



## **Ryzyko wzrostu zadłużenia krajów związkowych i gmin z powodu kryzysu uchodźców w Niemczech**

Marta Balcerek-Kosiarz

Zadłużenie Niemiec w 2015 r. wyniosło 2 238 406 bln euro, z tego 1,262 bln dotyczy administracji federalnej. Na szczęblu krajów federacji suma ta opiewa na kwotę 617 648 mld euro. Natomiast na poziomie lokalnym zadłużenie gmin oraz związków gminnych stanowi 145 048 mld euro. We wrześniu 2015 r. poziom zadłużenia państwa przekroczył wartość długu publicznego z grudnia 2014 r. Mimo spodziewanych kosztów związanych z zarządzaniem polityką ds. uchodźców gospodarka niemiecka jest w dobrej kondycji. Jak wynika z danych federalnego ministerstwa finansów, każdy z krajów federacji otrzyma w 2016 r. o 3,7% więcej wpływów z podatków niż w 2015 r. Oznacza to, zwiększenie budżetów krajowych o średnio 2,8 mld euro.

Tabela 1.  
Poziom zadłużenie państwa w latach 2013-2015 (w mln euro)

	2015 r.	2014 r.	2013 r.
Zadłużenia państwa	2 238 406	2 049 014	2 043 344
Zadłużenia administracji federalnej	1 262 912	1 282 542	1 128 685
Zadłużenia administracji na poziomie krajów związkowych	617 648	619 477	624 915
Zadłużenia gmin/związków gminnych	145 048	139 436	135 116

Źródło: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Schulden, Pressemitteilung Nr.106 vom 23.03.2016.

Z przedstawionych danych wynika, iż poziom zadłużenia państwa ma tendencję rosnącą. Głównym powodem zwiększenia długu jest podniesienie płac w sektorze publicznym. Szacuje się, że w 2016 r. wynagrodzenia pracowników administracji samorzą-

Redakcja:  
Radosław Grodzki  
Jacek Kubera  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

Korekta:  
Hanna Różanek

Nr 232/2016  
08.04.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

dowej i rządowej mają być wyższe niż płace w przemyśle. Tendencja ta wskazuje też na priorytety w zakresie rozwoju państwa. Pozwala stwierdzić, że w obliczu kryzysu zarządzania uchodźcami najważniejszą grupą zawodową, która ponosi największe koszty związane z realizacją polityki migracyjnej, są pracownicy administracji państwowej. Najistotniejszą przyczyną podniesienia płac jest zatem kwestia spadku popularności zatrudnienie w tej sferze z powodu rosnącej liczby obowiązków uwarunkowanych przyjęciem uchodźców. W każdym kraju federacji brakuje osób do pracy w urzędach. Z tych względów Zjednoczony Związek Zawodowy dla Sektora Usług domaga się zwiększenia wynagrodzeń dla pracowników administracji samorządowi i rządowej aż o 6%.

W administracji publicznej zatrudnionych jest obecnie 2,1 mln osób. Należy zaznaczyć, że od 2000 r. nastąpił wzrost ich płac o 3,8%. W porównaniu z sektorem prywatnym pracownicy sektora publicznego zarobili o 23% więcej niż osoby zatrudnione w firmach. Zwiększenie płac w administracji samorządowej to dodatkowe obciążenie dla budżetów gmin o 5,6 mld euro. Niewątpliwie wzrost wynagrodzeń sektora publicznego doprowadzi także do wzrostu wysokości zasiłku dla bezrobotnych. W 2015 r. jeden bezrobotny kosztował państwo średnio 19 600 euro rocznie. W 2016 r. kwota ta zostanie powiększona o 600 euro.

**Tabela 2.**

**Poziom zadłużenia w krajach związkowych RFN w latach 2013-2015 (w mln euro)**

	2015 r.	2014 r.	2013 r.
Nadrenia Północna-Westfalia	240 259	238 500	239 833
Saksonia Dolna	73 625	69 667	68 879
Hesja	64 082	62 889	58 342
Badenia-Wirtembergia	62 043	64 650	70 597
Berlin	59 206	59 692	60 413
Nadrenia-Palatynat	45 801	45 245	44 765
Bawaria	36 871	38 236	40 152
Szlezwik-Holsztyn	31 820	32 078	31 680
Hamburg	26 253	28 242	25 083
Saksonia-Anhalt	23 242	23 441	23 328
Brema	22 606	20 594	20 040
Brandenburgia	20 286	20 302	20 868
Turyngia	18 957	18 724	19 082
Kraj Saary	18 260	17 461	16 721
Meklemburgia-Pomorze Przednie	12 022	11 724	11 815
Saksonia	7 164	7 467	8 431

Źródło: Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2015, s. 85-86; Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2014, s. 85-86; Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2013, s. 85-86; [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/Schulden\\_VJ.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/Schulden_VJ.html) z dnia 6.04.2016 r.

Realizację polityki azylowej szczególnie dotkliwie odczują kraje związkowe. Na podstawie analizy ich budżetów na 2016 r. można wskazać te zadania publiczne, które w największym stopniu przyczynią się do wzrostu ich zadłużenia. Obejmują one podniesienie o 30% wydatków w zakresie edukacji, utrzymania porządku publicznego oraz mieszkalnictwa. Zadania te traktowane są jako mające priorytetowe znaczenie dla zapewnienia uchodźcom warunków do życia. W budżetach krajów federacji nastąpił również wzrost o 100% zarezerwowanych dla gmin dodatkowych dotacji i subwencji na powyższe cele. Szacuje się, że łącznie w budżetach regionalnych wydatki na utrzymanie uchodźców oraz związane z tym koszty administracyjne zostaną zwiększone o 20 mld euro. Oszacowano również, że kwota potrzebna na utrzymanie uchodźcy w gminach wynosi od marca 2016 r. 13 600 euro, czyli tyle samo co koszt osoby bezrobotnej w Niemczech.

Z powodu przyjęcia największej liczby uchodźców Nadrenia Północna-Westfalia jest pionierem w zakresie rozwiązań i scenariuszy odnośnie do zarządzania powyższymi zadaniami. Według danych z 1 stycznia 2016 r. liczba uchodźców wzrosła w tym kraju związkowym o 10% i jest większa o 200 000 osób. W budżecie regionalnym zarezerwowano na ten cel 4 mld euro. Dodatkową pomoc obiecał także rząd federalny, który przekaze taką samą kwotę w 2016 r. do dyspozycji władz kraju związkowego. Przykładowo Bawaria ustaliła, że kwota ta wyniesie 3,25 mld euro, a Badenia-Wirtembergia 2,25 mld. Tymczasem w Hesji przeznaczono 243 mln euro na realizację zadań związanych z przyjęciem uchodźców oraz na utworzenie 249 nowych miejsc pracy. Cały budżet Hesji wzrósł zatem o 2 mld euro w porównaniu do budżetu z 2015 r. Hesja w 2016 r. spodziewa się napływu 60 000 uchodźców. W zakresie edukacji zarezerwowano środki na utworzenie dodatkowych 800 miejsc pracy dla nauczycieli.

Wzrost kosztów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w związku z zarządzaniem sprawami uchodźców wyniósł w 2015 r. w Nadrenii Północnej-Westfalii łącznie 183 mln euro, co znacznie przekroczyło kwotę 40 mln euro zarezerwowaną na ten cel w poprzednim roku budżetowym. Doprowadziło to do porozumienia w koalicji SPD/Zieloni, w wyniku którego dotację dla gmin zwiększono z 1,37 do 1,95 mld euro. Kwota ta będzie przyznana gminom ryczałtem.

Z kolei bezpośrednią przyczyną wzrostu kosztów utrzymania porządku publicznego są wydarzenia z nocy sylwestrowej w Kolonii. W celu zwiększenia efektywności i motywacji do pracy funkcjonariuszy policji, którzy znajdują się w wieku przedemerytalnym, nastąpi wzrost o 10% ich wynagrodzenia miesięcznego. Realizowana polityka kadrowa będzie kontynuowana do 31.12.2019 r. Natomiast dla pozostałych funkcjonariuszy przewidziano dodatkowe dopłaty do pensji. Zmiany obejmują także strukturę zatrudnienia w policji, czego przejawem jest zarezerwowanie funduszy na 500 nowych miejsc pracy oraz na przeszkolenie do służby policyjnej dodatkowo 500 nowych osób.

W latach 2015 i 2016 w Nadrenii Północnej -Westfalii powstanie ogółem 6746 nowych miejsc pracy do obsługi uchodźców. Z tego 2454 stanowiska zostaną utworzone na poziomie okręgów. Problem pojawia się na szczeblu gmin, gdzie brakuje pracowników samorządowych do realizacji zobowiązań wynikających z polityki migracyjnej. Według wytycznych administracji rządowej personel urzędów gminnych nie może liczyć więcej niż 150 osób. Koszty ich wynagrodzenia w ramach zadań zleconych z zakresu przyjęcia uchodźców zostaną sfinansowane z budżetu kraju związkowego i będą wynosić 20 000

euro miesięcznie dla każdej gminy. Sytuacja ta skłoniła władze lokalne do zatrudnienia osób w wieku emerytalnym. Problem ich wynagrodzenia został rozwiązany w ten sposób, że będzie im wypłacane dodatkowe świadczenie do emerytury do końca 2018 r. O ile sprawa osób w wieku emerytalnym jest przejrzysta i nie budzi zastrzeżeń, o tyle wątpliwości rodzi traktowanie osób w wieku przedemerytalnym, w przypadku których okres pracy obejmujący wykonywanie administracyjnych obowiązków związanych z przyjęciem uchodźców nie jest zaliczany do wypracowanego stażu pracy.

Jednym z istotniejszych zadań publicznych, które generuje wysokie wydatki w budżecie Północnej Nadrenii-Westfalii, jest edukacja. Realizacja tej polityki publicznej jest kontynuacją strategii przyjętej przez władze kraju związkowego w 2015 r. W jej wyniku zatrudniono 5786 nauczycieli, którzy prowadzą kursy i szkolenia dla uchodźców. Liczba ta w nowym roku budżetowym ma wzrosnąć do 5989 osób. Na ten cel rząd kraju Nadrenii Północnej-Westfalii zarezerwował 5,375 mln euro.

Warto w tym miejscu podkreślić, że realizacja funkcji asymilacyjnej względem uchodźców w wieku od 9 do 18 lat skłania do zmiany federalnej polityki edukacyjnej, która zakładała w poprzednich latach odejście od profilu dualnego na rzecz kształcenia ogólnego. Powodem tego było niskie zainteresowanie ze strony uczniów w Niemczech wyborem *Hauptschule* jako dalszej drogi kontynuowania swojej edukacji. Jak podaje *Statistisches Bundesamt* jedynie 12% uczniów w 2015 r. zadeklarowało chęć wyboru profilu dualnego. Większość krajów związkowych zastąpiła go placówkami gwarantującymi ogólne wykształcenie, w szczególności gimnazjami. Tylko Bawaria, Saksonia oraz Brandenburgia nie zlikwidowały szkół dualnych, w których obok nauki uczniowie odbywają także praktyki. W sytuacji obniżania kosztów związanych z kształceniem uchodźców koncepcja *Hauptschule* i *Realschule* wydaje się bardzo atrakcyjna, ponieważ w ramach takiego systemu edukacji migranci mogą nabywać umiejętności zawodowe oraz funkcjonować na rynku pracy. Według Josefa Krausa (Prezydenta Niemieckiego Związku Nauczycieli) model szkolnictwa dualnego, w szczególności *Hauptschule*, najlepiej sprawdza się w przypadku integracji uchodźców. Konieczność zmiany systemu szkolnictwa w pozostałych krajach federacji jest szczególnie odczuwalna w sytuacji wprowadzania migrantów na rynek pracy. Poszukiwanie rozwiązań w zakresie polityki asymilacyjnej w ramach istniejącej struktury systemu szkolnictwa w Niemczech, jak pokazuje praktyka, zamiast do obniżania kosztów może doprowadzić do ich wzrostu. Główny ciężar tych zmian poniosą gminy, które będą zobowiązane do modernizacji już istniejących szkół w celu zwiększenia efektywności procesu integracyjnego.

Na gminach spoczywa największy ciężar zapewnienia uchodźcom noclegu, wyżywienia oraz opieki lekarskiej. Niewystarczająca liczba miejsc noclegowych spowodowała przyjęcie nowej polityki mieszkaniowej na poziomie kraju związkowego oraz gmin. W 2016 r. w Nadrenii Północnej-Westfalii istnieje zapotrzebowanie na 120 000 mieszkań dla migrantów. 80 000 zostanie przekazanych do dyspozycji uchodźców z zasobów komunalnych oraz regionalnych. Natomiast brakujące 40 000 ma powstać w najbliższym roku. Rząd federalny obiecuje w 2016 r. ulgi podatkowe w wysokości 10-25% dla firm budowlanych, które rozpoczną działalność w tym zakresie. Oprócz wsparcia na szczeblu federalnym władze Nadrenii Północnej-Westfalii realizują również nową politykę mieszkaniową, która ma zachęcić właścicieli mieszkań do ich przebudowy w celu dokwaterowania w nich uchodźców. Głównym instrumentem, który został w tym

względnie zastosowany, są dopłaty do kredytów. Dzięki nim inwestorzy mają obowiązek spłaty od 65% do 90% ich wartości. Dopłaty do kredytów przewidziane są do końca 2016 r.

Innym rodzajem pomocy publicznej jest przyznana gminom dotacja w wysokości 72 mln euro na rozwój komunalnych zasób mieszkaniowych. Dystrybucja środków została przygotowana przez Ministerstwo Budownictwa Nadrenii Północnej-Westfalii w ramach programu „Pomoc w budownictwie komunalnym dla gmin w celu integracji uchodźców”. Jego realizacja została przewidziana na okres od 14.12.2015 r. do 5.02.2016 r. W tym czasie gminy mogły zgłaszać swoje projekty w wybranych okręgach. Dotacje obejmują w szczególności inwestycje w zakresie: budownictwa, przebudowy mieszkań na rynku wtórnym, ale także modernizacji szkół, żłobków, przedszkoli oraz ośrodków sportowych. Nadrenia Północna-Westfalia jest pionierem w zakresie dostosowywania polityki mieszkaniowej do potrzeb uchodźców. Inicjowane przez władze publiczne działania mają również na celu pobudzenie aktywności gospodarczej w sektorze budownictwa mieszkaniowego oraz stworzenie nowych miejsc pracy na obszarze kraju związkowego.

**Tabela 3.**

**Poziom zadłużenia gmin/związków gminnych w krajach związkowych (w milionach euro)**

	2014 r.	2013 r.
Nadrenia Północna -Westfalia	52 058	50 160
Hesja	18 819	18 135
Bawaria	14 140	14 013
Nadrenia-Palatynat	12 485	11 874
Saksonia Dolna	12 483	12 375
Badenia-Wirtembergia	7 152	6 703
Szlezwik-Holsztyn	4 163	4 049
Hamburg	-	-
Saksonia-Anhalt	3 148	3 136
Brema	-	-
Berlin	-	-
Brandenburgia	2 088	2 124
Turyngia	2 972	3 084
Kraj Saary	3 627	3 241
Meklemburgia-Pomorze Przednie	1 979	1 908
Saksonia	4 323	4315

Źródło: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2015, s. 85; Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2014, s. 85.

Jak wynika z tabeli 3, najbardziej zadłużone są gminy w Nadrenii Północnej-Westfalii. Rząd tego kraju związkowego w celu sanacji finansów publicznych samorządu terytorialnego wprowadził *Stärkungspakt*, uchwalony w 2011 r. dla gmin, w których występuje ryzyko nadmiernego zadłużenia. Do tej pory rocznie gminy miały możliwość

ubiegania się o pomoc finansową ze strony rządu Nadrenii Północnej-Westfalii w wysokości 3,5 mld euro. *Stärkungspakt* zakłada trzy etapy postępowania. W pierwszym etapie pomocą zostało objętych 27 gmin, które w 2016 r. prognozowały osiągnięcie poziomu nadmiernego zadłużenia. W 2012 r. wynosiło ono 115 mln, a od 2014 r. 296 mln euro. Warunkiem skorzystania z pomocy kraju związkowego jest zrównoważenie budżetu w okresie od pięciu do siedmiu lat. Najpóźniej do 2021 r. gminy, którym grozi upadłość i niezdolność do wykonywania zadań publicznych, muszą osiągnąć dobrą kondycję finansową. Sytuacja zmienia się jednak w obliczu kryzysu zarządzania uchodźcami, który doprowadza do zwiększenia zadłużenia gmin w tym zakresie. Wśród zadań, które będą szczególnie wspierane przez władze krajowe, znajduje się rozwój komunalnych zasobów lokalowych, mający stanowić główny bodziec stymulujący rozwój przedsiębiorczości na ich terenie.

Należy dodać, że pozyskiwanie środków na realizację zadań z zakresu polityki ds. uchodźców w podobny sposób rozwiązywane jest na szczeblu federalnym, regionalnym i lokalnym. Na szczeblu federalnym wysuwane są propozycje ograniczenia wydatków socjalnych oraz wydłużenie wieku emerytalnego. W krajach federacji próbuje się łagodzić ryzyko nadmiernego zadłużenia, proponując wzrost podatków (np. za benzynę i ropę), które umożliwią pokrycie rosnących kosztów. Z kolei głównym narzędziem gmin do pozyskania dodatkowego źródła dochodu jest podniesienie podatku od nieruchomości. Powyższe scenariusze nie uwzględniają jednak problemu, który pojawia się między emigrantami ekonomicznymi i uchodźcami. W celu załagodzenia potencjalnego sporu w przyszłości pojawiają się głosy nawołujące do obniżenia płacy minimalnej dla uchodźców z niskimi kwalifikacjami. Proponowane rozwiązania rodzą jednak pytanie o to, jaka jest kondycja społeczeństwa niemieckiego i ile jest ono w stanie wytrzymać, żeby utrzymać realizowaną politykę migracyjną na dotychczasowym poziomie.

## Wnioski

1. Przygotowanie nowej infrastruktury technicznej i społecznej dla uchodźców generuje nowe miejsca pracy oraz rodzi stosunkową pewność rozwoju tej dziedziny, w której przedsiębiorcy niemieccy i zagraniczni (w tym polscy) mogą rozpocząć działalność gospodarczą finansowaną przez sektor publiczny.
2. Budowa brakujących mieszkań w gminach w krótszej perspektywie czasowej doprowadzi do wzrostu mienia komunalnego. W dłuższej perspektywie czasowej zwiększy to jednak wydatki związane z jego utrzymaniem i zarządzaniem. Dla gmin, które mają problemy z niewypłacalnością, rozwój sektora mieszkań komunalnych może stanowić ryzyko rozkręcenia spirali zadłużenia.
3. Realizacja zadań z zakresu edukacji, a w szczególności rozwój instytucji szkolnictwa zawodowego, ich modernizacja oraz zatrudnienie odpowiedniej kadry nauczycielskiej zwiększą wydatki w budżetach gmin, natomiast w dłuższej perspektywie czasowej zmuszą gminy do zwolnienia nauczycieli i zwiększenia bezrobocia strukturalnego. Doraźne działania związane z zarządzaniem edukacją uchodźców najbardziej obciążą gminy, które odpowiedzialne są za prowadzenie i utrzymanie żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych w krajach federacji.

4. Z analizy budżetów krajów związkowych wynika, że problemy związane z jakością wykonywania zadań publicznych w zakresie: edukacji, mieszkalnictwa i utrzymania porządku generują największe koszty.
5. Wzrost wydatków w budżetach krajów federacji na utrzymanie uchodźców powinien być sygnałem do poszukiwania efektywniejszych form integracji oraz nowego rozłożenia akcentów w polityce azylowej.
6. Szkolnictwo zawodowe w Niemczech jest konieczne do prowadzenia polityki migracyjnej względem uchodźców. W szczególności może być tu przydatne reaktywowanie dualnego modelu kształcenia, który znajduje najpełniejszy wyraz w koncepcji *Hauptschule* i *Realschule*.
7. Dotowanie ze środków publicznych budowy mieszkań komunalnych jest tradycyjnym sposobem utrzymania porządku społeczno-gospodarczego w ramach modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżyły te kwestie z różnych perspektyw.

**Marta Balcerek-Kosiarz** - dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim. Zainteresowania naukowe koncentrują się na systemie politycznym i gospodarczym Niemiec, polityce rozwoju lokalnego i regionalnego, zarządzaniu publicznym oraz prawie samorządowym w perspektywie porównawczej.