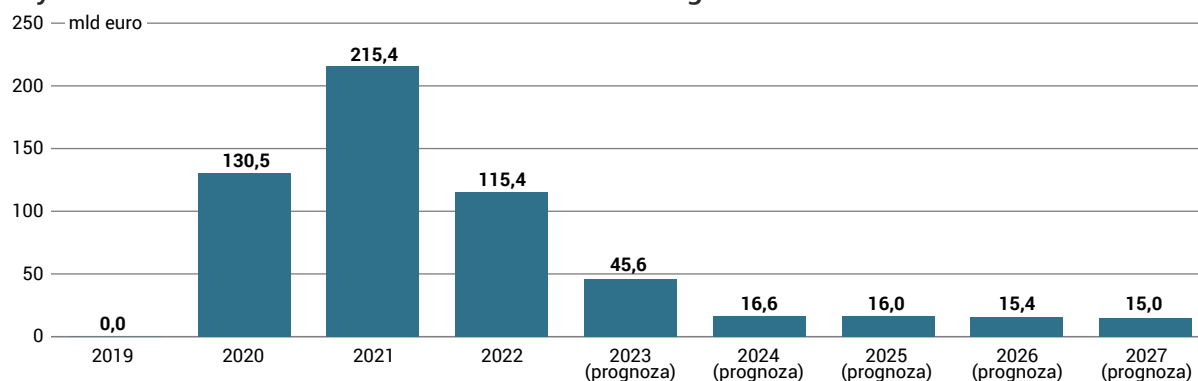
Źródło: Eurostat.

Powrót hamulca

Minister finansów i lider liberałów Christian Lindner przekonywał, że limit wydatków pozwoli zredukować wysoką inflację (w listopadzie 2022 r. wskaźnik HICP osiągnął 11,6%). Ponadto ograniczenie publicznego popytu na dług doprowadzi do obniżki stóp procentowych i zmniejszy tzw. efekt wypychania prywatnego biznesu z rynku kapitałowego przez państwo. W ten sposób zagwarantuje się lepsze warunki do wzrostu inwestycji w tym sektorze. Lindner umiejętnie odwoływał się również do zakorzenionych w społeczeństwie przekonań o konieczności ograniczania długu i zapewnienia stabilności fiskalnej. Argument, że po zakończeniu wielkich programów anty kryzysowych Niemcy powinny wrócić do „zdrowego” gospodarowania, w tym do zasady, że każdy wzrost wydatków należy pokryć wyższymi wpływami lub oszczędnościami (art. 110 ust. 1 ustawy zasadniczej), mógł przekonać zwłaszcza konserwatywnych wyborców.

Ostatecznie minister osiągnął zamierzony cel: partnerzy koalicyjni zgodzili się na odwieszenie hamulca. Budżet na 2023 r. przewidywał spełnienie rygorów odnoszących się do nowego długu, choć z uwzględnieniem nieco większej przestrzeni wydatkowej ze względu na kiepską koniunkturę w gospodarce. Przywrócenie konstytucyjnej reguły na pierwszy rzut oka wyglądało na rezultat udanej kampanii i dowód politycznego kunsztu szefa resortu finansów z FDP. Wyjaśnienie jest jednak bardziej złożone: kompromisu w koalicji nie byłoby, gdyby nie skomplikowana inżynieria finansowa, która pozwoliła zwiększyć wydatki „obok” poddanych restrykcjom fiskalnym głównego budżetu. Umożliwiła to instytucja tzw. funduszy specjalnych – *Sondervermögen* (SV).

Wykres 2. Nowe zadłużenie netto budżetu federalnego w latach 2019–2027



Źródło: M. Greive, J. Hildebrand, *Haushälter fürchten die härtesten Etat-Verhandlungen seit Jahren*, Handelsblatt, 25.09.2023, handelsblatt.com.

Budżet w cieniu

Fundusze specjalne nie są nowością w niemieckich finansach publicznych – przewiduje je konstytucja (art. 110 ust. 1), a najstarsze powstały jeszcze w latach pięćdziesiątych. Z prawnego punktu widzenia to wydzielone pule środków tworzone ustawą (lub na jej podstawie) w związku ze szczególnymi potrzebami i celami wydatkowymi – np. powojenną odbudową, zjednoczeniem czy wyzwaniem transformacji poszczególnych sektorów gospodarki. Formalnie podlegają one tym samym zasadom co budżet federalny, ale są zarządzane i rozliczane osobno. Można je zasilać z dotacji budżetowych bądź ze środków własnych, a jeśli prawo na to zezwala – także z zaciąganych przez SV kredytów, które zalicza się do długu publicznego. Obecnie istnieje 29 funduszy, a łączny budżet tych największych – dysponujących przynajmniej 1 mld euro – to ponad 869 mld euro.

Ostatnie kryzysy i potrzeby inwestycyjne przyczyniły się do – jak to ujęła Federalna Izba Obrachunkowa (odpowiednik polskiej NIK) – „nieznanego dotąd rozszerzenia i ekspansji” SV¹. Powstały w 2011 r. Fundusz Klimatu i Transformacji (Klima- und Transformationsfonds, KTF), utworzony w 2020 r. Fundusz Stabilizacji Gospodarczej (Wirtschaftsstabilisierungsfond – Corona, WSF-Corona) oraz założone w 2022 r. Fundusz Specjalny dla Bundeswehry (Sondervermögen Bundeswehr) oraz Fundusz Stabilizacji Gospodarczej – Kryzys Energetyczny (Wirtschaftsstabilisierungsfond – Energie Krise, WSF-Energiekrise) dysponują łącznie ok. 555 mld euro (zob. tabela).

Tabela 1. Fundusze specjalne z własnymi uprawnieniami do zaciągnięcia długu

Nazwa	Wysokość uprawnień	Z tego niewykorzystane do 31.12.2022 r.	
		w mld euro	
WSF-Energiekrise	200,0		169,8
WSF-Corona	150,0		93,7
ITF	25,2		1,8
RSF	15,0		15,0
Sondervermögen Bundeswehr	100,0		100,0
FMS	100,0		14,8
Suma	590,2		395,1

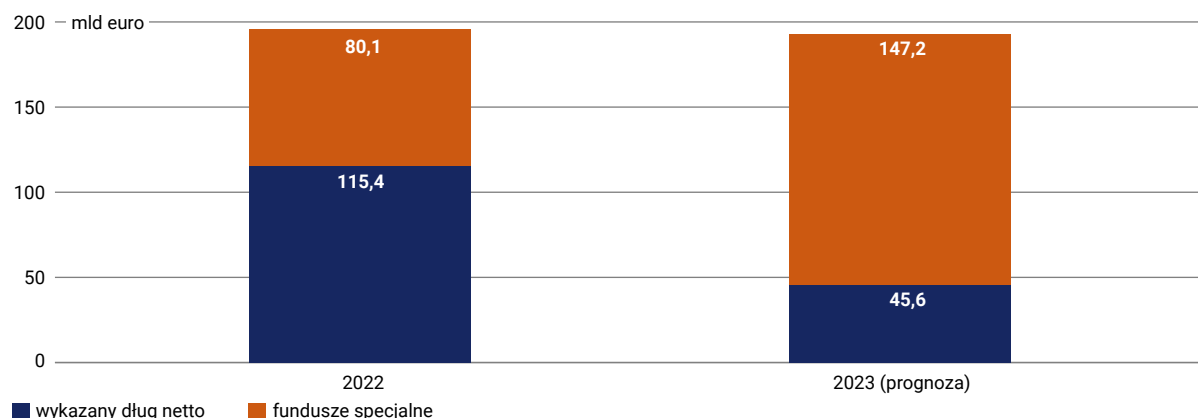
Źródło: Federalna Izba Obrachunkowa.

Dziś trudno sobie wyobrazić realizowanie zadań państwa bez SV. Według Federalnej Izby Obrachunkowej rozchody 13 funduszy ujętych w planie finansowym rządu na 2022 r. stanowiły równowartość 10% wydatków budżetowych (48,2 mld euro). W tym na 2023 r. – już 35,9% (170,9 mld euro).

Znaczenie SV widać też w danych dotyczących nowego zadłużenia netto (*Nettokreditaufnahme*, NKA) na poziomie federalnym. W 2022 r. ze 195,5 mld euro NKA aż 80,1 mld pochłonęły SV. W 2023 r. widać dramatyczne przesunięcie tego balansu: z łącznej kwoty 192,8 mld euro na fundusze specjalne przypada 147,2 mld, a na budżet federalny – uwzględniający już przywrócenie SB – tylko 45,6 mld. SV generują więc ponad czterokrotnie więcej nowego długu niż regularny budżet (zob. wykres 3).

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, Bundesrechnungshof, 25.08.2023, bundesrechnungshof.de, s. 2.

Wykres 3. Nowe zadłużenie netto Niemiec w latach 2022 i 2023



Źródło: Federalna Izba Obrachunkowa.

Obchodzenie hamulca

W obliczu spektakularnego wzrostu SV nie sposób nie postawić pytania o ich relacje z restrykcyjnymi zasadami niemieckich finansów publicznych. Warto w tym kontekście przypomnieć, że w trakcie uchwalania „hamulca długu” założono, że fundusze specjalne zalicza się do kalkulacji limitów nowego długu w danym roku budżetowym. Finanse ich i regularnego budżetu były więc skonsolidowane, a ewentualne przepływy między nimi nie miały w istocie znaczenia. Jeśli jakiś SV miał negatywne saldo, różnicę należało pokryć, przenosząc środki z budżetu (który wykazywał przez to większy dług) lub zaciągając bezpośrednio zobowiązanie wliczane do kalkulacji SB.

Te dość proste zasady podawano w wątpliwość podczas pandemii, gdy rząd korzystał z zawieszenia restrykcji fiskalnych. W tym okresie miał do dyspozycji uprawnienia do zaciągania ogromnego długu, lecz w rzeczywistości nie mógł z nich skorzystać: planowane zadłużenie było po prostu zbyt duże jak na potrzeby polityki antykryzysowej. Zawieszona w wydatkowej próżni i formalnie przeznaczona do umorzenia pula środków rodziła jednak pokusę, aby wykorzystać ją do innych, ważnych politycznie celów władz.

Pierwszy krok w tym kierunku nastąpił w 2020 r., gdy 28 mld euro uprawnień na politykę antykryzysową przesunięto do innych zastosowań. Mogło to budzić wątpliwości, ponieważ zawieszenie hamulca nie oznacza, że dodatkowe fundusze można dowolnie wydawać. Rok później rząd miał do dyspozycji aż 240 mld euro uprawnień na zaciągnięcie długu w celu walki z pandemią, lecz wykorzystał tylko 180 mld euro. Zeszłoroczny manewr więc powtórzono – zamiast wygasić pozostałe środki, koalicja zdecydowała o zmianie przeznaczenia 60 mld euro i przesunięciu ich do Funduszu dla Energii i Klimatu (Energie- und Klimafonds, EKF), w międzyczasie przemianowanego na KTF, który miał finansować budowę sieci energetycznych, gospodarkę wodorową, elektromobilność itd. W ten sposób krótkoterminową interwencję antykryzysową przekształcono w długoterminowy budżet strukturalny².

W cieniu wielomiliardowych transferów w 2021 r. dokonano jeszcze jednej zmiany, której można bez wahania przypisać charakter systemowy. Odnosiła się ona do zasad księgowania. Konsolidacja rocznych sald budżetu federalnego i budżetów SV została zarzucona, zaczęły liczyć się natomiast przepływy między nimi. W praktyce oznaczało to, że władze mogły przekazać duże uprawnienia do zaciągania kredytów do SV, znosząc jednocześnie warunek wykorzystania ich w danym roku budżetowym. Uzasadnieniem dla nowego rozwiązania były trudności w planowaniu wydatków w niestabilnych

² T. Büttner, *Not kennt kein Gebot. Sondervermoegen als Speicher von Notlagenkrediten*, Wirtschaftsdienst, 2022, wirtschaftsdienst.eu.

warunkach kryzysu. To zgrzebne tłumaczenie miało przykryć fundamentalną zmianę: rząd mógł zawieszać „hamulec długu” do napełnienia SV i korzystać z nich dowolnie w kolejnych latach.

Skarga konstytucyjna

Omawiana praktyka wzbudziła ogromne wątpliwości wśród prawników i ekspertów od prawa finansowego. Ostro zareagowała Federalna Izba Obrachunkowa, która wielokrotnie zwracała uwagę na sprzeczność przyjętych rozwiązań z logiką tworzonych od dekad zasad budżetowych³. Krytykę podchwyciła opozycja parlamentarna: w kwietniu 2022 r. 197 posłów CDU złożyło skargę na działania rządu do Sądu Konstytucyjnego w Karlsruhe. Ich zdaniem uprawnienia kredytowe można było wykorzystywać tylko w związku z pandemią, bowiem z tego powodu został zawieszony „hamulec długu”. Przesunięcie środków do realizacji innych celów i poza horyzont bieżącego planu finansowego – w tym przypadku transformacji energetycznej – jest niezgodne z prawem, a inwestycje w tym obszarze powinny być finansowane z regularnego budżetu. Koalicja odpierała zarzut, twierdząc, że przekierowane wydatki w istocie są częścią szerszego planu walki ze skutkami pandemii.

Pierwsza runda zakończyła się wygraną rządu. W grudniu 2022 r. sędziowie wydali wstępny werdykt, w którym zgodzili się z argumentami Ministerstwa Finansów. Sąd Konstytucyjny zasygnalizował jednak ważne kwestie, które będą analizowane w postępowaniu głównym i wcale nie muszą rozstrzygnąć się korzystnie dla władz. Chodzi na przykład o demokratyczną kontrolę nad środkami przesuwanymi z budżetu do SV, a także doprecyzowanie terminu „sytuacja nadzwyczajna” – podstawy zawieszania SB.

Kruchy rozejm polityczny

Kontrowersyjna pod względem prawnym ekspansja funduszy specjalnych – nazywanych zresztą często „budżetem w cieniu” (*Schattenhaushalt*) – to cena za utrzymanie stabilności koalicji. FDP pokazuje swoim zwolennikom, że pod rządami Lindnera Niemcy powracają do „kotwicy długu”. Wsparcie gospodarki ma być natomiast zapewnione przez „precyzyjnie” skrojone SV oraz uchwaloną właśnie ustawę o szansach wzrostu, która oferuje firmom zachęty podatkowe do zwiększenia wydatków inwestycyjnych. Zieloni i SPD mogą natomiast perorować o aktywności gabinetu i pokazywać wielomiliardowe kwoty na transformację energetyczną, cyfryzację, inwestycje publiczne, którymi dysponują fundusze pozabudżetowe.

Uruchomione procesy wcale nie muszą jednak prowadzić do politycznego pokoju. Jeśli sytuacja gospodarcza jeszcze się pogorszy, to wzrośnie presja na dalsze zwiększanie wydatków państwa. Ricarda Lang, współprzewodnicząca Zielonych, zaproponowała utworzenie niezależnych od budżetu funduszy rządowych realizujących ważne zadania publiczne. SPD chce z kolei równoległej puli dla klimatu z własną opcją zadłużenia. O upowszechnieniu się tego sposobu myślenia o przyszłości finansów państwa świadczą również postulaty powołania specjalnego funduszu dla sektora edukacyjnego, sformułowane w trakcie wrześniowych akcji protestacyjnych nauczycieli i opiekunów. Kwota 100 mld euro miałyby zostać przeznaczona na inwestycje w szkoły i przedszkola oraz na kształcenie kadr.

Minister Lindner próbuje studzić oczekiwania: w planach budżetowych podkreślił zamiar stopniowego ograniczania roli SV, choć na razie wyłącznie poprzez przesunięcie kilku niewielkich funduszy do budżetu federalnego. Szef FDP zdaje sobie sprawę, że zbieg kiepskiej koniunktury i rosnącego apetytu na wydatki może ostatecznie postawić na wokandzie politycznej kwestię obowiązywania „hamulca długu”. Problem zaostri konieczność spłaty kredytów zaciągniętych na poczet SV, która rozpocznie się w 2028 r. Jeśli dodamy do tego długi związane z europejskim funduszem odbudowy, to budżet będzie musiał dodatkowo wygenerować na ten cel prawie 20 mld euro rocznie. To nie jedyne źródło

³ Wymianę argumentów z Federalnym Ministerstwem Finansów zebrano w: *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO...*, *op. cit.*

napięć – koszty obsługi aktualnych zobowiązań wzrosły, a rząd federalny oddał wiele podatków i danin landom i gminom, co ogranicza jego przestrzeń do pozyskania wyższych przychodów⁴.

SPD i Zieloni mogą zatem zwiększyć naciski na reformę SB. Ich stanowisko wspierają niektóre analizy ekonomiczne. Przykładowo według kojarzonego z organizacjami pracodawców IW Köln (Instytut Gospodarki Niemieckiej z Kolonii) poluzowanie „hamulca długu” i podwyższenie limitu deficytu budżetowego do 1,5% PKB nie tylko nie zwiększy długu publicznego, lecz go obniży z obecnych (2022) 66,3% do 61,2% w 2030 r. Takie rozwiązanie pozwoliłoby w 2023 r. zwiększyć wydatki o 44 mld euro⁵.

Europejskie konsekwencje ekspansji SV

Inżynieria finansowa niemieckiego rządu może również przynieść poważne konsekwencje na poziomie UE. RFN od lat angażowała się we wprowadzenie twardego, opartego na jasnych regułach reżimu dla polityki fiskalnej, aby zmusić zadłużone państwa południa do oszczędności i zwiększenia przejrzystości w zakresie finansów publicznych. Ta idea stała za wprowadzeniem w końcu lat dziewięćdziesiątych paktu stabilności i wzrostu z nominalnymi granicami 3% deficytu i 60% zadłużenia publicznego. W toku dalszych reform dodano w nim zasadę, że budżety powinny być zrównoważone w średnim okresie, a więc deficyty narosłe w złych czasach należy „spłacać” nadwyżkami w okresach prosperity. Służyło temu np. wprowadzenie kryterium średnioterminowego salda strukturalnego. Miało ono pokazywać stan finansów po „oczyszczeniu” ich z wpływu koniunktury i czynników jednorazowych: generalnie powinny być one zrównoważone lub bliskie równowagi. W 2009 r., gdy Europa pogrążyła się w zapaści gospodarczej, rząd Angeli Merkel demonstracyjnie uchwalił „hamulec długu”, który miał zdopingować inne państwa do kopiowania niemieckiej „kultury stabilności”. W 2012 r. uzgodniono pakt fiskalny, zobowiązujący członków UE do wprowadzania restrykcyjnych regulacji fiskalnych. W samej RFN nastąpiła era „czarnego zera”, czyli nadwyżek budżetowych, którymi rząd szczylił się na szczeblu unijnym.

Kryzysy – pandemiczny i związany z wojną na Ukrainie – zmusiły UE do zawieszenia reguł dyscypliny fiskalnej i przyzwolenia na wyższe wydatki państw. W efekcie w la-

tach 2019–2022 nastąpił generalny wzrost długu publicznego w stosunku do PKB – mimo że wysoka inflacja mogła właściwie sprzyjać spadkowi tego wskaźnika (zob. wykres 4). Oficjalnie Niemcy domagają się stopniowego powrotu do ostrożnego kursu fiskalnego. Również z tego powodu sprzeciwiają się proponowanej przez Komisję Europejską reformie paktu stabilności i wzrostu, która wprowadziłaby więcej elastyczności w zakresie ścieżek redukcji długu i pozwoliła na wzrost wydatków publicznych na inwestycje rozwojowe. Na początku października 2023 r. Lindner odrzucił kolejną propozycję złożoną przez hiszpańską prezydenturę – do kompromisu nadal więc daleka droga.

Proceder stosowany przez koalicję rządzącą osłabia jednak argumenty RFN na rzecz technokratycznego, opartego na jasnych regułach i zachęcającego do ostrożności reżimu fiskalnego. Wprawdzie minister finansów będzie próbował skierować dyskusję ku nominalnym kryteriom konwergencji – które obejmują także SV – ale trudno będzie mu uciec przed pytaniem, jak wspierać inwestycje w przełomowych dla UE czasach. Skoro Niemcy – mimo względnie niskiego zadłużenia – muszą uciekać się do wątpliwych trików, to w jaki sposób z wyzwaniem tym mają sobie poradzić takie państwa jak Włochy, Grecja czy Hiszpania? Dlatego, jak będą argumentowali oponenti RFN, trzeba rozważyć dwa wyjścia: albo

” **Niemcy formalnie powrócili do obowiązywania restrykcyjnego „hamulca długu” zapisanego w konstytucji, ale zadłużenie nadal rośnie – dzięki funduszom specjalnym, nazywanym „budżetem w cieniu”.**

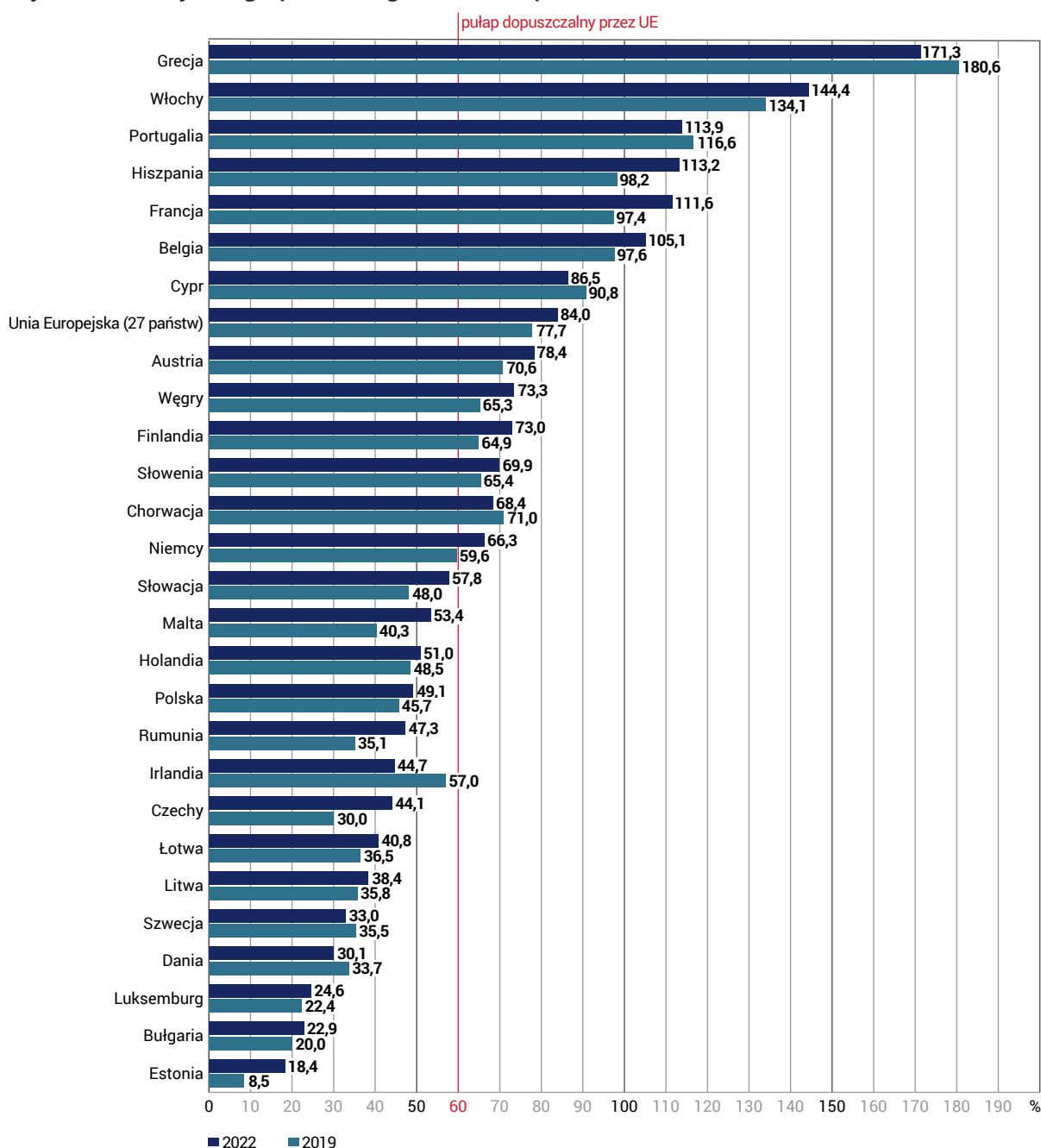
⁴ D. Christofzik, *Haushaltsspielräume des Bundes: Strukturelle Schiefungen lösen sich nicht durch Aufschieben*, Wirtschaftsdienst, 2023, wirtschaftsdienst.eu.

⁵ M. Beznoska, T. Hentze, K. Rietzler, M. Werding, *Herausforderungen für nachhaltige Staatsfinanzen*, „IW-Trends Forum” 3/2023, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, iwkoeln.de.

poluzować rygory fiskalne, albo stworzyć wspólny fundusz europejskich inwestycji strategicznych. Na razie Berlin nie popiera żadnej z tych opcji, lecz koszty polityczne blokady będą coraz wyższe.

Partnerzy z UE mają jeszcze jeden powód, aby krytykować zwiększanie wydatków rządu federalnego poprzez fundusze specjalne. Dotychczasowa praktyka pokazała, że mogą być one wykorzystywane w dość dowolny sposób, a więc posłużyć także do polepszenia sytuacji niemieckich przedsiębiorstw kosztem ich europejskich konkurentów (np. poprzez subwencjonowanie cen energii) lub do finansowania zachęt dla inwestorów zagranicznych. Wiele państw członkowskich nie jest w stanie – nawet gdyby chciały – przystąpić do tak intensywnej rywalizacji na subwencji z powodu wysokiego zadłużenia publicznego. Inne uważają tego rodzaju praktyki za przejaw ekspansji interwencjonizmu, psującego mechanizmy rynkowe. Jeszcze inne twierdzą – i to chyba najbardziej trafny argument – że w obecnych uwarunkowaniach działania Berlina mogą zagrażać europejskiej spójności, gdyż zbliżają się niebezpiecznie blisko do granicy niedozwolonej pomocy publicznej i naruszenia integralności wspólnego rynku unijnego.

Wykres 4. Relacja długu publicznego do PKB w państwach UE w latach 2019 i 2022



Źródło: Eurostat.