



## Spory wokół nowego budżetu obronnego Niemiec

Karol Janoś

W ostatnich tygodniach w Niemczech zaogniają się spory wokół przyszłego budżetu obronnego. Resort obrony kierowany przez socjaldemokratę Borisa Pistoriusa domaga się zwiększenia funduszy na Bundeswehrę i ostrzega, że bez dodatkowego wsparcia finansowego *Zeitenwende* w polityce obrony grozi porażka. Głównym rywalem w tych sporach jest dla Ministerstwa Obrony resort finansów zarządzany przez lidera FDP Christiana Lindnera, który twardo obstaje przy utrzymaniu rygorystycznej polityki w odniesieniu do wydatków budżetowych. Mniej kontrowersji wśród koalicji rządowej wzbudza natomiast kwestia zwiększenia nakładów na pomoc militarną dla Ukrainy. Na zwiększenie wydatków obronnych i środków na wsparcie dla Kijowa pozytywnie zapatruje się większość niemieckiego społeczeństwa.

W Niemczech rozpoczęły się przygotowania do prac nad budżetem federalnym na 2025 r. Ministerstwo Finansów pod kierownictwem lidera liberalnej FDP Christiana Lindnera zobligowało wszystkie resorty do przedłożenia do początku maja br. swoich potrzeb finansowych. Zgodnie z harmonogramem projekt budżetu na przyszły rok musi zostać przyjęty przez rząd federalny do 3 lipca, tak aby mogły się po tym terminie rozpocząć prace w parlamencie. Szef resortu finansów zapowiedział, że będzie się domagał poczynienia przez resorty oszczędności i otrzymał w tej kwestii wsparcie od kanclerza Olafa Scholza. Pięć z piętnastu ministerstw zgłosiło jednak

zastrzeżenia co do planu cięć, których domaga się resort finansów, w tym m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych kierowane przez Annalenę Baerbock (Sojusz 90/Zieloni) i Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, któremu szefuje Svenja Schulze (SPD).

### KONFLIKT MIĘDZY RESORTAMI FINANSÓW I OBRONY

Minister obrony z ramienia SPD Boris Pistorius domaga się zwiększenia budżetu swojego resortu, który wynosi w tym roku 52 mld euro, o dodatkowe 6,5 mld. Szef resortu argumentuje, że zwiększenie o taką kwotę budżetu jest niezbędne z punktu widzenia

#### 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

wypełnienia kryterium NATO dotyczącego przekazywania na wydatki obronne 2% PKB. Ministerstwo Finansów wskazywało natomiast, że takie podwyższenie środków nie jest konieczne. Elementem sporu między resortami finansów i obrony w sprawie budżetu obronnego stała się także kwestia tzw. hamulca długu, czyli zapisanej w Ustawie Zasadniczej reguły fiskalnej, według której dopuszczalny pułap strukturalnego deficytu budżetowego może wynosić 0,35 PKB. Z propozycją wyłączenia tego instrumentu wobec wydatków na obronę wystąpił minister Pistorius. Spodziewając się oporu ze strony resortu finansów, który twardo obstaje przy utrzymaniu hamulca długu, szef resortu obrony zlecił prawnikom ze swojego ministerstwa przygotowanie ekspertyzy na temat możliwości zawieszenia tej reguły w odniesieniu do wydatków obronnych. W przygotowanym w szybkim tempie czterostronicowym dokumencie, który odbiegał pod względem formy i treści od opinii prawnej, wysunięto tezę, iż wydatki na obronę mogą nie być objęte hamulcem zadłużenia. Po tym, gdy dokument wyciekł do mediów i podważono zasadność przyjętych w nim argumentów, szef resortu obrony zdecydował się opublikować w dzienniku „Handelsblatt” artykuł, w którym starał się tłumaczyć pomysł wyłączenia stosowania hamulca długu wobec budżetu obronnego. Łagodząc wcześniejszą argumentację swojego resortu, napisał w nim, że hamulec długu musi „zejść na dalszy plan w stosunku do

podstawowego obowiązku państwa, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa”.

Przygotowany przez resort obrony dokument w sprawie obejścia hamulca długu w przypadku wydatków obronnych i artykuł ministra Pistoriusa zostały ostro skrytykowane przez współrządzących liberałów z FDP. Karsten Klein, członek Komisji Budżetowej Bundestagu z ramienia FDP zarzucił ministrowi obrony, że działania jego resortu w tej sprawie podważają jego wiarygodność i szkodzą całej koalicji rządowej. Pistorius w trakcie spotkania z parlamentarzystami na temat polityki bezpieczeństwa i obrony podtrzymywał zasadność postulatu zwiększenia wydatków na Bundeswehrę i wypowiedział wówczas słowa, które wywołały spekulacje na temat rozważania przez niego dymisji.

W dniu 16.05.2024 r. doszło do spotkania szefów resortu finansów i obrony w sprawie zwiększenia budżetu obronnego w 2025 r. Nie udało się jednak na nim osiągnąć porozumienia. Lindner wskazywał, że nie ma żadnej podstawy do tego, aby podwyższyć budżet dopóki nie zostały wyczerpane środki ze specjalnego funduszu na Bundeswehrę (100 mld euro) ustanowionego w 2022 r. Podkreślał przy tym, że obrona terytorialna i sojusznicza nie może być finansowana na kredyt. Resort obrony z kolei argumentował, że wkrótce wszystkie środki z funduszy zostaną rozdysponowane na zamówienia nowego sprzętu i uzbrojenia.



W liście Ministerstwa Obrony, który został skierowany do resortu finansów, zwracano uwagę, że ze względu na przekazanie znacznej ilości sprzętu i uzbrojenia Ukrainie i Izraelowi aktualny stan wyposażenia Bundeswehry jest gorszy niż dwa lata temu. Wskazywano, że jeśli budżet obronny nie będzie rósł, począwszy od 2024 r., *Zeitenwende*, czyli epokowej zmianie w odniesieniu do polityki obrony „grozi upadek”. Urzędnicy resortu obrony twierdzili, że brak dodatkowych funduszy spowoduje, iż powstanie konieczność rozwiązania zawartych już umów na sprzęt i uzbrojenie lub nie będzie możliwe zawieranie obligatoryjnych umów dodatkowych. Zwiększenie finansowania jest w ich ocenie nieodzowne, by nie doszło do „zamrożenia” procesu zbrojeń Bundeswehry, co w perspektywie średnioterminowej będzie skutkować „załamaniem” jej materialnego wyposażenia, ponieważ systemy uzbrojenia, których czas użytkowania dobiegnie końca, nie zostaną zastąpione nowymi. Ponadto w liście resortu kierowanego przez Pistoriusa zapowiedziano, że obecnie identyfikowane są dalsze potrzeby finansowe Bundeswehry i jak podkreślono chodzi tutaj o kwoty „absolutnie konieczne” i „niezbędne” z punktu widzenia jej aktualnych potrzeb.

Podwyższenie wysokości przyszłorocznego budżetu obronnego to niejedyna sporna kwestia między resortami finansów i obrony. Ministerstwo zarządzane przez Christiana Lindnera blokuje także przygotowany przez

Ministerstwo Obrony projekt ustawy w sprawie wprowadzenia od 2025 r. nowych dodatków finansowych dla żołnerek i żołnierzy. Te nowe przepisy mają na celu przede wszystkim podwyższenie atrakcyjności służby w tworzonej na Litwie stałej brygadzie Bundeswehry, której ustanowienie zostało ogłoszone w czerwcu w 2022 r. i jest traktowane przez szefa resortu obrony jako jeden z najważniejszych projektów polityczno-obronnych w ramach *Zeitenwende*. Zgodnie z zważką w ub. roku mapą drogową, która została podpisana przez ministrów obrony Litwy i RFN, brygada licząca 4800 żołnerek i żołnierzy ma osiągnąć pełną gotowość operacyjną do końca 2027 r.

Ze względu na to, że do służby w brygadzie na Litwie mają być rekrutowani tylko ochotnicy, Ministerstwo Obrony musi podjąć działania pozwalające przekonać personel sił zbrojnych do dłuższej służby poza granicami kraju. Przygotowany projekt nowych przepisów obejmuje m.in. wprowadzenie dodatków za służbę zagraniczną, co może spowodować nawet podwojenie regularnego uposażenia, dodatkowe premie, a także możliwość otrzymania wynagrodzenia za nadgodziny.

Resort finansów zgłosił wiele uwag do proponowanego projektu ustawy. Najwięcej kontrowersji wzbudziła jednak sugestia, aby wejście nowych przepisów nastąpiło dopiero w 2027 r. Postulat ten jednak wydaje się trudny do zaakceptowania przez Borisa Pistoriusa, gdyż ten już publicznie

obietą personelowi Bundeswehry, że nowe przywileje dla odbywających służbę na Litwie wejdą w życie najszybciej jak to możliwe.

### **POTRZEBY FINANSOWE BUNDESWEHRY**

W bieżącym roku Niemcy po raz pierwszy od trzech dekad przeznaczyły na wydatki obronne postulowane przez NATO 2% PKB. Trzeba jednak zaznaczyć, że same środki na budżet obronny, czyli finansowanie sił zbrojnych wyniosły w obecnym roku 52 mld euro, co stanowi tylko 1,22% PKB Niemiec. Wypełnienie natowskiego kryterium stało się możliwe dzięki dodatkowym środkom ze specjalnego funduszu na Bundeswehrę (w br. 19 mld euro – 0,45% PKB). Poza tym do wydatków obronnych zostały wliczone środki przeznaczane na pomoc dla Ukrainy (7,5 mld euro – 0,18% PKB) i pozostałe wydatki pokrywane z funduszy innych resortów (7 mld euro – 0,16% PKB). Zgodnie z szacunkami ekspertów opartymi na planie finansowym rządu federalnego z lipca 2023 r., aby w latach 2024–2027 Niemcy wypełniały kryterium przeznaczania 2% PKB na obronę, poza budżetem obronnym musiałyby wydawać dodatkowo ok. 30 mld euro rocznie. W bieżącym roku, a także w latach 2025–2027 wypełnienie tego celu wydaje się zabezpieczone przede wszystkim dzięki dodatkowym środkom ze specjalnego funduszu na Bundeswehrę. Natomiast nie uda się RFN osiągnąć tego celu w perspektywie do 2030 r. Zgodnie z prognozami w 2030 r. Niemcy musiałyby przeznaczać na wydatki obronne 100 mld euro.

W związku z tym środowisko eksperckie postuluje dwa rozwiązania. Jednym z nich jest ustanowienie nowego specjalnego funduszu na Bundeswehrę, drugim – trwałe zwiększenie budżetu będącego w dyspozycji resortu obrony.

Poważnym obciążeniem dla budżetu obronnego są rosnące koszty operacyjne, obejmujące m.in. wydatki osobowe i środki na utrzymanie sprzętu i uzbrojenia. Istnieje poważne ryzyko, że już w 2025 r. (przy utrzymaniu budżetu obronnego na poziomie ok. 52 mld euro), tego rodzaju koszty wzrosną na tyle, iż będą pochłaniały cały budżet resortu obronnego. Może to skutkować tym, że realizacja zamówień sprzętu i uzbrojenia nie będzie mogła być realizowana ze środków budżetu obronnego, a tylko ze środków pochodzących ze specjalnego funduszu na Bundeswehrę. Najwięcej środków przeznaczanych na koszty operacyjne pochłaniają, podobnie jak w innych siłach zbrojnych, fundusze przeznaczane na personel (w 2023 r. było to ok. 20,63 mld euro). Coraz poważniejszym obciążeniem dla budżetu resortu obrony są też rosnące koszty energii i zaopatrzenia, co powoduje, że rośnie potrzeba zwiększenia wydatków na koszty stałe utrzymania Bundeswehry. Np. w 2022 r. koszty energii dla Bundeswehry kształtowały się na poziomie ok. 410 mln euro, a już w kolejnym roku wyniosły ok. 1 mld euro.

### **WSPARCIE DLA UKRAINY**

Mniejsze tarcia w ramach rządu federalnego i współrządzącej koalicji wywołuje sprawa finansowania wsparcia

militarnego dla Ukrainy. W gabinecie Olafa Scholza za tym, aby zwiększyć pomoc wojskową dla Kijowa, odpowiadają się przede wszystkim wicekanclerz Robert Habeck, szefowa resortu dyplomacji Annalena Baerbock, a także szef resortu finansów Christian Lindner oraz minister obrony Boris Pistorius. Biorąc pod uwagę frakcje parlamentarne współrządzących ugrupowań, najwięcej zwolenniczek i zwolenników udzielania przez RFN większej pomocy dla Ukrainy jest wśród Zielonych, a także części posłanek i posłów FDP z nowym przewodniczącym Komisji Obrony w Bundestagu Marco Faberem na czele. Zarówno Zieloni, jak i część liberałów argumentuje, że Niemcy, zważywszy na ich potencjał gospodarczy, wciąż angażują się w pomoc militarną dla Ukrainy w niewystarczającym stopniu. Według statystyk RFN znajduje się dopiero w drugiej dziesiątce w zestawieniach, które ukazują skalę pomocy w odniesieniu do PKB. Bardziej powściągliwe stanowisko zajmują socjaldemokraci, z wyjątkiem wspomnianego ministra obrony, którego można zaliczyć do grona głównych orędowników zwiększenia wsparcia militarnego dla Kijowa. Choć Borisa Pistoriusa i szefa resortu finansów z FDP generalnie łączy pozytywny stosunek do zwiększenia zaangażowania w pomoc wojskową dla Ukrainy, to jednak również na tym polu pojawiają się napięcia w sprawie technicznych aspektów finansowania tego rodzaju pomocy. Podczas ich niedawnego spotkania Christian Lindner odmówił ministrowi obrony

przeznaczenia na pomoc dla Ukrainy kwoty prawie 4 mld, argumentując, że najpierw chciałby otrzymać plan wykorzystania już wyasygnowanych wcześniej na ten cel środków w wysokości 6,4 mld euro. Według szacunków Ministerstwa Finansów resort obrony ma dysponować jeszcze niewykorzystaną kwotą 3 mld, która może być w pierwszej kolejności przeznaczona na dodatkowe wsparcie dla Ukrainy.

### KONKLUZJE

Spory o wysokość budżetu obronnego w ramach rządu koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni–FDP miały już miejsce w ub. roku. Wówczas szef Ministerstwa Obrony Boris Pistorius domagał się podwyższenia budżetu swojego resortu o 10 mld euro, a finalnie został on podwyższony o zaledwie 1,7 mld. Opór ze strony resortu finansów w sprawie zwiększenia budżetu obronnego jest uwarunkowany przyjętym przez liberałów z FDP, a zwłaszcza ich lidera Christiana Lindnera profilem politycznym jako strażnika dyscypliny finansowej. Politycy FDP już od lat opowiadają się za restrykcyjną polityką finansową i stanowczo przeciwstawiają się wysuwany przez swoich koalicjantów postulatowi w sprawie reformy lub też wyłączenia reguły hamulca długu. Z ich inicjatywy zapisy o stabilnych finansach publicznych jako ważnym czynnikiem bezpieczeństwa państwa znalazły się też w ogłoszonej w ub. roku pierwszej Narodowej Strategii Bezpieczeństwa RFN.

Stanowisko ministra obrony w sprawie wzrostu budżetu obronnego jest wspierane przez środowiska eksperckie i część komentatorek i komentatorów. Ostatnio głos na ten temat zabrał m.in. przewodniczący Związku Żołnierzy Bundeswehry André Wüstner, który domagał się zajęcia przez kanclerza Olafa Scholza jednoznacznego stanowiska w tej kwestii. Zwracał on uwagę, że zapewnienie finansowania Bundeswehry jest niezbędne dla powodzenia Zeitenwende w obszarze polityki obrony. Do zwiększenia budżetu obronnego nawoływał także szef Instytutu Gospodarki Światowej w Kilonii Moritz Schularick. W wywiadzie dla dziennika „Süddeutsche Zeitung” mówił, że obecna polityka budżetowa rządu „stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy”. Proponował, aby w celu wyeliminowania luk w zakresie zdolności sił zbrojnych Niemcy ustanowiły nowy specjalny fundusz na rzecz Bundeswehry lub zawiesiły stosowanie hamulca długu.

Coraz przychylniej na kwestię podwyższenia wydatków na obronę zapatruje się niemieckie społeczeństwo. Z ostatnich badań opinii publicznej wynika, że jego większość pozytywnie ocenia postulaty dotyczące zwiększenia wydatków na obronę. Według przeprowadzonego pod koniec kwietnia sondażu pracowni Forsa 68% obywateli i obywateli opowiada się za zwiększeniem funduszy na obronę przez Niemcy i pozostałe państwa NATO, przeciwnego zdania było 29%. Największą liczbę zwolenników większych

wydatków na zbrojenia stanowią wyborcy chadeckiej CDU (90% sympatyków tej partii popiera ten postulat). Z kolei najmniejsze poparcie wyższych wydatków na obronę odnotować można wśród wyborców prawicowo-populistycznej AfD (61%). Co warto podkreślić, spośród partii koalicji rządzącej najwyższy odsetek wyborców wspierających postulat większych wydatków na obronę stanowią sympatycy FDP (88%). Wśród wyborców SPD Sojuszu 90/Zielonych poparcie utrzymuje się na podobnym poziomie i wynosi odpowiednio 72% i 75%.

Brak zapewnienia odpowiedniego finansowania sił zbrojnych przez RFN może mieć poważne implikacje dla postrzegania RFN jako wiarygodnego sojusznika w NATO i UE. Na ubiegłorocznym szczycie NATO w Wilnie ustalono, że wydatki na poziomie 2% PKB mają stanowić tylko minimalny pułap środków przeznaczanych na obronę. Choć trzeba zwrócić uwagę, że postulat kwotowych wydatków na obronę nie zawsze musi mieć przełożenie na wzrost zdolności sił zbrojnych, to próg ustalony w ramach Sojuszu ma dużą wartość symboliczną pod względem podejmowania wysiłków w tym obszarze przez państwa członkowskie.

Mniej kontrowersji niż sama kwestia budżetu obronnego budzi w gabinecie Olafa Scholza i wśród partii koalicji rządowej zwiększenie środków na pomoc militarną dla Ukrainy. W tej sprawie rządząca koalicja rządowa może też liczyć na poparcie chadeków,



czyli największego ugrupowania opozycyjnego. Część polityków CDU, w tym np. Roderich Kiesewetter, ekspert chadecji ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zaliczany do grona największych orędowników zwiększonej pomocy wojskowej dla Ukrainy w Bundestagu, w kontrze do stanowiska liberałów w sprawie wydatków obronnych argumentował, że trwającą wojnę trzeba traktować jako sytuację szczególną i w związku z tym wsparcie zdolności obronnych i pomoc wojskowa dla Ukrainy powinny być finansowane niezależnie od hamulca długu. Badania opinii publicznej w Niemczech wskazują, większość Niemców pozytywnie zapatruje się na zwiększenie pomocy militarnej dla Ukrainy przez Niemcy i inne państwa zachodnie. W jednym z ostatnich sondaży za udzieleniem wsparcia wojskowego temu państwu w większym niż dotąd wymiarze opowiadało się ponad 42% badanych, za pomocą na tym samym co tej pory poziomie – 31%, a 22% twierdziło, że należy ją zmniejszyć.

---

**Karol Janoś** – politolog, niemcoznawca, główny analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony, siły zbrojne Niemiec, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej.