

Paweł Kowalik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

FEDERALNY SYSTEM WYRÓWNANIA FINANSOWEGO W OKRESIE STABILIZACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH W NIEMCZECH

Streszczenie: Federalny system finansów publicznych jest niezwykle skomplikowany. Powstałe nierówności finansowe są eliminowane przez krajowe i federalny system wyrównania finansowego. W artykule scharakteryzowano niemiecki federalny system wyrównania finansowego w latach 2005-2012. Przedstawiono podstawy prawne i sposób redystrybucji dochodów podatkowych, które określają wielkość wyrównania i dodatkowe uprawnienia, a także pokazuje, jak wyrównanie finansowe kształtowało się w latach 2005-2012.

Słowa kluczowe: federalny system wyrównania finansowego, pionowa nierównowaga finansowa, pozioma nierównowaga finansowa.

1. Wstęp

System podziału dochodów z podatków między federację, kraje związkowe i samorząd terytorialny może spowodować brak równowagi pionowej i poziomej. Rekompensowanie niższymi szczeblom zadań „narzuconych z góry”, wyrównywanie nierównowagi fiskalnej (zamykanie luk podatkowych), ustanowienie poziomej sprawiedliwości w federacji czy kompensowanie efektów zewnętrznych, tzw. *spillovers* między jednostkami, może odbywać się poprzez transfery międzyrządowe¹.

Rząd federalny oddziałuje na pozostałe jednostki terytorialne głównie za pomocą transferu środków. Z perspektywy przekazującego środki (dotującego) transfery są wydatkami, które powinny być ograniczane i kontrolowane. Z punktu widzenia otrzymującego środki (beneficjenta) są dochodami, które powinny być jak największe. Może to robić również poprzez uchwalanie na szczeblu federalnym przepisów i ustaw podatkowych. Można wyróżnić regulacje prawne, bodźce i subwencje podatkowe. Jednakże redystrybucja środków federalnych odbywa się głównie za pomocą dotacji i subwencji.

¹ Są to argumenty ekonomiczne dla stosowania transferów międzyrządowych; szerzej na ten temat zob. [Boadway 2006, s. 360, 367-372; Ahmad, Searle 2006, s. 381; Dafflon, Madiès 2009, s. 72; Bird, Dafflon, Jeanrenaud, Kirchgässner 2003, s. 359-360; McMillan 2008, s. 276].

Celem artykułu jest próba przybliżenia i charakterystyki niemieckiego federalnego systemu wyrównania finansowego oraz efektów jego zastosowania w okresie 2005-2012, czyli przed, w trakcie i po kryzysie finansowym

2. Podstawy prawne federalnego systemu wyrównania finansowego

Kwestia finansów publicznych i wyrównania finansowego jest silnie zakorzeniona w niemieckim systemie finansów publicznych. Ich podstawę stanowi Ustawa Zasadnicza (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, dalej: UZ), a doprecyzowują ją ustawy szczegółowe. Wysokość środków finansowych otrzymywanych przez dany kraj związkowy jest ustalana na podstawie czterech [*The Federal Financial...*, s. 1; Kube 2011, s. 5-27]:

1) najpierw przeprowadzane jest przypisywanie poszczególnych rodzajów dochodów podatkowych do odpowiednich szczebli władzy państwowej, tj. federacji, krajom związkowym i gminom – redystrybucja pionowa, regulowana głównie Ustawą Zasadniczą (tzw. podstawowe pionowe wyrównanie finansowe);

2) następnie dokonywany jest podział wpływów podatkowych przysługujących poszczególnym krajom związkowym – redystrybucja pozioma (tzw. podstawowe poziome wyrównanie finansowe);

3) w trzecim etapie przeprowadzane jest wyrównanie finansowe między biednymi i bogatymi krajami związkowymi (tzw. wtórne poziome wyrównanie finansowe);

4) ostatnim etapem jest przydzielenie dodatkowych funduszy dla biednych krajów związkowych przez federację – uzupełniające dotacje federalne (tzw. wtórne pionowe wyrównanie finansowe).

Szczególne uregulowania konstytucyjne przyjęto przy podziale kompetencji w sprawach finansowych, akcentując silniejszą pozycję administracji federalnej, która obecnie nieco straciła na tej pozycji ze względu na przekazanie Unii Europejskiej części kompetencji finansowych wynikających z członkostwa Niemiec w Unii. Konstytucja w art. 104-115 reguluje ustrój finansowy państwa i określa, które podmioty mogą nakładać oraz zmieniać poszczególne rodzaje podatków. Reguluje także sposób rozdzielania środków pochodzących z tych źródeł między federację, kraje związkowe i gminy. Konstytucja reguluje również sprawy zrównoważenia pozycji krajów w tym zakresie.

Do wyłącznej kompetencji federacji należy ustawowa regulacja ceł i monopolu finansowych [UZ, art. 105, ust. 1]. Pozostałe podatki mogą być nakładane i regulowane albo przez kraje związkowe, albo przez federację². Tym samym regulacja polityki finansowej pozostaje w kompetencji federacji, gdyż to ona decyduje o ro-

² Kraje związkowe regulują kwestie nakładania i wysokości podatków, chyba że wpływy z tych podatków należą się w części lub całości federacji lub zachodzą przesłanki określone w art. 72, ust. 2 UZ. Wynika to z art. 105, ust. 2 UZ.

dzajach i wysokości większości podatków³. Kraje związkowe mogą wpływać na system podatkowy poprzez Bundesrat, który dysponuje skutecznym instrumentem w postaci odrzucenia projektu niekorzystnego dla krajów związkowych [UZ, art. 105, ust. 3].

Poza Ustawą Zasadniczą, kwestie wyrównania finansowego regulują⁴:

- ustawa z dnia 9 września 2001 r. o ogólnych zasadach podziału wpływów z podatku obrotowego, wyrównania finansowego między krajami związkowymi oraz o zasadach wypłacania subwencji uzupełniających z budżetu federalnego (w skrócie *Maßstäbengesetz*, dalej: MaßstG), znowelizowana po raz ostatni dnia 29 maja 2009 r.,
- ustawa z dnia 20 grudnia 2001 r. o wyrównaniu finansowym (*Finanzausgleichsgesetz*, dalej: FAG) znowelizowana po raz ostatni dnia 29 czerwca 2012 r.

3. Dystrybucja pozioma podatków

Pozioma redystrybucja dochodów podatkowych na poziomie krajów związkowych jest regulowana art. 107 UZ, par. 2 ustawy o wyrównaniu finansowym oraz ustawą o realokacji dochodów podatkowych (*Zerlegungsgesetz*). Redystrybucja ta określa następujące warunki [*Federation/Länder...* 2010, s. 17]:

- zasadę ogólną: podział odzwierciedla lokalne dochody;
- podatek od wynagrodzeń jest przydzielany zgodnie z zasadą rezydencji;
- podatek dochodowy od osób prawnych jest przydzielany według miejsca prowadzenia działalności;
- podatek od odsetek i zysków kapitałowych jest przydzielany na podstawie informacji z banków krajów związkowych, w których podatnicy mają miejsce zamieszkania lub zarejestrowane biuro;
- dochody z podatku VAT są przydzielane na ogół proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Do 25% udziału krajów związkowych w dochodach z tytułu podatku VAT może być rozdzielona w odniesieniu do zdolności generowania przychodów krajów związkowych⁵. Dokładna kwota wynikająca z tego podziału wynika ze wskaźnika *F*, który oblicza się na podstawie jednego z dwóch wzorów (par. 2 MaßstG):

³ Kraje związkowe posiadają uprawnienia ustawodawcze w zakresie lokalnych podatków konsumpcyjnych i podatku od dokonanych wydatków, jeżeli taki podatek nie został nałożony już przez federację. Są także uprawnione do ustalania wysokości stawki podatku od nabycia nieruchomości [UZ, art. 105, ust. 2a].

⁴ Stan prawny na koniec października 2012 r.

⁵ Tak zwane udziały uzupełniające dla tych krajów związkowych, których wpływy z podatków własnych i podatków wspólnych, z wyłączeniem VAT, są w przeliczeniu na jednego mieszkańca niższe niż przeciętna przypadająca na kraj związkowy. W przypadku podatku od nabycia nieruchomości należy uwzględnić potencjał podatkowy.

- gdy wpływy podatkowe danego kraju związkowego wynoszą mniej niż 97% średniej wszystkich krajów związkowych:

$$F = \frac{19}{20} \cdot X - \frac{21}{4000}, \quad (1)$$

gdzie: $X = 1 - \frac{y_i}{\bar{y}}$,

y_i – wpływy podatkowe danego kraju związkowego na mieszkańca,

\bar{y} – średnie wpływy podatkowe wszystkich krajów związkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

- gdy wpływy podatkowe wynoszą co najmniej 97% średniej wszystkich krajów związkowych:

$$F = X \cdot \left(\frac{35}{6} \cdot X + \frac{3}{5} \right), \quad (2)$$

Jeżeli kwoty obliczone ze wzorów przewyższą w sumie 25% wpływów krajów związkowych z tego tytułu, to są one proporcjonalnie obniżane. Pozostałą część (co najmniej 75%) dzieli się między kraje związkowe proporcjonalnie do liczby mieszkańców.

4. Wyrównanie finansowe dla krajów związkowych

System finansów publicznych Niemiec zakłada, że kraje związkowe słabsze finansowo będą otrzymywały środki od krajów związkowych silniejszych finansowo. Ma to odzwierciedlenie w art. 107 UZ. Ustawa o wyrównaniu finansowym dzieli kraje związkowe na te, które są uprawnione do wyrównania, oraz zobowiązane do takiego wyrównania. Kraje uprawnione to te, których wskaźnik określający potencjał finansowy (*Finanzkraftmesszahl*)⁶ w danym roku znajduje się poniżej wskaźnika opartego na średnim potencjale finansowym (*Ausgleichsmesszahl*)⁷ krajów związkowych. Ustawodawca przewidział odstępstwa od zasady, że każdy kraj związkowy ma takie same zapotrzebowanie na środki finansowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Dlatego liczba mieszkańców stosowana do obliczania wskaźnika uśrednionego potencjału dla niektórych krajów różni się od rzeczywistej liczby mieszkańców podawanych przez urząd statystyczny. Dla Berlina, Bremy i Hamburga stosuje się przelicznik 135% rzeczywistej liczby mieszkańców. Dodatkowo zastosowano przeliczniki tylko do wpływów podatkowych gmin: dla Berlina, Bremy i Hamburga – 135%; Me-

⁶ Stanowi sumę wpływów podatkowych danego kraju związkowego oraz 64% wpływów podatkowych gmin i związków gmin należących do tego kraju związkowego [FAG, § 6-8].

⁷ Oblicza się go jako średni potencjał finansowy wszystkich krajów związkowych, w przeliczeniu na mieszkańca, pomnożony przez liczbę mieszkańców danego kraju związkowego [FAG, § 6-8].

klemburgii-Pomorza Przedniego – 105%; Brandenburgii – 103%; Saksonii-Anhalt – 102% [FAG, par. 9(2) i 9(3)].

Wartość wyrównania finansowego dla kraju związkowego oblicza się poprzez pomnożenie jego wskaźnika uśrednionego potencjału przez jeden z trzech wskaźników [FAG, 10 (1)]:

- gdy wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego wynosi mniej niż 80% jego uśrednionego potencjału, stosuje się wzór:

$$F = \frac{3}{4} \cdot X - \frac{317}{20000}, \quad (3)$$

gdzie: $X = 1 - \frac{FM}{AM}$,

FM – wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego,

AM – wskaźnik uśrednionego potencjału.

- gdy wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego znajduje się w przedziale 80-93% jego uśrednionego potencjału, stosuje się wzór:

$$F = X \cdot \left(\frac{5}{26} \cdot X + \frac{35}{52} \right) - \frac{2121}{260000}, \quad (4)$$

- gdy wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego wynosi co najmniej 93% jego uśrednionego potencjału, stosuje się wzór:

$$F = X \cdot \left(\frac{13}{7} \cdot X + \frac{11}{25} \right). \quad (5)$$

Podobnie oblicza się, jakie kwoty muszą przekazać kraje związkowe zobligowane do płacenia wyrównania. Ich uśredniony potencjał mnoży się przez jeden z trzech wskaźników [FAG, 10 (2)]:

- gdy wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego wynosi mniej niż 107% jego uśrednionego potencjału, stosuje się wzór:

$$F = X \cdot \left(\frac{13}{7} \cdot X + \frac{11}{25} \right), \quad (6)$$

gdzie: $X = \frac{FM}{AM} - 1$,

- gdy wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego znajduje się w przedziale 107-120% jego uśrednionego potencjału, stosuje się wzór:

$$F = X \cdot \left(\frac{5}{26} \cdot X + \frac{35}{52} \right) - \frac{2121}{260000}, \quad (7)$$

- gdy wskaźnik potencjału finansowego danego kraju związkowego wynosi co najmniej 120% jego uśrednionego potencjału, stosuje się wzór:

$$F = \frac{3}{4} \cdot X - \frac{317}{20000}. \quad (8)$$

Tabela 1. Wyrównanie różnic w potencjale finansowym krajów związkowych

Potencjał finansowy na 1 mieszkańca przed wyrównaniem finansowym jako % średniego potencjału finansowego na 1 mieszkańca	Potencjał finansowy na 1 mieszkańca po wyrównaniu finansowym jako % średniego potencjału finansowego na 1 mieszkańca	Potencjał finansowy na 1 mieszkańca po wyrównaniu finansowym i dotacjach uzupełniających jako % średniego potencjału finansowego na 1 mieszkańca
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

Źródło: [The Federal Financial..., s. 5].

System wyrównania finansowego między krajami związkowymi zmniejsza różnice w poziomie ich możliwości finansowych. Na przykład kraj związkowy o słabych możliwościach finansowych na 1 mieszkańca, wynoszących 80% przed wyrównaniem, po wprowadzeniu mechanizmu wyrównującego wzrasta do 93,5%. Z drugiej strony silny kraj związkowy ze 130% średniej zdolności finansowej przed wyrównaniem osiąga 109% po wyrównaniu (tab. 1).

5. Świadczenia uzupełniające

Ostatnim etapem wyrównania finansowego są dodatkowe fundusze przyznane przez Federację ze środków własnych krajom związkowym o najniższym potencjale finansowym. Noszą one nazwę uzupełniających dotacji federalnych (*Bundesergänzungszuweisungen*, BEZ). Ustawa FAG przewiduje dwa rodzaje dotacji: ogólne dotacje uzupełniające (*allgemeine Bundesergänzungszuweisungen*) i dotacje uzupełniające na specjalne potrzeby (*Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*) [FAG, par. 11].

Ogólne dotacje uzupełniające mają za zadanie dalsze zmniejszanie różnic między średnim potencjałem krajów związkowych a potencjałem biedniejszych krajów związkowych, które pozostało mimo zastosowania wyrównania finansowego. Dota-

cje te mogą otrzymać kraje, których potencjał finansowy po zastosowaniu wyrównania finansowego nie przekroczył 99,5% średniego potencjału finansowego. W ramach dotacji ogólnych uzupełniających kraje związkowe otrzymują 77,5% różnicy między średnim a ich potencjałem finansowym [FAG, par. 11(2)].

Berlinowi, Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przedniemu, Saksonii, Saksonii-Anhalt i Turyngii, czyli nowym krajom związkowym, przyznano dodatkowe dotacje uzupełniające na specjalne potrzeby. Są one związane z potrzebą poprawy infrastruktury w tych krajach związkowych oraz poprawą nieproporcjonalnie niskiego potencjału finansowego gmin należących do tych krajów związkowych. W ramach tego rodzaju dotacji kraje związkowe otrzymały w latach 2005-2019 stopniowo malejące kwoty [FAG, par. 11(3)]:

- w 2005 r. 10 532 612 000 EUR,
- w 2006 r. 10 481 484 000 EUR,
- w 2007 r. 10 379 225 000 EUR,
- w 2008 r. 10 225 838 000 EUR,
- w 2009 r. 9 510 029 000 EUR,
- w 2010 r. 8 743 091 000 EUR,
- w 2011 r. 8 027 283 000 EUR,
- w 2012 r. 7 260 345 000 EUR,
- w 2013 r. 6 544 536 000 EUR,
- w 2014 r. 5 777 598 000 EUR,
- w 2015 r. 5 061 790 000 EUR,
- w 2016 r. 4 294 852 000 EUR,
- w 2017 r. 3 579 043 000 EUR,
- w 2018 r. 2 812 105 000 EUR,
- w 2019 r. 2 096 297 000 EUR.

Kwoty te są dzielone między kraje związkowe w następujący sposób (w zaokrągleniu do 1000 EUR) [FAG, par. 11(3)]:

- Berlin – 19,020610%,
- Brandenburgia – 14,326911%,
- Meklemburgia-Pomorze Przednie – 10,536374%,
- Saksonia – 26,075481%,
- Saksonia-Anhalt – 15,733214%,
- Turyngia – 14,307410%.

Kraje te są zobowiązane do składania corocznych sprawozdań z postępów czynionych w zakresie poprawy infrastruktury i sytuacji finansowej kraju związkowego i jego gmin. Sprawozdania te są składane do 15 września roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Przedstawiane jest ono Radzie Stabilności (*Stabilitätsrat*), a opiniowane przez rząd [FAG, par. 11(3)].

Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przedniemu, Saksonii, Saksonii-Anhalt i Turyngii przyznano w ramach specjalnych dotacji uzupełniających środki na po-

krywanie dodatkowych obciążeń związanych z bezrobociem strukturalnym⁸. Pomoc ta została przewidziana na lata 2005-2010, a kraje związkowe corocznie otrzymywały następujące kwoty (FAG; par. 11(3a))⁹:

- Brandenburgia – 190 000 000 EUR,
- Meklemburgia-Pomorze Przednie – 128 000 000 EUR,
- Saksonia – 319 000 000 EUR,
- Saksonia-Anhalt – 187 000 000 EUR,
- Turyngia – 176 000 000 EUR.

Od 2012 r. mają otrzymywać następujące kwoty [FAG, par. 11(3a)]:

- Brandenburgia – 153 330 000 EUR,
- Meklemburgia-Pomorze Przednie – 103 296 000 EUR,
- Saksonia – 257 433 000 EUR,
- Saksonia-Anhalt – 150 909 000 EUR,
- Turyngia – 142 032 000 EUR.

W latach 2012-2013 nastąpi zmniejszenie dotacji uzupełniających na specjalne potrzeby o następujące kwoty [FAG, par. 11(3a)]:

- Brandenburgia – 18 335 000 EUR,
- Meklemburgia-Pomorze Przednie – 12 352 000 EUR,
- Saksonia – 30 783 500 EUR,
- Saksonia-Anhalt – 18 045 500 EUR,
- Turyngia – 16 984 000 EUR.

Ze względu na wyższe niż średnie koszty administracyjne następujące kraje związkowe otrzymują dodatkowe federalne dotacje uzupełniające [FAG, par. 11(4)]¹⁰:

- Berlin – 43 460 000 EUR,
- Brandenburgia – 55 220 000 EUR,
- Brema – 60 332 000 EUR,
- Meklemburgia-Pomorze Przednie – 61 355 000 EUR,
- Nadrenia-Palatynat – 46 016 000 EUR,
- Kraj Saary – 63 400 000 EUR,
- Saksonia – 25 565 000 EUR,
- Saksonia-Anhalt – 52 663 000 EUR,
- Szlezwik-Holsztyn – 53 174 000 EUR,
- Turyngia – 55 731 000 EUR.

Dotacje uzupełniające pozwalają na dalszą redukcję luki finansowej między średnim potencjałem finansowym a potencjałem finansowym biednych krajów związ-

⁸ Łączenie pomocy dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) i pomocy społecznej (*Socialhilfe*) w celu zwiększenia szans na rynku pracy.

⁹ W 2010 r. miało nastąpić sprawdzenie, czy kraje te nadal ponoszą koszty z tego tytułu, a jeśli tak, to w jakiej wysokości ustalić kwoty dla poszczególnych krajów od 2011 r. Do maja 2011 r. nie podano nowych kwot.

¹⁰ Począwszy od 2008 r., władze federalne i rządy stanowe zobowiązane są do przeglądu zapotrzebowania na te środki co pięć lat.

kowych, która pozostaje po wyrównaniu finansowym. Potencjał finansowy krajów związkowych o niskim potencjale finansowym na osobę, wynoszącym np. 70% przed wyrównaniem, po wyrównaniu i dotacjach uzupełniających wynosi 97,5%. Różnice między krajami związkowymi jeszcze bardziej są zredukowane (tab. 1).

6. Efekty wyrównania finansowego w okresie 2005-2012

Pod względem wpływów podatkowych przed wyrównaniem podatku obrotowego lepiej sytuowane są stare kraje związkowe, z Hamburgiem, Bawarią i Hesją na czele, które w 2011 r. osiągnęły odpowiednio 155,6; 127,9; 124,5%, a w 2012 r. odpowiednio 149,4; 126,2; 117,8 średnich wpływów podatkowych na mieszkańca. Na drugim biegunie znalazły się nowe kraje związkowe, w których wartości znalazły się poniżej 90%. Krajami o najniższych wpływach podatkowych na mieszkańca były

Tabela 2. Wpływy podatkowe kraju związkowego przed wyrównaniem podatku obrotowego jako % średnich wpływów podatkowych na mieszkańca

Wyszczególnienie		Rok							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Stare kraje związkowe	B-W	123,2	120,7	122	121,1	114,6	117,2	118,3	121,6
	Baw	124,3	121	121,2	124,6	129,6	129,3	127,9	126,2
	Bre	101,5	103,4	100,3	101	100	95,1	96,5	92,1
	D S	81,2	83,4	84,2	82,9	83,5	85,7	83,9	89,2
	H	179	184,7	168	175,1	156,8	157,5	155,6	149,4
	Hes	129,1	141	144	132,3	128,1	127,4	124,5	117,8
	N P-W	110,7	106,6	104,5	104,2	105,5	100,5	101,5	100,8
	N-P	96,9	93,6	92,3	95,9	98,4	97,4	96,6	99,8
	KS	83,1	80,5	82,8	81,9	85,6	79,6	81,7	79,4
	Sz-H	92,9	95	90	87,1	95	93,4	95,5	91,9
Nowe kraje związkowe	Ber	86,5	86,7	83,4	81,2	75,9	88,2	85,5	84,8
	Bra	45	47,8	51,9	55,9	62,1	61,8	62,4	62,9
	M-P P	37,9	39,2	40,5	44,2	47,6	49	50,9	52,2
	S	39,4	42	45,9	48,7	46,9	50,3	51,4	51,2
	S-A	33,1	42,9	47,6	47,6	47	48,3	51,6	52,7
	T	40,1	39,5	42,9	46,7	47,6	48,7	50,7	52

* – dane wstępne

Oznaczenia: B-W – Badenia-Wirtembergia; Baw – Bawaria; Ber – Berlin; Bra – Brandenburgia; Bre – Brema; H – Hamburg; Hes – Hesja; M-P P – Meklemburgia-Pomorze Przednie; D S – Dolna Saksonia; N P-W – Nadrenia Północna-Westfalia; N-P – Nadrenia-Palatynat; KS – Kraj Saary; S – Saksonia; S-A – Saksonia-Anhalt; Sz-H – Szlezwik-Holsztyn; T – Turyngia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów RFN [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-der%20Abrechnungsergebnisse-fuer-die-Jahre-ab1995.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (27.02.2013)].

w 2011 r. Turyngia (50,7% średniej), Meklemburgia-Pomorze Przednie (50,9% średniej), Saksonia (51,4% średniej) oraz Saksonia-Anhalt (51,6% średniej), w 2012 r. odpowiednio 52; 52,2; 51,2; 52,7% średniej.

W okresie 2008-2011 w niektórych krajach można również zauważyć spadek wpływów podatkowych na mieszkańca będący skutkiem kryzysu finansowego, który dotknął również gospodarkę Niemiec. W 2012 r. w Badenii-Wirtembergii, Dolnej Saksonii, Nadrenii-Palatynacie, Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Saksonii-Anhalt i Turyngii da się zaobserwować wzrost w porównaniu z rokiem 2011 (tab. 2). Wpływ kryzysu widać także w potencjałach finansowych. Obniżyły się one głównie wśród bogatych krajów związkowych (tab. 4).

Dane zawarte w tab. 3 pokazują, że wyrównanie finansowe dokonuje się głównie między wschodnimi a zachodnimi krajami związkowymi. Ogólna kwota wyrównania podatku obrotowego w okresie 2005-2012 kształtowała się w granicach 6,2 mld EUR w 2010 r., a 8,2 mld EUR w 2008 r. W 2011 r. wyniosła prawie 7,3 mld EUR, a w 2012 r. nieco ponad 7,3 mld EUR. Największymi „płatnikami” były w analizowanym okresie Nadrenia Północna-Westfalia, Bawaria i Badenia-Wirtembergia,

Tabela 3. Kwoty wyrównania podatku obrotowego w poszczególnych krajach związkowych w latach 2005-2010 (w mln EUR)

Wyszczególnienie		Rok							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Stare kraje związkowe	B-W	-1470	-1552	-1657	-1683	-1429	-1327	-1451	-1477
	Baw	-1706	-1804	-1928	-1960	-1661	-1545	-1692	-1724
	Bre	-91	-96	-102	-104	-88	-46	-62	-19
	D S	487	397	391	585	509	378	617	117
	H	-238	-252	-271	-277	-236	-220	-241	-246
	Hes	-835	-878	-936	-950	-805	-749	-818	-833
	N P-W	-2474	-2607	-2777	-2813	-2378	-2204	-2403	-2436
	N-P	-443	-298	-240	-432	-476	-393	-381	-540
	KS	42	88	71	90	39	125	110	160
Sz-H	-187	-256	-81	45	-219	-136	-229	-70	
Nowe kraje związkowe	Ber	11	32	202	334	545	58	195	277
	Bra	1161	1224	1218	1141	829	864	931	999
	M-P P	909	993	1064	1028	842	830	868	912
	S	2200	2342	2365	2319	2159	2024	2161	2369
	S-A	1445	1323	1302	1358	1222	1201	1209	1270
	T	1188	1345	1380	1318	1147	1139	1187	1243
	Ogółem kwota wyrównania	±7442	±7744	±7993	±8219	±7292	±6620	±7277	±7345

* – dane wstępne

Oznaczenia jak w tab. 2.

Źródło: jak w tab. 2.

Tabela 4. Potencjał finansowy krajów związkowych przed wyrównaniem

Wyszczególnienie		Rok							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Stare kraje związkowe	B-W	113,4	111,7	112	112,3	108,3	109,5	109,1	112,5
	Baw	111,8	110,4	110,5	112,4	114,8	115,6	114,9	115,1
	Bre	74,4	73,7	73	72,4	74,3	74,1	72,2	73,6
	D S	96,2	97,6	97,1	97,3	98,9	97,6	98,2	98,5
	H	110,9	115,5	109	108,7	101,4	102,1	101,8	99,4
	Hes	116,5	122,4	124,2	120,3	117	116	115,1	111,1
	N P-W	102,3	100,6	100,2	99,8	100,3	98,5	99,1	98,5
	N-P	94,3	94	94,5	94,3	95	95,5	96,2	96,5
	KS	92,1	92,5	92,6	93,3	94	94,3	93,1	94,7
	Sz-H	95,7	96,6	96,6	95,9	95,8	97,4	97,3	97,1
Nowe kraje związkowe	Ber	67,2	67,1	68,1	67,2	67,7	68,1	69,2	68,6
	Bra	84,9	85,6	85,5	87	88,4	90,6	90,4	89,1
	M-P P	83,6	83,5	83,7	83,5	84,9	86,5	86,5	86,5
	S	84,3	84,8	85	85,5	87,4	88,3	88,2	88,3
	S-A	84,5	85,5	85,8	86,2	87,5	88	87,8	88,2
	T	83,7	84,1	84,7	85,3	87,3	88	87,6	87,8

* – dane wstępne

Oznaczenia jak w tab. 2.

Źródło: jak w tab. 2.

których bilans wynikający z tego wyrównania wyniósł np. w 2012 r. odpowiednio –2,4; –1,7; –1,5 mld EUR. Kwoty te stanowią różnicę między kwotą przypadającą krajowi związkowemu zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami a kwotą, którą kraj związkowy otrzymałby przy podziale według liczby mieszkańców. Beneficjentami wśród starych krajów związkowych w omawianym okresie były Dolna Saksonia i kraj Saary oraz Szlezwik-Holsztyn w 2008 r. Najwięksi beneficjenci są oczywiście wśród nowych krajów związkowych. Należą do nich w 2012 r. Saksonia (2,37 mld EUR), Saksonia-Anhalt (1,27 mld EUR) i Turyngia (1,24 mld EUR).

W kolejnym etapie rozliczeń między krajami związkowymi ogólna kwota podlegająca wymianie w ramach wyrównania finansowego wyniosła w 2010 r. 7,039 mld, w 2011 r. 7,308 mld EUR, a w 2012 r. 7,925 mld EUR (tab. 5). Wynika to z potencjału finansowego krajów związkowych przed wyrównaniem. W 2011 r. cztery kraje były „płatnikami netto” (tab. 4):

- Hesja, której potencjał finansowy w stosunku do średniej wyniósł 115,1%;
- Bawaria – 114,9%;
- Badenia-Wirtembergia – 109,1%;
- Hamburg – 101,8%.

Tabela 5. Wyrównanie finansowe między krajami związkowymi (w mln EUR)

Wyszczególnienie		Rok							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Stare kraje związkowe	B-W	-2235	-2057	-2316	-2499	-1488	-1709	-1779	-2694
	Baw	-2234	-2093	-2311	-2923	-3354	-3511	-3663	-3904
	Bre	366	417	471	505	433	445	516	517
	D S	363	240	318	317	110	259	204	173
	H	-383	-623	-368	-371	-45	-66	-62	21
	Hes	-1606	-2418	-2885	-2470	-1902	-1752	-1804	-1327
	N P-W	-490	-132	-38	54	-59	354	224	402
	N-P	294	346	343	374	293	267	234	224
	KS	113	115	125	116	93	89	120	92
	Sz-H	146	124	136	177	169	101	115	129
Nowe kraje związkowe	Ber	2456	2709	2900	3140	2877	2900	3043	3323
	Bra	588	611	675	621	501	401	440	542
	M-P P	433	475	513	538	450	399	429	452
	S	1020	1078	1165	1158	910	854	918	963
	S-A	587	590	627	627	514	497	540	547
	T	581	617	644	637	497	472	527	541
	Ogółem kwota wyrównania	±6948	±7322	±7917	±8263	±6848	±7039	±7308	±7925

* – dane wstępne

Oznaczenia jak w tab. 2.

Źródło: jak w tab. 2.

W 2012 r. już tylko trzy kraje były „płatnikami netto” (tab. 4):

- Bawaria – 115,1%;
- Badenia-Wirtembergia – 112,5%;
- Hesja – 111,1%.

Pozostałym krajom z powodu potencjału finansowego poniżej 100% średniej przypadało wyrównanie finansowe. Największym płatnikiem wyrównania finansowego jest Bawaria – w 2011 r. było to 3,663 mld EUR, a w 2012 r. 3,904 mld EUR. Po połowie tej kwoty musiały zwrócić Hesja i Badenia-Wirtembergia w 2011 r., w 2012 r. Hesja jedną trzecią, a Badenia-Wirtembergia dwie trzecie. Największą kwotę wyrównania uzyskuje Berlin (w 2011 r. było to 3,043 mld EUR, a w 2012 r. 3,323 mld EUR; tab. 5), którego wskaźnik potencjału finansowego w stosunku do średniej był najniższy i wyniósł 69,2% w 2011 r. i 68,6% w 2012 r. (tab. 4).

Tabela 6. Potencjał finansowy krajów związkowych po wyrównaniu

Wyszczególnienie		Rok							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Stare kraje związkowe	B-W	104,5	104,2	104,4	104,5	103,3	103,8	103,6	104,6
	Baw	104,1	103,9	103,9	104,5	105	105,5	105,2	105,4
	Bre	92	91,8	91,7	91,5	92	91,9	91,5	91,8
	D S	98,1	98,8	98,6	98,6	99,4	98,8	99,1	99,2
	H	103,8	105,2	103,5	103,5	100,7	101,1	100,9	99,7
	Hes	105,2	106,8	107,4	106,5	105,5	105,7	105,2	104,2
	N P-W	101,1	100,3	100,1	99,9	100,1	99,2	99,5	99,2
	N-P	97,4	97,3	97,5	97,4	97,7	97,8	98,1	98,3
	KS	96,7	96,9	96,9	97,1	97,3	97,4	97	97,5
	Sz-H	97,9	98,3	98,3	98	98	98,7	98,6	98,5
Nowe kraje związkowe	Ber	90,2	90,2	90,4	90,2	90,3	90,5	90,7	90,6
	Bra	94,7	94,9	94,8	95,3	95,7	96,3	96,2	95,8
	M-P P	94,3	94,3	94,4	94,3	94,7	95,1	95,1	95,1
	S	94,5	94,6	94,7	94,9	95,4	95,6	95,6	95,6
	S-A	94,6	94,8	94,9	95	95,4	95,5	95,5	95,6
	T	94,4	94,5	94,6	94,8	95,3	95,5	95,4	95,5

* – dane wstępne

Oznaczenia jak w tab. 2.

Źródło: jak w tab. 2.

7. Zakończenie

Analizując dane zawarte w tab. 4, 6 i 7, można zauważyć, że wyrównanie finansowe doprowadziło do znacznego zmniejszenia dysproporcji w potencjałach finansowych poszczególnych krajów związkowych. Przed wyrównaniem potencjał ten wahał się w 2011 r. w przedziale 69,2-115,1, a w 2012 r. 68,6-115,1 (tab. 4), natomiast po wyrównaniu w 2011 r. znajdował się w przedziale 90,7-105,2, a w 2012 r. 90,6-105,4 (tab. 6). Dodatkowo po zastosowaniu uzupełniających dotacji federalnych można zaobserwować kolejne zmniejszenie dysproporcji między biednymi i bogatymi krajami związkowymi w potencjale finansowym. Waha się on od 97,5% w Berlinie do 105,3% w Hesji w 2011 r. i od 97,5% w Berlinie do 105,4% w Bawarii w 2012 r. (tab. 7).

Skutkiem zastosowania federalnego wyrównania finansowego jest znaczne zmniejszenie dysproporcji w potencjale finansowym poszczególnych krajów związkowych. Co ciekawe, zmniejszenie potencjału finansowego bogatych krajów

Tabela 7. Potencjał finansowy krajów związkowych po wyrównaniu i dotacjach uzupełniających

Wyszczególnienie		Rok							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Stare kraje związkowe	B-W	104,5	104,2	104,4	104,5	103,3	103,8	103,6	104,6
	Baw	104,1	103,9	103,9	104,5	105	105,5	105,2	105,4
	Bre	97,8	97,8	97,7	97,7	97,8	97,8	97,7	97,8
	D S	99,2	99,3	99,3	99,3	99,5	99,3	99,4	99,4
	H	103,8	105,2	103,5	103,5	100,7	101,1	100,9	99,7
	Hes	105,2	106,8	107,4	106,5	105,5	105,7	105,3	104,2
	N P-W	101,1	100,3	100,1	99,9	100,1	99,4	99,5	99,4
	N-P	99,0	99,0	99,0	99,0	99,1	99,1	99,2	99,2
	KS	98,9	98,9	98,9	99,0	99,0	99,0	98,9	99,1
Sz-H	99,2	99,2	99,2	99,2	99,2	99,3	99,3	99,3	
Nowe kraje związkowe	Ber	97,4	97,4	97,5	97,4	97,4	97,5	97,5	97,5
	Bra	98,4	98,5	98,5	98,5	98,6	98,8	98,8	98,7
	M-P P	98,3	98,3	98,3	98,3	98,4	98,5	98,5	98,5
	S	98,4	98,4	98,4	98,5	98,6	98,6	98,6	98,6
	S-A	98,4	98,5	98,5	98,5	98,6	98,6	98,6	98,6
	T	98,3	98,4	98,4	98,4	98,6	98,6	98,6	98,6

* – dane wstępne

Oznaczenia jak w tab. 2.

Źródło: jak w tab. 2.

związkowych jest niższe niż wzrost potencjału finansowego biednych krajów związkowych. Najbogatsze kraje związkowe – Bawaria, Badenia-Wirtembergia i Hesja – doświadczyły zmniejszenia potencjału finansowego w 2012 r. odpowiednio ze 115,1% do 105,4%, 112,5% do 104,6% oraz ze 111,9% do 105,3%, co oznacza spadek odpowiednio o 8,4%, 7% oraz 6,2%. Pozostałe kraje doświadczyły zwiększenia ich potencjałów finansowych. Najbiedniejsze kraje związkowe – Berlin i Brema – zwiększyły swój potencjał finansowy w 2012 r. odpowiednio z 68,6% do 97,5% i z 73,6% do 97,8%, co oznacza wzrost odpowiednio o 42,1% oraz 32,9%. W przypadku pozostałych krajów, w których następowało zwiększenie potencjału finansowego, nie ma już tak dużego zwiększenia przy zastosowaniu systemu federalnego wyrównania. Około 11-13-procentowy wzrost potencjału w 2012 r. zanotowały Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turynia (por. tab. 4 i 7).

Literatura

- Ahmad E., Searle B., *On the Implementation of Transfers to Subnational Governments*, [w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, red. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham UK 2006.
- Bird R., Dafflon B., Jeanrenaud C., Kirchgässner G., *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*, [w:] *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, red. R. Blindenbacher, A. Koller, McGill-Queen's University Press, Quebec 2003.
- Boadway R., *Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity*, [w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, red. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham UK 2006.
- Dafflon B., Madiès T., *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Agence Française de Développement, Research Department, Paris 2009.
- Federation/Länder financial relations on the basis of constitutional financial provisions. Update 2009*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, Juli 2010.
- Kowalik P., *Pionowa i pozioma nierównowaga finansowa oraz system jej wyrównywania w państwie federalnym na przykładzie Niemiec i Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Kube H., *Der bundesstaatliche Finanzausgleich. Verfassungsrechtlicher Rahmen, aktuelle Ausgestaltung, Entwicklungsperspektiven*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2011.
- McMillan M.L., *A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries*, in: *Macro Federalism and Local Finance*, red. A. Shah, Public Sector Governance and Accountability Series 44638, The World Bank, Washington DC, 2008.
- The Federal Financial Equalisation System in Germany*, Bundesministerium der Finanzen, The_20Federal_20Financial_20Equalisation_20System_20in_20Germany, templateId=raw,property=publicationFile (10.04.2011).
- Ustawa Zasadnicza – *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Bundestag, Berlin 2010, <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg.html> (9.09.2010).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2001 r. o wyrównaniu finansowym – *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – Finanzausgleichsgesetz – FAG*, www.juris.de.
- Ustawa z dnia 9 września 2001 r. o ogólnych zasadach podziału wpływów z podatku obrotowego, wyrównania finansowego między krajami związkowymi oraz o zasadach wypłacania subwencji uzupełniających z budżetu federalnego – *Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen – Maßstäbegesetz – MaßstG*, www.juris.de.
- www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-der%20Abrechnungsergebnisse-fuer-die-Jahre-ab1995.pdf?_blob=publicationFile&v=1 (27.02.2013).

GERMAN FEDERAL SYSTEM OF FINANCIAL EQUALIZATION DURING THE STABILIZATION OF PUBLIC FINANCES

Summary: Federal system of public finance is extremely complicated. Financial inequalities which are found are eliminated by the national and federal systems of financial equalization. The article attempts to approximate and characterize German federal system of financial compensation for the period 2005-2012. The article presents the legal basis for this compensation and method of tax distribution, it determines the amount of compensation and supplementary allowances and shows how financial compensation for the period 2005-2012 was conducted.

Keywords: federal financial equalization, horizontal fiscal imbalance, vertical fiscal imbalance.