Hanna DUDKA

KSZTAŁTOWANIE REGIONALNEJ STRUKTURY GOSPODARCZEJ NIEMIEC[1]

Przez pięć powojennych dziesięcioleci doszło w Niemczech do niebywałego wzrostu dobrobytu. Wraz z socjalną gospodarką rynkową leżące w gruzach państwo przekształciło się w jedną z najsilniejszych gospodarek świata. Realna wartość produktu krajowego brutto, liczona w cenach stałych, w ciągu ostatnich 25 lat podwoiła się, a w ciągu ostatnich 40 lat uległa pięciokrotnemu zwiększeniu[2]. Od początku lat siedemdziesiątych w Niemczech prowadzona jest konsekwentnie polityka regionalna, której celem jest wyrównywanie poziomu rozwoju regionów zacofanych (czy dotkniętych kryzysem) z resztą Niemiec.

Polityka regionalna w Niemczech realizowana jest głównie w ramach Wspólnego Zadania „Poprawa regionalnej struktury gospodarczej". Od ponad 20 lat corocznie opracowywane są, a następnie realizowane „ramowe plany" działań.

1. Program „Poprawa regionalnej struktury gospodarczej"

Bundestag za aprobatą Bundesratu uchwalił 6 października 1969 r. ustawę: o Wspólnym Zadaniu „Poprawa regionalnej struktury gospodarczej"[3]. W ustawie przewidziano wiele działań, które miały przyczynić się do poprawy regionalnej struktury gospodarczej. W szczególności chodziło o:

---

[1] Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej pt. „Dysproporcje w rozwoju regionalnym Niemiec Zachodnich i próby ich neutralizacji", przygotowanej w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu pod kierunkiem dr hab. Wandy Marii Gaczek na specjalności Studia europejskie.

[2] A. Kappler, A. Grevel, *Niemcy w świetle faktów i liczb*, Societäts-Verlag Frankfurt/Main, s. 216.

[3] Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" z 6 X 1969 r., Drucksache 7/401, Deutscher Bundestag, s. 124-126.

1) wspieranie przemysłu przez tworzenie, odbudowę czy gruntowne przekształcenie zakładów przemysłowych,

2) odbudowę infrastruktury przez:

– restrukturyzację terenów przemysłowych,

– odbudowę infrastruktury turystycznej,

– budowę i renowację połączeń komunikacyjnych, urządzeń zaopatrujących w energię i wodę oraz urządzeń odprowadzających ścieki i odpady,

– tworzenie nowych miejsc kształcenia i przeszkalania.

Zadania te realizowane są na obszarach:

– których poziom rozwoju gospodarczego jest niższy od średniego poziomu rozwoju gospodarczego Niemiec (lub który w szybkim tempie ulega obniżeniu),

– w których dominują gałęzie gospodarcze dotknięte przemianami strukturalnymi lub nimi są zagrożone w takim stopniu, że widoczne są już negatywne skutki tych przemian.

Wszelkie działania wspierające muszą być zgodne z zasadami ogólnej polityki gospodarczej oraz z celami i wymogami gospodarki przestrzennej i planowania. Pomoc musi uwzględniać interesy ogólnoniemieckie i wymagania Wspólnot Europejskich. Działania te powinny być również zgodne z realizowanymi projektami publicznymi.

Ustawa przewiduje, że zakłady przemysłowe otrzymają pomoc finansową tylko wtedy, gdy potrafią udowodnić swą szansę na rozwój i wzrost konkurencyjności. Zabronione jest finansowanie takich działań (federacji, krajów związkowych, osób prawnych i fizycznych), które nastawione są na osiąganie zysku. Ponadto pomoc finansowa przyznawana jest tylko pod warunkiem finansowego zaawansowania odbiorcy. Państwo wspiera regiony potrzebujące poprzez subwencje inwestycyjne, pożyczki, pomoc w spłacaniu odsetek i udzielanie gwarancji państwowych.

Dla realizacji przyjętych w programie zadań opracowywany jest wspólny „ramowy plan". Jest on tworzony corocznie na określony czas i każdego roku jest sprawdzany rzeczowo (istnieje możliwość przeprowadzenia w nim zmian). W „ramowym planie" określone są obszary objęte pomocą, cele, które na tych obszarach powinny być osiągnięte, oraz przeznaczone środki finansowe (według poszczególnych lat budżetowych i krajów związkowych). Poza tym przedstawione są wymagania, rodzaj i intensywność pomocy. Sporządzaniem „ramowego planu" zajmuje się specjalna Komisja Planowania utworzona przez rząd federalny i rządy poszczególnych krajów związkowych[4].

---

[4] W skład Komisji Planowania wchodzą: minister ds. gospodarki jako przewodniczący, minister finansów i po jednym senatorze z każdego kraju związkowego. Liczba głosów odpowiada liczbie krajów związkowych (każdy kraj związkowy 1 głos), a decyzje uchwalane są większością 3/4 głosów. Komisja sama ustala regulamin obrad.

Każdy kraj związkowy co roku do 1 lutego składa na ręce ministra ds. gospodarki deklarację do „ramowego planu". Poprzez złożenie deklaracji wyraża swoją zgodę na przeprowadzenie działań wspierających regionalną strukturę gospodarczą (udzielona zgoda może być jednak odwołana do momentu powzięcia uchwały przez Komisję Planowania). Deklaracja musi zawierać wszystkie niezbędne dane, a więc: obszary, cele, wysokość pomocy, jej rodzaj oraz uzasadnienie proponowanych działań. Po otrzymaniu deklaracji minister ds. gospodarki zapoznaje się z nią, a następnie przedkłada wszystkie deklaracje Komisji Planowania (wraz ze swoimi ewentualnymi uwagami). Komisja podejmuje uchwałę, a następnie przekazuje gotowy „ramowy plan" rządowi federalnemu i rządom krajów związkowych. Te natomiast włączają go do swoich planów budżetowych.

Realizacją „ramowego planu" zajmują się same kraje związkowe. Mają one obowiązek, na żądanie rządu czy Bundesratu, przekazać informacje o stanie realizacji „ramowego planu". Federacja zwraca krajom związkowym połowę powstałych wydatków (zgodnie z „ramowym planem"), może także dać zaliczkę odpowiednio do stanu zaawansowania działań. Kraje związkowe mają obowiązek informować ministra ds. gospodarki o wysokości wydanych środków, o stanie i przewidywanym rozwoju projektu. Federacja ma prawo ponadto żądać bezzwłocznego zwrotu przydzielonych funduszy, gdy odbiorca nie spełnia całkowicie lub częściowo ustalonych warunków.

2. Pomoc państwa dla regionów strefy przygranicznej (*Zonenrandgebiet*)[5]

W sierpniu 1971 r. Bundestag, za aprobatą Bundesratu, uchwalił ustawę o pomocy dla strefy przygranicznej, tzw. *Zonenrandgebiet*[6]. Pomoc dla tych regionów była konieczna i miała na celu wyrównanie negatywnych oddziaływań podziału państwa niemieckiego. Wszelkie urzędy państwowe, stowarzyszenia, instytucje publiczne i fundacje zobowiązano do traktowania strefy przygranicznej w sposób szczególny.

Ustawa przewidziała przeprowadzenie różnego rodzaju działań, które przyczyniłyby się do odbudowy infrastruktury, do poprawy niekorzystnej

---

[5] *Zonenrandgebiet* (niem.) – obszar wzdłuż granicy strefowej.

[6] Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) z 5 VIII 1971 r., Drucksache 7/401, Deutscher Bundestag, s. 127-130.

sytuacji wynikającej ze złego położenia geograficznego i do utworzenia długookresowych miejsc pracy. Te działania to przede wszystkim:

1) pomoc dla sektora przemysłowego przez tworzenie, rozbudowę i przekształcenie zakładów przemysłowych,

2) odbudowa infrastruktury przez:

– zagospodarowanie obszarów przemysłowych,

– tworzenie infrastruktury turystycznej,

– budowę i renowację połączeń komunikacyjnych, urządzeń zaopatrujących w energię i wodę oraz urządzeń odprowadzających ścieki i odpady,

– tworzenie nowych miejsc kształcenia i przeszkalania.

Strefa przygraniczna miała być także uprzywilejowana przez kierowanie w ten region zamówień publicznych. W ustawie przewidziano też specjalne przepisy podatkowe. Podatnicy inwestujący na tym obszarze mogli otrzymać (po uprzednim złożeniu wniosku) ulgę podatkową i zgodę na wcześniejsze (nie na koniec roku podatkowego) odpisanie jej od podstawy opodatkowania. Te tzw. specjalne odpisy nie mogły przewyższać w przypadku ruchomych środków trwałych 50%, a dla nieruchomości 30% kosztów zakupu czy wytworzenia. Odpisy te mogły być wykorzystane w roku zakupu (wytworzenia) i w ciągu czterech następujących lat, niezależnie od odpisów na zużycie. Ustawodawca zastrzegł, że ulgi podatkowe nie mogą prowadzić do powstania lub wzrostu strat inwestora. Ulgi nie przysługują przedsiębiorstwom, których sytuacja dochodowa i majątkowa od dłuższego czasu kształtuje się korzystnie.

Strefa przygraniczna uzyskała też przywileje w sferze transportu i komunikacji. Budowa i renowacja połączeń komunikacyjnych oraz obsługa transportu były bowiem w większym stopniu (niż w innych regionach) wspierane finansowo. W zakresie budownictwa federacja przekazywała lokalnym organom władzy środki pieniężne na budowę mieszkań i ich modernizację. Kompetentny organ władzy lokalnej był uprawniony do utrzymania finansowania budowy mieszkania nawet wtedy, gdy dochody pracownika przewyższały wyznaczoną (w ustawie o budownictwie) granicę dochodów.

Federacja w porozumieniu z krajami związkowymi wspierała też instytucje użyteczności publicznej:

– tworzenie przedszkoli, miejsc pracy dla młodzieży, obiektów sportowych i turystycznych, domów spokojnej starości,

– rozbudowę oraz wyposażanie zakładów pracy dla osób niepełnosprawnych,

– tworzenie w strefie przygranicznej szkół ogólnokształcących i innych instytucji kulturalno-oświatowych.

Finansowanie wszystkich działań określonych w ustawie o pomocy dla strefy przygranicznej następowało ze specjalnych środków wydzielonych w corocznym projekcie budżetowym państwa.

3. Wewnętrzne stosunki finansowe Niemiec (korekta dochodów z podatku obrotowego)

Od 25 lat odbywa się w Niemczech proces ujednolicania dochodów z podatku obrotowego. Wyrównywanie przebiega w dwóch płaszczyznach – pomiędzy federacją, krajami związkowymi i gminami (pionowe wyrównania finansowe) oraz pomiędzy samymi krajami (poziome wyrównania finansowe). Proces ujednolicania dochodów nie jest elementem polityki regionalnej, jednak poprawa sytuacji finansowej obszaru wpływa korzystnie na jego rozwój gospodarczy, a to pociąga za sobą wyrównywanie różnic regionalnych w skali całego kraju.

W związku z przyjęciem nowych krajów związkowych system wyrównań finansowych został na nowo uregulowany. Nowelizacja weszła w życie 1 stycznia 1995 r. (ponieważ do końca 1994 r. obowiązywały stare uregulowania – zgodnie z Traktatem Zjednoczeniowym). Nowe przepisy zawarte są w ustawie o realizacji federalnego programu konsolidacji (FKPG). W myśl tej ustawy do systemu wyrównań finansowych włączone zostały od 1995 r. w pełni i na równych prawach nowe kraje związkowe i cały obszar Berlina. Tak więc tym samym zakończona została realizacja funduszu „Deutsche Einheit"[7] i jednocześnie powstał jeden ogólnoniemiecki system wyrównań finansowych między krajami związkowymi.

---

[7] Deutsche Einheit – Jedność Niemiecka. Traktat Zjednoczeniowy przewidywał, że nowe kraje związkowe zostaną od samego początku w możliwie największym stopniu włączone do systemu finansowego określonego w Ustawie Zasadniczej. Od 1991 r. w nowych krajach związkowych obowiązują zasadniczo te same regulacje dotyczące gospodarki budżetowej i podziału podatków, co w starych krajach związkowych. W celu odpowiedniego finansowego zabezpieczenia nowych krajów związkowych i gmin utworzono fundusz „Jedność Niemiecka". Finansowany był on wspólnie przez federację i stare kraje związkowe. Fundusz ten zastępował na okres przejściowy, do końca 1994 r., ogólnoniemiecki system wyrównań finansowych pomiędzy krajami. Od 1995 r. stosunki finansowe między federacją a 16 krajami związkowymi otrzymały zasadniczo nowy kształt. Oprócz pomocy z funduszu „Deutsche Einheit" kraje i gminy na terenie byłej NRD otrzymują pomoc finansową ze strony federacji na realizację konkretnych projektów. W połowie 1991 r. rząd federalny powołał do życia dodatkowy program wspierania rozwoju Niemiec Wschodnich pod nazwą „Rozwój Wschodu wspólnym dziełem". W latach 1991-1992 z tego programu zostało udostępnionych 24 mld DM.

Zgodnie z nową wersją przyłączone kraje związkowe otrzymują od 1995 r. roczne świadczenia transferowe w wysokości 56 mld DM (chodzi o tworzenie długotrwałej bazy finansowej i o wyrównywanie poziomów życia w starej części Niemiec i w nowych krajach związkowych). Udział krajów związkowych w podatku obrotowym odzwierciedla w 3/4 liczbę mieszkańców i w 1/4 należności podatkowe.

Dotacje uzupełniające państwa stosowane są jako instrument wyrównywania finansowego w różnorakiej formie:

1) Od 1995 r. państwo przyznaje tzw. **deficytowe, państwowe dotacje uzupełniające** słabym finansowo krajom związkowym, a ich wysokość to 90% pozostałych po horyzontalnym wyrównywaniu deficytu (5-6 mld DM rocznie).

2) Poza tym państwo przyznaje dotacje **szczególnej potrzeby, państwowe dotacje uzupełniające**. Są one płacone tak na rzecz nowych krajów związkowych (14 mld DM rocznie), jak i na rzecz małych krajów związkowych (starych i nowych) ze względu na ich wysokie „koszty politycznego prowadzenia" (1,5 mld DM). Dotacje te będą płacone w latach 1995-2004.

3) Na rzecz słabszych finansowo starych krajów związkowych są poza tym przewidziane degresywnie ukształtowane tzw. **przejściowe, państwowe dotacje uzupełniające** (1995 r. – 1,345 mld DM), które łagodzić mają ponadproporcjonalne obciążenia tych krajów związkowych w procesach przejściowych Niemiec.

4) Jako pomoc dla budżetów płacone są od 1994 do 1998 r. **specjalne państwowe dotacje uzupełniające** w wysokości rocznie 3,4 mld DM dla Bremen (1,8 mld DM) i dla kraju związkowego Saary (1,6 mld DM).

5) Nowym krajom związkowym państwo przyznało (art. 104 ustęp 4 Ustawy Zasadniczej) również pomoc finansową na finansowanie inwestycji. Dofinansowanie będzie trwało od 1995 r. przez dziesięć kolejnych lat, jego roczna wysokość wynosi 6,6 mld DM.

W poziomym wyrównywaniu finansowym kraje silne finansowo poprawiają poprzez świadczenia wyrównawcze sytuację finansową słabszych krajów związkowych (przynajmniej do poziomu 95% przeciętnej sytuacji finansowej). Kraje związkowe zobowiązane do pomocy odprowadzają określone kwoty na rzecz krajów związkowych uprawnionych do pomocy.

Instytucja wyrównań finansowych funkcjonuje jedynie w Niemczech. Żadne inne państwo Wspólnoty Europejskiej nie dysponuje tak rozwiniętym i ustawowo zagwarantowanym systemem transferowym. Najpierw w ramach wyrównań pionowych zapewniony jest odpowiedni podział dochodów na trzy poziomy: federację – kraje – gminy, później w ramach wyrównań poziomych następuje „ujednolicenie" sytuacji finansowej pomiędzy samymi

krajami związkowymi. Warto zauważyć, że w dyskusjach na temat wspólnotowego systemu transferowego przywoływany jest często przykład niemieckiej instytucji wyrównań finansowych. Należy liczyć się więc z tym, że przyszły system finansowy Wspólnoty może być w mniejszym lub większym stopniu powieleniem systemu niemieckiego.

4. Konsekwencje polityki regionalnej Unii Europejskiej dla Niemiec

Od reformy funduszu strukturalnego, tj. od 1989 r., cele i instrumenty narodowej polityki regionalnej zdominowane zostały przez regulacje Wspólnoty Europejskiej. Pojawił się problem, jak mają funkcjonować polityka strukturalna Wspólnoty oraz narodowe systemy pomocy, aby zagwarantować spójną politykę regionalną. Wspólnota Europejska, poprzez decyzje Rady, chce kształtować taką politykę regionalną, która bazuje na współpracy Komisji i państw członkowskich i która gwarantuje współfinansowanie narodowych programów regionalnych. Z drugiej jednak strony Wspólnota chce zachować „wspólnotowy" (a więc ponadnarodowy) charakter polityki regionalnej. W takiej sytuacji konieczna jest reforma założeń polityki regionalnej Niemiec i zmiana systemu koordynacji polityki Niemiec i polityki Wspólnoty.

Zadecydować należy, czy istniejący dwustronny system Wspólnego Zadania krajów związkowych i federacji powinien być rozszerzony o element Wspólnoty czy może należy stworzyć nowy system: Wspólnota – kraje związkowe (bez udziału państwa). Problemem jest też sposób wyznaczania obszarów dotowanych i procedura rozdziału środków finansowych. Może to zostać ściśle uregulowane, lecz możliwe jest też podejmowanie decyzji ad hoc. Zadecydować powinno się też, jak będzie wyglądało współokreślanie celów i instrumentów narodowej polityki regionalnej. Czy ma to robić Wspólnota w ramach stałych komitetów czy lepiej byłoby, gdyby jej udział ograniczał się tylko do przypadków szczególnych?

Po przeanalizowaniu obecnego systemu pomocy regionalnej w Niemczech przewidzieć można różne rozwiązania na przyszłość.

1) Zastąpienie dotychczasowego systemu Wspólnego Zadania federacji i krajów związkowych: (Poprawa regionalnej struktury gospodarczej – PRSG) przez nowy system Wspólnota – kraje związkowe. Takie rozwiązanie jest częściowo realizowane w ramach „programów wspólnotowych" (wyłączenie państwa z programu pomocy regionalnej). Funkcjonowanie tego systemu wymagałoby przeniesienia narodowych uprawnień na poziom Wspólnoty. Równocześnie wzrosłaby niezależność krajów związkowych. Rozwiązanie to jest jednak według art. 91a Ustawy Zasadniczej Niemiec

nie do przyjęcia. Artykuł ten podkreśla bowiem konieczność współpracy państwa w realizacji polityki regionalnej. Poza tym, gdyby państwo zostało wykluczone z polityki regionalnej, odcięte zostałoby dodatkowe, państwowe źródło pomocy. Inne niebezpieczeństwo: mogłoby się okazać, że cele Wspólnoty nie odpowiadają wyobrażeniom narodowym.

2) Kontynuacja programu PRSG uzupełnionego o elementy wspólnotowe. Oznacza to, że przy kontynuacji tego programu system celów Wspólnoty odpowiadać miałby celom programu PRSG. Chodziłoby przede wszystkim o koordynację decyzji Komisji Planowania z decyzjami Wspólnoty, aby zapewnić spójność treści „ramowego planu" z celami Wspólnoty. Obszary dotowane zdefiniowane przez Wspólnotę (obszary celów nr 2 i 5b) stawałyby się automatycznie (bez konieczności udowadniania narodowej potrzeby dotacji) obszarami działania programu PRSG (jak dotychczas strefa przygraniczna). Realizacja polityki regionalnej następowałaby na trzech poziomach:

– obszary dotowane stałyby się wspólnymi obszarami dla działań EFRR i programu PRSG, wykorzystane byłyby środki finansowe obu systemów,

– równolegle istniałyby narodowo zdefiniowane obszary pomocy (sfera działań programu PRSG), środki finansowe byłyby już jednak ograniczone tylko do państwowych, pomoc na tych obszarach przebiegałaby jak do tej pory,

– trzeci poziom to obszary zdefiniowane przez same kraje związkowe, z najmniejszym natężeniem pomocy.

Rozpoczęcie realizacji takiej polityki regionalnej wymaga zmiany ustawy dla programu PRSG przede wszystkim w zakresie §1 (instrumenty i obszary). Do tej pory jednak ustawodawca nie wprowadził zmian.

W obliczu najnowszych zmian w Niemczech cel wyrównywania poziomów życia zyskał dodatkowo na znaczeniu. Nie należy oczekiwać, że państwo niemieckie wycofa się z programu pomocy regionalnej. Koncepcja pierwsza nie może więc być brana pod uwagę. Drugi wariant wydaje się rozwiązaniem idealnym, jednak utworzenie trójpoziomowego systemu: Wspólnota – federacja – kraje związkowe nie nastąpi szybko.

5. Perspektywy rozwojowe dla Niemiec Wschodnich

Od momentu przyłączenia do Niemiec Zachodnich nowych krajów związkowych proces dostosowawczy wschodniej gospodarki stał się najważniejszym tematem polityczno-regionalnym w Niemczech. Analizując zmiany regionalne w Niemczech Zachodnich, można wyciągnąć bardzo interesujące wnioski dla gospodarki wschodniej.

Chociaż już w roku 1992 odnotowano w Niemczech Wschodnich szybszy niż ogółem w RFN wzrost produktu krajowego brutto, nie można mówić jeszcze o samoczynnym, automatycznym procesie wzrostu gospodarki byłej NRD. W dalszym ciągu gospodarka wschodnioniemiecka otrzymuje „zastrzyki finansowe" z Zachodu. Dystans pomiędzy byłą NRD a Niemcami Zachodnimi, wyrażony w wysokości PKB na 1 mieszkańca, jest nadal duży, a różnice w strukturze gospodarczej są wyraźne. Wewnątrz Niemiec Zachodnich istnieją także znaczne różnice regionalne. Aby porównywać sytuację obu krajów, należy rozgraniczyć odpowiednie jednostki regionalne[8], tak by były one (każda z osobna) porównywalne wzajemnie i z regionem Niemiec Wschodnich.

Znawcy niemieckiej polityki regionalnej (Isenberg, Siebert, Lammers) są zdania, że analiza porównawcza powinna opierać się na następujących jednostkach regionalnych:

- Region Północny (Bremen, Hamburg, Dolna Saksonia, Szlezwik-Holsztyn),
- Północna Nadrenia-Westfalia,
- Region Środkowowschodni (Hesja, Nadrenia-Palatynat, kraj Saary),
- Badenia-Wirtembergia,
- Bawaria.

Każdy z tych regionów ma przynajmniej jedno centrum gospodarcze: Region Północny – Hamburg, Północna Nadrenia-Westfalia – Zagłębie Ruhry, Region Środkowowschodni – Ren-Men, Badenia-Wirtembergia – Ren-Neckar, Bawaria – Monachium. Jeśli chodzi o liczbę mieszkańców, różnice pomiędzy regionami są niewielkie (liczba mieszkańców waha się od 10 do 18 mln). Powierzchniowo Region Północny i Bawaria są dwa razy większe niż regiony Północna Nadrenia-Westfalia i Badenia-Wirtembergia. Niemcy Wschodnie jako jeden region są duże powierzchniowo (większe od Bawarii i Regionu Północnego), ale zamieszkuje je mniej niż 16 mln mieszkańców[9] (por. tab. 1).

---

[8] Podział Niemiec Zachodnich na regiony musi uwzględniać fakt dojeżdżania ludności do pracy. Problem ten dotyczy regionów reprezentowanych przez duże miasta (Hamburg, Bremen). Z tego względu porównywanie Niemiec Wschodnich z Zachodnimi na poziomie krajów związkowych byłoby nieodpowiednie

[9] Niemcy Wschodnie można by podzielić dodatkowo na dwa regiony: jeden region – Berlin, Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie (centrum – Berlin) i drugi region – Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia (z centrum Achse-Halle, Lipsk, Chemnitz, Drezno). Taki podział Niemiec Wschodnich nie musi być jednak uwzględniony ze względu na małe zróżnicowanie regionalne tych obszarów.

Tabela 1

Charakterystyka regionów

Regiony	Powierzchnia (w km2)	Liczba mieszkańców (w mln)	Gęstość zaludnienia
Region Północny	64 232	12,7	197,5
Północna Nadrenia-Westfalia	34 070	17,7	520,5
Region Środkowowschodni	43 533	10,9	251,3
Badenia-Wirtembergia	35 751	10,2	285,3
Bawaria	70 554	11,8	167,5
Niemcy Wschodnie	108 369	15,6	144,4

Ź r ó d ł o: *Regionale Struktur- und Wachstumsunterschiede in der Bundesrepublik- Wo steht Ostdeutschland?*, s.178.

W regionach Niemiec Zachodnich w 1993 r. nie istniały znaczne różnice w wysokości PKB na 1 mieszkańca. „Najbiedniejszy" region Północna Nadrenia-Westfalia osiągnął poziom 93% średniej krajowej. W Badenii-Wirtembergii, „najbogatszym" regionie, osiągnięto odpowiednio 106%. Z drugiej strony PKB na 1 mieszkańca w Niemczech Wschodnich osiągnął poziom 40,7% zachodnioniemieckiej średniej (mimo że rozwój PKB w 1992 i 1993 r. był szybszy we wschodniej części, a liczba mieszkańców w tym czasie zmniejszyła się w wyniku emigracji) (por. tab. 2).

Tabela 2

Produkt krajowy brutto w regionach niemieckich

Regiony	PKB (w mld DM)	PKB na 1 mieszkańca	
		DM	% w stosunku do średniej zachodnioniemieckiej
Region Północny	537,7	42 385	98,4
Północna Nadrenia-Westfalia	710,4	40 086	93,1
Region Środkowowschodni	488,0	44 607	103,6
Badenia-Wirtembergia	466,0	45 682	106,1
Bawaria	526,1	44 517	103,4
Niemcy Zach. (bez Berlina Zach.)	2728,0	43 051	100,0
Niemcy Wsch. (bez Berlina Zach.)	274,2	17 523	40,7
Niemcy Wsch. (z Berlinem Zach.)	379,1	21 274	49,4

Źródło: *Regionale Struktur*, s.181.

Małe zróżnicowanie w regionach zachodnioniemieckich sugeruje, że proces „doganiania" gospodarki zachodniej dopiero wtedy będzie można uznać za zakończony, gdy wielkość PKB na 1 mieszkańca w Niemczech

osiągnie wartość porównywalną ze średnią zachodnioniemiecką. Duży dystans pomiędzy gospodarką Niemiec Wschodnich a „najbiedniejszym" regionem Północna Nadrenia-Westfalia wskazuje na to, że droga do ujednolicenia gospodarek jest jeszcze długa[10]. Odnosi się to oczywiście do takiego, a nie innego podziału Niemiec Zachodnich. Gdybyśmy podzielili obszar Niemiec Zachodnich na mniejsze regiony, okazałoby się, że różnice pomiędzy tymi małymi jednostkami byłyby większe. Należy zwrócić uwagę, że jeśli zaliczymy Berlin Zachodni do regionu Niemiec Wschodnich, to dystans gospodarki wschodniej maleje o 9%.

Różnice w wielkości PKB na 1 mieszkańca pomiędzy samymi regionami zachodnimi są wynikiem trendów demograficznych i wzrostu gospodarczego w przeszłości. W ostatnich 30 latach widoczne były tendencje wzrostu aktywności gospodarczej regionów południowych (Region Środkowowschodni, Badenia-Wirtembergia, Bawaria). Regiony północne wykazywały natomiast mniejszą aktywność. Rozbieżność między północą a południem w stopie wzrostu PKB nie doprowadziła do wzrostu regionalnych różnic, wprost przeciwnie – nastąpiło ujednolicenie. Pozycja regionów Północnego i Północna Nadrenia-Westfalia pogorszyła się, ale trzeba zauważyć, że w roku 1960 regiony te wykazywały ponadprzeciętną wartość PKB na 1 mieszkańca. Odwrotnie regiony południowe, wychodzące z dużo gorszej pozycji w 1960 r., poprawiły swoją sytuację. Pozycja Badenii-Wirtembergii nie uległa znacznej zmianie. Od 1960 r. do początku lat osiemdziesiątych w Niemczech Zachodnich następował proces ujednolicania sytuacji gospodarczej [11]. W 1982 r. poziom PKB na 1 mieszkańca we wszystkich regionach (z wyjątkiem Badenii-Wirtembergii) był wyrównany. Od tego momentu różnice regionalne zaczęły się znowu zwiększać. Regiony Bawaria i Środkowowschodni nie tylko dogoniły, ale i przegoniły regiony północne.

Tak więc prawdziwy proces konwergencji (w tym sensie, że wielkość PKB na 1 mieszkańca wszystkich regionów wyrównuje się, a potem równomiernie wzrasta) nie miał w Niemczech miejsca. Regiony utrzymały swoje trendy rozwojowe i po osiągnięciu 1982 r. równego poziomu zaczęły narastać dysproporcje. Pod koniec lat osiemdziesiątych dla dwóch regionów uwidoczniła się zmiana kierunków rozwojowych. Pozycja „najsilniejszego" regionu – Badenii-Wirtembergii – zaczęła słabnąć, natomiast

---

[10] Istnieją różnice zdań co do tego, przy jakiej wartości procentowej PKB na 1 mieszkańca w Niemczech Wschodnich w stosunku do średniej krajowej można mówić o zakończeniu procesu „doganiania". Siebert wyznacza wielkość 80% średniej zachodnioniemieckiej.

[11] Pomija się sytuację w Badenii-Wirtembergii.

Region Północny odnotował ponadprzeciętny wzrost PKB. Jeżeli taki trend utrzymałby się, to zachodnioniemieckie regiony (tym razem z wyjątkiem Północnej Nadrenii-Westfalii) znowu osiągnęłyby punkt wyrównania.

Wyraźna zmiana tendencji rozwojowej części północnej jest związana za zjednoczeniem Niemiec i otwarciem się Europy Środkowej. Niemcy północne, w szczególności Hamburg, odzyskały swoje naturalne zaplecze gospodarcze. Północna część Niemiec, specjalizująca się w handlu, transporcie i innych usługach, znalazła olbrzymi rynek zbytu. Badenia-Wirtembergia, położona w południowo-zachodniej części Niemiec, nie mogła w tak dużym stopniu zyskać na otwarciu się Wschodu[12].

Rozwój regionów Niemiec Zachodnich pokazuje, że w ciągu ostatnich 30 latach miały tu miejsce procesy doganiania i wyprzedzania. Fakt konieczności dostosowania gospodarki wschodniej wydaje się rzeczą naturalną, jednak doświadczenia Niemiec Zachodnich sugerują, że procesy ujednolicania mogą trwać długo. Bawaria potrzebowała np. aż 20 lat, aby dojść z poziomu 90% średniej krajowej w 1960 r. do 100% w 1983 r. Analogiczne wnioski nie mogą być oczywiście wyciągane dla Niemiec Wschodnich. Po pierwsze 10-procentowy dystans Bawarii w 1960 r. był nieporównywalnie mały z obecnym dystansem Niemiec Wschodnich. Aby dobrze określić perspektywy wzrostu Niemiec Wschodnich, należy przeanalizować sytuację w przeszłości. Otóż przed II wojną światową część wschodnia Niemiec (szczególnie regiony przemysłowe Saksonia-Anhalt, Saksonia i Turyngia) charakteryzowała się ponadprzeciętnym PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Po podziale Niemiec regiony te obrały inną drogę rozwoju, tak więc przypuszczalnie reszta starego potencjału istnieje i może być – przy stworzeniu odpowiednich warunków – wykorzystana.

Poza tym Niemcy Wschodnie wyciągną na pewno korzyści z położenia i pozycji Berlina. Decyzja o tym, że Berlin stanie się siedzibą rządu, zaważyła na szybkości procesów dostosowawczych. Ze stolicy (miasta o najwyższych dochodach) będą wypływały różnorodne impulsy gospodarcze. Duże zakłady przemysłowe, potrzebujące olbrzymich przestrzeni, „wyjdą" poza miasto i szukać będą tańszych gruntów w okolicach Berlina, które wraz z tym staną się miejscem zainteresowania przedsiębiorstw usługowych, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb przemysłu. Także sektor usług zorientowanych na potrzeby gospodarstw domowych ma przed sobą okres rozkwitu. Zbyt zapewnią dobrze zarabiający pracownicy stolicy.

---

[12] Inna teoria sugeruje, że zmiany trendów rozwojowych wynikają z recesji, która silniej dotknęła uprzemysłowioną Badenię-Wirtembergię niż zorientowaną na usługi Północ.

Procesy tworzenia gospodarki rynkowej, prywatyzacja, walka z bezrobociem, przejmowanie zachodnich technik produkcji i metod zarządzania przyspieszą proces ujednolicania gospodarek niemieckich. Za szybkim procesem dostosowania przemawia również duża aktywność inwestycyjna Niemiec Wschodnich. Wskaźnik inwestycji (procentowy udział inwestycji w PKB) osiągnął w 1993 r. na tych terenach 50,5%, a w części zachodniej 20%. Nie należy jednak sądzić, że proces doganiania jest już na tyle zaawansowany, że przebiega automatycznie i jest nieodwracalny. Wzrost koniunkturalny nie jest samoczynny i zależy w dużej mierze od transferów kapitału z zachodu. Zagrożeniem dla procesów rozwoju gospodarczego może być nadmierny wzrost płac. Co prawda ostatnie układy taryfowe zmniejszyły tempo wzrostu płac we wschodniej części, jednak jak pokazały ostatnie lata, w Niemczech Zachodnich ponadproporcjonalny (w stosunku do wzrostu produkcyjności) wzrost płac doprowadził do upadku wielu przedsiębiorstw i pociągnął za sobą wzrost bezrobocia. Niebezpieczeństwem dla procesu ujednolicania gospodarek niemieckich mogą stać się nie sprywatyzowane zakłady powiernicze, które nadal są traktowane jako państwowe przedsiębiorstwa z wysokim udziałem subwencji. Wadą gospodarki wschodnioniemieckiej może być też to, że gospodarcza pomoc finansowa za bardzo koncentruje się na kapitale rzeczowym, a za mało na wspieraniu czynnika ludzkiego.

Zjednoczenie gospodarcze i polityczne przyczyniło się do tego, że gospodarka Niemiec Wschodnich przeżyła szok. Szczególnie zagrożona została sfera przemysłowa, która musiała z dnia na dzień stać się konkurencyjna i sprostać wymaganiom Europy Zachodniej.

Wewnątrz Niemiec Zachodnich istnieje duże zróżnicowanie struktury gospodarczej: np. Region Północny ma 24% udziału w produkcji przemysłowej, a Badenia-Wirtembergia 37%. Struktura Niemiec Wschodnich różni się bardzo od struktury zachodniej części. W zasadzie wszystkie wskaźniki (z wyjątkiem udziałów rolnictwa, handlu i transportu) przyjmują wartości skrajnie odmienne od tych osiąganych w części zachodniej (por. tab.3). Wyraźnie widać niski stopień industrializacji wschodnioniemieckiej gospodarki. Sam niedosyt uprzemysłowienia nie przesądza o sukcesie czy porażce regionu. W zachodniej części istnieją też regiony o niskich wskaźnikach uprzemysłowienia, specjalizują się one jednak w innych sektorach gospodarki: np. Region Północny – w handlu i transporcie, Region Środkowowschodni – w instytucjach kredytowych i ubezpieczeniowych.

Niemcy Wschodnie nie mogą konkurować z gospodarką zachodnioniemiecką. Nie uda się np. stworzyć instytucji kredytowych i ubezpieczeniowych, które zdobędą rynek i wyprą instytucje Regionu Środkowowschodniego. Jedyną szansą dla gospodarki wschodnioniemieckiej jest

Tabela 3

Struktura gospodarcza w regionach niemieckich – udziały sektorów w wartości dodanej brutto (w %)

Wyszczególnienie	Region Północy	Północna Nadrenia -Westfalia	Region Środkowo-wschodni	Badenia--Wirtem-bergia	Bawaria	Niemcy Wschod-nie
Rolnictwo, leśnictwo	2,1	0,9	0,9	1,1	1,4	1,9
Energia, górnictwo	3,1	4,2	2,4	2,0	2,1	5,6
Przemysł produkcyjny	23,7	30,1	26,9	37,1	30,4	18,2
Budownictwo	6,0	5,5	5,4	6,5	6,6	15,4
Handel	9,5	9,8	8,4	7,3	8,0	9,0
Transport, komunikacja	7,6	5,1	6,4	4,4	4,9	4,7
Instytucje kredytowe i ubezpieczenia	5,1	4,9	8,2	5,0	5,8	11,7
Wynajem mieszkań	8,1	7,7	7,3	6,9	7,8	-0,8
Inne usługi	19,6	17,7	21,9	18,3	20,8	13,6
Państwo, budżety domowe,organiza-cje o charakterze niezarobkowym	15,3	13,8	12,3	11,4	12,4	20,9
Ogółem	100	100	100	100	100	100

Ź r ó d ł o: *Regionale Struktur*, s.187.

ścisła specjalizacja. Kraje Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turyngia mają możliwości rozwijania aktywności przemysłowych, Berlin, Brandenburgia i Meklemburgia-Pomorze Przednie mogą się specjalizować w turystyce, rolnictwie i leśnictwie oraz we wszystkich formach aktywności związanych z funkcjonowaniem Berlina jako stolicy.

Pytanie, kiedy nastąpi ujednolicenie gospodarek niemieckich, pozostaje otwarte, podobnie jak do 1989 r. wielką niewiadomą było zjednoczenie Niemiec.

GESTALTUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSSTRUKTUR IN DEUTSCHLAND

Zusammenfassung

Im Jahre 1970 – Schaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" – begann man in Deutschland regionale Politik zu realisieren. Seit dieser Zeit hat sich die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik zu einem eigenständigen, fest umrissenen Politikbereich entwickelt. Jedes Jahr wird für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe ein gemeinsamer Rahmenplan von einem Planungausschuß aufgestellt. Im Rahmenplan werden die Gebiete abgegrenzt, die Ziele genannt, die Maßnahmen aufgefürt, Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung festgelegt. Die Durchführung des Rahmenplanes ist Aufgabe der Länder. Der Bund erstattet jedem Land auf Grund der Abrechnungen für die nach dem Rahmenplan gefördeten Vorhaben die Hälfte der entstandenen Ausgaben.

1971 hat der Bundestag Zonenrandförderungsgesetz beschlossen. Nach dem Gesetzt muß die Leistungskraft des Zonenrandgebietes gestärkt sein. Der Förderung des Zonenrandgebietes ist besonderer Vorrang einzuräumen. Die Hilfe soll von Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen geleistet werden. Für Zonenrandgebiet gelten besondere Vorschriften für solche Bereiche wie: Steuer, Verkehr, Wohnungswesen, Soziale Einrichtungen, Bildung und Kultur.

Die Umsatzsteuer bildet seit der Finanzreform 1969 das bewegliche Element zur Durchführung von Korrekturen im Steuerverteilungssystem zwischen Bund und Länder. Durch Änderung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Länder an der Umsatzsteuer ist es möglich, die Verteilung des Gesamtsteueraufkommens den sich unterschiedlich entwickelnden Finanzierungsbedürfnissen der beiden bundesstaatlichen Ebenen anzupassen. Der Finanz ausgleich unter der Ländern ist auch im Gesetzt geregelt. Die Angleichung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder vollzieht sich in zwei Stufen: Umsatzsteuerverteilung unter der Länder und Länderfinanzausgleich d.h. ausgleichspflichtige Länder leisten Zuweisungen an ausgleichsberechtigte Länder. Durch Ausgleichsleistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird die Steuerkraft der ausgleichsberechtigten Länder auf mindestens 95% der Durchschnittssteuerkraft angehoben.

In 1993 bestanden keine großen Unterchiede in der Wirtschaftskraft zwischen den Großregionen in Westdeutschland. Die „ärmste" Region – Nordrhein-Westfalen erreichte 93% des Durchschnitts in Westdeutschland, in Baden-Würtemberg der „reichsten" Region betrug sie 106%. Demgegenüber liegt das BIP pro Kopf der Bevölkerung in Ostdeutschland mit 40,7% des westdeutschen Durchschnitts beträchtlich zurück. Der Aufholprozeß Ostdeutschlands kann erst dann als abgeschlossen gelten, wenn die Wirtschaftskraft einen Wert erreicht, der dem Bundesdurchschnitt entspricht.