

DAMIAN BĘBNOWSKI

Łódź

ORCID: 0000-0002-9465-1159

NIEMCY JAKO PAŃSTWO FISKALNE W PERSPEKTYWIE INSTYTUCJONALNEJ I HISTORYCZNO-GOSPODARCZEJ (1990-2015)

WPROWADZENIE

Niniejsze studium stawia sobie trzy cele. Po pierwsze, traktuje Ustawę Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec (RFN) jako instytucję formalną oraz przybliża konstytucyjne zapisy dotyczące systemu fiskalnego. Po drugie, próbuje odnieść omówione reguły konstytucyjne do jednego z celów ustrojowych, jakim jest państwo fiskalne, zawężając owo zagadnienie do finansów publicznych Niemiec. Po trzecie, śledzi przemiany w tym sektorze w latach 1990-2015 z perspektywy historyczno-gospodarczej.

Badanie obejmuje ćwierćwiecze od ponownego zjednoczenia Niemiec. Analiza zamkniętego okresu 25 lat pozwala na sformułowanie pewnych całościowych ocen i podsumowań. Świadomie pominięto okres po 2015 r. Mimo że nie nastąpiły wówczas przełomowe zmiany w Konstytucji, niemiecka gospodarka wkroczyła w nową fazę przeobrażeń, zwłaszcza w obliczu kryzysu imigracyjnego czy dezintegracji w Unii Europejskiej (UE)¹. Rozważania oparto na analizie źródeł (Ustawy Zasadniczej RFN, innych aktów normatywnych i materiału statystycznego) oraz wybranego piśmiennictwa naukowego.

JEDEN PROBLEM, DWIE PERSPEKTYWY

Przyjęcie dwóch perspektyw teoretycznych dla przedmiotowego problemu wydaje się uzasadnione z kilku względów. *Primo*, we współczesnej teorii ekonomii podejście instytucjonalne wciąż cieszy się dużą popularnością i uznaniem. Dotyczy to zwłaszcza „nowej” ekonomii instytucjonalnej². Znaczną rolę w tym zakresie – rów-

¹ Zob. np.: M. Dahl, *Europejski kryzys imigracyjny i jego konsekwencje dla Republiki Federalnej Niemiec – aspekty polityczne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Polityczne” nr 4 (44), 2016, s. 241-262; *idem*, *Wpływ europejskiego kryzysu imigracyjnego na procesy dezintegracyjne w Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych” T. 10 (46), nr 3, 2018, s. 33-44.

² W historii myśli ekonomicznej wskazuje się dwie zasadnicze fazy rozwoju paradygmatu instytucjonalnego. „Stara” ekonomia instytucjonalna, której początki sięgają przełomu XIX i XX w., obejmuje

niez w kontekście przeniknięcia owego paradygmatu do ekonomii ortodoksyjnej – odegrało przyznanie przedstawicielom tego nurtu Nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych³. Stało się to udziałem takich uczonych jak: Gunnar Myrdal (1974), James M. Buchanan (1986), Ronald H. Coase (1991), Douglass C. North (1993), Elinor Ostrom i Oliver E. Williamson (wspólnie w 2009 r.)⁴.

Secundo, centralną kategorią analityczną przywołanego paradygmatu pozostają instytucje. Należy je rozumieć – podążając za Northem – jako reguły gry lub ograniczenia wytworzone przez ludzi, które kształtują ich interakcje. Instytucje kreują strukturę bodźców w zakresie politycznej, gospodarczej i społecznej wymiany międzyludzkiej⁵. Innymi słowy, są to ramy, w których funkcjonują jednostki, grupy społeczne i społeczeństwa. Instytucje determinują określone przemiany rzeczywistości społecznej. Amerykański noblista wyróżnił reguły formalne oraz nieformalne, podkreślając również znaczenie sposobów ich implementacji. Do tych pierwszych zaliczył np. przepisy, kontrakty, prawa, konstytucje, podczas gdy za reguły nieformalne uznał m.in. tabu, zwyczaje, tradycje⁶. Z klasyfikacji Northa jasno wynika, że ustawy zasadnicze na gruncie ekonomii (czy szerzej: nauk społecznych) można analizować jako instytucje formalne. Co więcej, na gruncie ekonomii instytucjonalnej funkcjonuje teoria ekonomii konstytucyjnej, badająca wpływ reguł konstytucyjnych na przemiany gospodarcze⁷.

Tertio, fenomen historii gospodarczej jako dyscypliny naukowej wynika przede wszystkim z jej usytuowania na styku historii (tym samym nauki humanistycznej) oraz ekonomii (nauki społecznej). Wynikają z tego określone konsekwencje ontologiczne i epistemologiczne dla jej teorii i metodologii⁸. Mówiąc wyłącznie o korzyściach podejścia retrospektywnego dla ekonomii, należy podkreślić, że historia gospodarcza umożliwia empiryczną weryfikację teorii ekonomicznych⁹. Jak stwierdził Wojciech Morawski, „[z] punktu widzenia ekonomistów historia gospodarcza pełni rolę ostatecznego weryfikatora modeli teoretycznych. Można ją traktować jako wielkie cmentarzysko idei ekonomicznych, gdzie można zważyć i zmierzyć ich realne skutki”¹⁰.

dorobek m.in. Thorsteina B. Veblena, Johna R. Commonsa i Wesleya C. Mitchella. Od lat 30. XX w. rozwija się z kolei „nowa” ekonomia instytucjonalna, którą współtworzą chociażby: Ronald H. Coase, Douglass C. North, Oliver E. Williamson, Elinor Ostrom czy Geoffrey M. Hodgson (W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 10-18, 25-44).

³ J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Warszawa 2010, s. 39.

⁴ Por.: L. J. Jasiński, *Nobel z ekonomii 1969-2016. Poglądy laureatów w zarysie*, Warszawa 2017, *passim*.

⁵ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York 2009, s. 3.

⁶ *Ibidem*, s. 46-47.

⁷ K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, w: J. Wilkin, (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa 2012, s. 109-135.

⁸ Zob. przegląd polskiego piśmiennictwa na temat teorii i metodologii historii gospodarczej: D. Bębnowski, *The Attractiveness of the Project of Practical Methodology and Virtue Epistemology for the Economic History Research*, „Annales. Ethics in Economic Life” vol. 20, nr 5, 2017, s. 119.

⁹ Por. np.: O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1980, s. 88-89.

¹⁰ W. Morawski, *Dzieje gospodarcze Polski*, Warszawa 2010, s. 7.

Zatem, analiza Konstytucji RFN – traktowanej w tym wypadku jako źródło historyczne – oraz jej znaczenia dla niemieckiego systemu gospodarczego w konkretnym okresie wpisuje się w ten punkt widzenia.

Quarto, należy zauważyć, że perspektywa instytucjonalna stała się jednym z paradygmatów historii gospodarczej w XX-XXI w. obok marksizmu (materializmu historycznego), francuskiej szkoły „Annales” oraz amerykańskiej kliometrii (Nowej Historii Gospodarczej). W tym kontekście mówi się niekiedy o „nowym instytucjonalnym podejściu do historii gospodarczej” (ang. *the new institutional approach to economic history*)¹¹ czy „nowej instytucjonalnej historii gospodarczej” (*new institutional economic history*)¹².

Powyższe przesłanki wskazują, że perspektywy instytucjonalna oraz historyczno-gospodarcza nie tylko mogą współwystępować w zakresie przedmiotu badań. Są również względem siebie komplementarne.

FISKALNE ZAPISY KONSTYTUCJI RFN

Na gruncie nauk prawnych wyodrębnia się kategorię podstaw ustroju danego państwa, wynikających z konstytucji. Czyni tak chociażby Jan Wiktor Tkaczyński, rozpatrując *casus* niemiecki. Krakowski uczyony pisze o „zasadach ustroju państwa”, „zasadach ustrojowych” czy „podstawowych rozstrzygnięciach ustrojowych”, które – dokonując translacji niemieckiego terminu *Staatsgrundlagen* – możemy określić właśnie jako podstawy ustrojowe. Zdaniem Tkaczyńskiego, są to konstytucyjne regulacje o charakterze stałym. Ustalają one urząd państwa, który w konsekwencji jest swoisty i niepowtarzalny. Autor wymienia przy tym: zasadę państwa demokratycznego, zasadę republiki parlamentarnej, zasadę państwa prawa oraz zasadę państwa federalnego¹³.

Pewien związek z podstawami ustrojowymi wykazują cele państwa (niem. *Staatsziele*). Tkaczyński – nazywając je także „celami ustrojowymi” – zwraca jednak uwagę na istotną różnicę. Mianowicie, cele te są pewnym politycznym zleceniem. Stanowią tymczasowe zadania czy programy do wdrożenia w granicach porządku konstytucyjnego. W przeciwieństwie do zasad ustrojowych mają zatem charakter zmienny. Przywołany badacz wyróżnia zwłaszcza takie cele ustrojowe jak: państwo socjalne, państwo fiskalne i państwo ekologiczne¹⁴. Nie jest jednak proste jednoznaczne oddzielenie zasad ustroju od celów państwa¹⁵.

¹¹ E. G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan 2000, s. 31.

¹² J. Mejía, *The Evolution of Economic History since 1950: From Cliometrics to Cliodynamics*, „Tiempo & Economía” vol. 2, nr 2, 2015, s. 87.

¹³ J. W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 150-188.

¹⁴ *Ibidem*, s. 151, 154, 188-221.

¹⁵ *Ibidem*, s. 155.

W dalszej części tekstu rozważania będą skupiać się na jednym z celów ustrojowych, wynikających z niemieckiej Konstytucji, jakim jest państwo fiskalne. Opierając się na ustaleniach Tkaczyńskiego, przez pojęcie państwa fiskalnego rozumie się tutaj konstytucyjnie usankcjonowany cel ustrojowy określający kształt spójnego i efektywnego systemu fiskalnego państwa. Takie ujęcie ma zatem wymiar normatywny. Z Ustawy Zasadniczej RFN wynikają zasady funkcjonowania systemu fiskalnego. Jego efektywność sprzyja zaś osiągnięciu celu, którym jest państwo fiskalne. Z kolei analiza fiskalnych zapisów Konstytucji oraz ich zestawienie z realiami gospodarczymi (ograniczonymi w tym przypadku do stanu finansów publicznych RFN) ukaże praktykę implementacyjną reguł konstytucyjnych. Koresponduje to z tzw. nurtem pozytywnym ekonomii konstytucyjnej, w ramach którego wykorzystuje się m.in. metody historii gospodarczej¹⁶.

Ustawa Zasadnicza RFN została uchwalona w Bonn 23 maja 1949 r.¹⁷ Obowiązywała jednak wyłącznie w Niemczech Zachodnich w przeciwieństwie do pozostającej pod sowiecką dominacją Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD). W okresie zjednoczenia RFN i NRD (a raczej przyłączenia wschodnich krajów do tej pierwszej), 23 sierpnia 1990 r., Izba Ludowa NRD (tamtejszy parlament) przyjął uchwałę o rozciągnięciu na Niemcy Wschodnie mocy prawnej Ustawy Zasadniczej RFN (na podstawie art. 23 tejże) z dniem 3 października 1990 r.¹⁸ Ta ostatnia data zwieńczyła proces zjednoczenia Niemiec.

RFN należy do nielicznej grupy państw świata, które finansom poświęciły odrębne miejsce w swojej konstytucji¹⁹. Traktuje o nich rozdział X Ustawy Zasadniczej, obejmujący po nowelizacjach przyjętych do 2015 r. (wyznaczającego cezurę końcową niniejszych rozważań), art. 104a-115. Można je podzielić na dwie grupy. W skład pierwszej (art. 104a-108) wchodzi zapisy traktujące o podziale kompetencji w zakresie finansów między Federacją a krajami związkowymi. Druga grupa (art. 109-115) obejmuje budżet Federacji i tworzących ją krajów²⁰. Istnieją także dodatkowe zapisy

¹⁶ K. Metelska-Szaniawska, *op. cit.*, s. 111-112.

¹⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.* (*Bundesgesetzblatt* (dalej: BGBl.), cz. I, 1949, Nr 1, s. 1-20. W niniejszym opracowaniu korzystam z następujących polskich przekładów: *Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r./Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, L. Janicki, (red.), Poznań 2007; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949/Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949*, w: J. W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 453-562 (dalej podczas przywoływania określonych zapisów Ustawy Zasadniczej RFN: Konstytucja RFN).

¹⁸ *Bekanntmachung des Schreibens der Präsidentin der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. August 1990 und des Beschlusses der Volkskammer vom 23. August 1990 über den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 19. September 1990* (BGBl., cz. I, 1990, Nr 49, s. 2057-2058). Art. 23 Konstytucji RFN w ówczesnym brzmieniu przewidywał wówczas rozciągnięcie mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej na wschodnie kraje Federacji po ich przyłączeniu do RFN (*Grundgesetz*..., art. 23 (BGBl., cz. I, 1949, Nr 1, s. 3-4)).

¹⁹ J. W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 195.

²⁰ Por.: *ibidem*, s. 195. Tkaczyński proponuje nieco odmienny podział tych zapisów Ustawy Zasadniczej RFN.

Konstytucji dotyczące zagadnień finansów państwa, ale to właśnie rozdział X wyznacza zasadnicze ramy instytucjonalne dla funkcjonowania niemieckiego systemu finansów publicznych.

Art. 104a, dodany do Konstytucji 12 maja 1969 r.²¹ i znolizowany 28 sierpnia 2006 r.²², traktuje o wydatkach Federacji i krajów związkowych, wynikających z ich zadań. Koszty realizacji zadań krajów zleconych przez Federację, ponosi ta ostatnia. Zapis reguluje również kwestie związane z odpowiedzialnością finansową Federacji i krajów związkowych w sytuacji naruszenia zobowiązań państwa niemieckiego²³.

Pomoc finansowa Federacji dla krajów związkowych pozostaje przedmiotem art. 104b, dodanego do Ustawy Zasadniczej 28 sierpnia 2006 r.²⁴ Dotyczy ona inwestycji krajowych i gminnych, przeciwdziałających zakłóceniu „równowagi ogólnogospodarczej” (*gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht*), wyrównujących zróżnicowaną siłę ekonomiczną na terenie państwa oraz wspierających wzrost gospodarczy. Pomoc ta ma charakter tymczasowy, podlega regularnej kontroli, zaś jej wartość maleje w kolejnych latach. Parlament federalny (*Bundestag*), rząd federalny oraz Rada Federalna (*Bundesrat*) dysponują prawem do informacji o postępach w tej dziedzinie²⁵.

Przedmiotem art. 105 – znolizowanego 12 maja 1969 r.²⁶ oraz 28 sierpnia 2006 r.²⁷ – pozostają ustawodawcze kompetencje Federacji dotyczące finansów państwa. Zapis gwarantuje jej uprawnienia prawodawcze w zakresie cel i monopolu finansowych oraz potwierdza przysługujące jej ustawodawstwo konkurencyjne²⁸ w zakresie określonych podatków. Krajom federacji zaś przedmiotowy artykuł przyznaje uchwalanie prawa w zakresie lokalnych podatków od konsumpcji i luksusu²⁹. Nie mogą być one jednak tożsame z daninami ustalonymi przez ustawodawstwo federalne. Co więcej, kraje mogą regulować stopę podatku od nabycia nieruchomości.

²¹ *Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969*, art. 1 ust. 2 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 359-360).

²² *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006*, art. 1 ust. 16 (BGBl., cz. I, 2006, Nr 41, s. 2036).

²³ Konstytucja RFN, art. 104a.

²⁴ *Gesetz zur Änderung...*, art. 1 ust. 17 (BGBl., cz. I, 2006, Nr 41, s. 2036-2037).

²⁵ Konstytucja RFN, art. 104b.

²⁶ *Einundzwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 3 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 360).

²⁷ *Gesetz zur Änderung...*, art. 1 ust. 18 (BGBl., cz. I, 2006, Nr 41, s. 2037).

²⁸ W niemieckim prawie ustrojowym wyróżnia się ustawodawstwo wyłączne oraz konkurencyjne. Podczas gdy pierwsze z nich dotyczy wyłącznych kompetencji Federacji w zakresie uchwalania prawa, drugie rozgranicza uprawnienia władz centralnych i krajów. Szczegółowe obszary pozostające przedmiotem ustawodawstwa wyłącznego i konkurencyjnego wskazują art. 70-74a Konstytucji RFN (por. Konstytucja RFN, art. 70-74a). W latach 1949-2006 obowiązywało również ustawodawstwo ramowe, polegające na tym, że Federacja wyznaczała kierunki i granice prawodawstwa krajów związkowych (Konstytucja RFN, art. 75; *Gesetz zur Änderung...*, art. 1 ust. 8 (BGBl., cz. I, 2006, Nr 41, s. 2035); B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 78-79).

²⁹ Podatek od luksusu (*Aufwandsteuer*) jest daniną od dokonanych wydatków. W polskich przekładach niemieckiej Ustawy Zasadniczej dokonuje się różnego tłumaczenia tego pojęcia. Szerzej na temat klasyfikacji danin publicznych w RFN: J. W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 196-201.

Art. 105 wymaga również zgody *Bundesratu* w sytuacji, gdy ustawa federalna dotyczy należności, z której wpływy pobierają kraje lub gminy (związki gmin)³⁰.

W art. 106 rozdzielono wpływy podatkowe między Federację, kraje związkowe i gminy. Poszczególne jego fragmenty nowelizowano 23 grudnia 1955 r.³¹, 24 grudnia 1956 r.³², 12 maja 1969 r.³³, 3 listopada 1995 r.³⁴ oraz 20 października 1997 r.³⁵ Federacji zagwarantowano wpływy z monopoli finansowych, ceł, podatków od konsumpcji, drogowego transportu towarów i obrotu kapitałowego, podatku ubezpieczeniowego i wekslowego, jednorazowych danin majątkowych i wyrównawczych w ramach kompensaty obciążeń oraz uzupełniających do podatku dochodowego i od osób prawnych, jak również danin w zakresie UE³⁶. Artykuł zakłada, że kraje związkowe czerpią wpływy z następujących podatków: majątkowego, spadkowego, od pojazdów mechanicznych, od przeniesienia wartości majątkowych, od piwa, a także z opłat kasyn³⁷. Wpływy z tzw. podatków wspólnych (*Gemeinschaftsteuern*) pobierają – przy określonych obostrzeniach – zarówno Federacja, jak i tworzące ją kraje. Do podatków tych zaliczono: dochodowy, obrotowy, od osób prawnych oraz korporacji³⁸. Partycypacja we wpływach z podatku dochodowego, obrotowego³⁹, gruntowego oraz od działalności gospodarczej, konsumpcji i luksusu – pod określonymi warunkami – została przyznana gminom⁴⁰.

Art. 106a został dodany do Ustawy Zasadniczej 20 grudnia 1993 r.⁴¹ Przyznaje on krajom możliwość udziału we wpływach podatkowych Federacji dla publicznej komunikacji osobowej o lokalnym zasięgu⁴².

Kompensacja finansów publicznych jest przedmiotem art. 107. Wyznacza on precyzyjne zasady podziału wpływów z podatków krajowych oraz podatku dochodowego, obrotowego, od osób prawnych, wynagrodzeń, nabycia nieruchomości i innych⁴³. Ust. 2 zakłada również ewentualność przekazania przez Federację „dotacji uzupeł-

³⁰ Konstytucja RFN, art. 105.

³¹ *Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz). Vom 23. Dezember 1955.*, par. 1 (BGBl., cz. I, 1955, Nr 47, s. 817-818).

³² *Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikels 106 des Grundgesetzes. Vom 24. Dezember 1956.* (BGBl., cz. I, 1956, Nr 54, s. 1077).

³³ *Einundzwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 4 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 360-361).

³⁴ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 3. November 1995* (BGBl., cz. I, 1995, Nr 57, s. 1492).

³⁵ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 28 und 106) vom 20. Oktober 1997*, art. 1 ust. 2 (BGBl., cz. I, 1997, Nr 69, s. 2470).

³⁶ Konstytucja RFN, art. 106 ust. 1.

³⁷ *Ibidem*, art. 106 ust. 2.

³⁸ *Ibidem*, art. 106 ust. 3-4.

³⁹ Gminy mają swój udział we wpływach z podatków dochodowego i obrotowego (*Ibidem*, art. 106 ust. 5-5a).

⁴⁰ Konstytucja RFN, art. 106 ust. 5-9. Związki gmin mogą czerpać wpływy z podatków od konsumpcji i luksusu na mocy prawodawstwa poszczególnych krajów (*Ibidem*, art. 106 ust. 6).

⁴¹ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993*, art. 1 ust. 6 (BGBl., cz. I, 1993, Nr 68, s. 2089).

⁴² Konstytucja RFN, art. 106a.

⁴³ *Ibidem*, art. 107 ust. 1.

nających” (*Ergänzungszuweisungen*) gorzej rozwiniętym krajom Federacji w celu uzupełnienia ich potrzeb finansowych. Szczegóły reguluje ustawa⁴⁴. Artykuł był nowelizowany 20 kwietnia 1953 r.⁴⁵, 25 grudnia 1954 r.⁴⁶, 23 grudnia 1955 r.⁴⁷, 12 maja 1969 r.⁴⁸ oraz 28 sierpnia 2006 r.⁴⁹

W art. 108 – nowelizowanym 12 maja 1969 r.⁵⁰ oraz 26 listopada 2001 r.⁵¹ – poruszono kwestie związane z administracją finansową. Federacja sprawuje zarząd nad całymi, monopolami finansowymi, podatkami od konsumpcji, podatkiem obrotowym od importu oraz opłatami w ramach UE. Władze pośredniczące w tym zakresie można powołać za wiedzą krajów związkowych, które administrują pozostałymi daninami. Kraje mają również możliwość wyodrębnienia na tym polu władz pośrednich, jednakże za zgodą Federacji. W zakresie administrowania podatkami oraz w celu poprawy jakości wykonywania ustaw podatkowych istnieje ewentualność współdziałania ze sobą władz federalnych i krajowych. Podatki przysługujące gminom (związkom gmin) mogą być przez nie zarządzane za zgodą krajów⁵².

Jak nadmieniono wcześniej, art. 109-115 regulują zagadnienia związane z budżetami państwa i krajów związkowych. Art. 109 omawia podział tychże, jak również zasady gospodarki budżetowej. Ten fragment Konstytucji nowelizowano 8 czerwca 1967 r.⁵³, 12 maja 1969 r.⁵⁴ oraz 28 sierpnia 2006 r.⁵⁵ W ramach gospodarki budżetowej kraje i Federacja są samodzielne i niezależne. Powinny jednak respektować wymagania równowagi ogólnogospodarczej⁵⁶. Dopuszczono ewentualność uchwalenia ustawy federalnej – za aprobatą *Bundesratu* – regulującej zasady gospodarki budżetowej oraz wieloletniego planowania ekonomicznego w odpowiedzi na bieżącą koniunkturę⁵⁷. Ustawa federalna – za zgodą *Bundesratu* – może chronić rzezoną równowagę ogólnogospodarczą poprzez regulacje dotyczące sum maksymalnych, warunków i kolejności zadłużania się przez korporacje terytorialne (*Gebietskörperschaften*) oraz związki celowe (*Zweckverbände*), jak również zobowiązań Federacji i jej krajów do utrzymania w Niemieckim Banku Federalnym wkładów nieoprocentowanych (tzw.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 107 ust. 2.

⁴⁵ *Gesetz zur Änderung des Artikels 107 des Grundgesetzes. Vom 20. April 1953.* (BGBl., cz. I, 1953, Nr 16, s. 130).

⁴⁶ *Zweites Gesetz zur Änderung des Artikels 107 des Grundgesetzes vom 25. Dezember 1954.* (BGBl., cz. I, 1954, Nr 45, s. 517).

⁴⁷ *Gesetz zur Änderung...*, par. 1 ust. 1-2 (BGBl., cz. I, 1955, Nr 47, s. 818).

⁴⁸ *Einundzwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 5 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 361).

⁴⁹ *Gesetz zur Änderung...*, art. 1 ust. 19 (BGBl., cz. I, 2006, Nr 41, s. 2037).

⁵⁰ *Einundzwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 6 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 361).

⁵¹ *Gesetz zur Änderung...* (BGBl., cz. I, 2001, Nr 61, s. 3219).

⁵² Konstytucja RFN, art. 108.

⁵³ *Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967* (BGBl., cz. I, 1967, Nr 32, s. 581).

⁵⁴ *Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969*, art. 1 ust. 1 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 357).

⁵⁵ *Gesetz zur Änderung...*, art. 1 ust. 20 (BGBl., cz. I, 2006, Nr 41, s. 2037).

⁵⁶ Konstytucja RFN, art. 109 ust. 1-2.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 109 ust. 3.

rezerw do wyrównania koniunktury – *Konjunkturausgleichsrücklagen*). Rząd federalny ma prawo wydawać w tym zakresie – za zgodą Rady Federalnej – rozporządzenia, lecz *Bundestagowi* zagwarantowano możliwość ich uchylania⁵⁸. W artykule poruszono również kwestie związane z regulacjami finansowymi, które są konsekwencją członkostwa RFN w UE. Przewidziano kooperację Federacji i krajów związkowych w zakresie utrzymywania „dyscypliny budżetowej” (*Haushaltsdisziplin*)⁵⁹. W sytuacji wystąpienia sankcji unijnych, władza centralna ponosi 65% obciążeń, natomiast kraje – 35%. Z ostatniej części 35% kosztów krajów związkowych pokrywa solidarny wkład ich wszystkich proporcjonalnie do liczby mieszkańców, pozostałe zaś 65% zobowiązań ponoszą konkretne kraje związkowe stosownie do stopnia ich przyczynienia się do nałożenia sankcji⁶⁰.

Elementarne wskazówki odnoszące się do budżetu państwa zawarto w art. 110, znowelizowanym 12 maja 1969 r.⁶¹ Są to podstawowe zasady budżetowe: zupełność (art. 110 ust. 1, częściowo również ust. 4), równowaga (art. 110 ust. 1), jednoroczność (art. 110 ust. 2)⁶², a także – pośrednio – jedność (art. 110 ust. 4)⁶³.

W art. 111 wyszczególniono kompetencje rządu centralnego w zakresie wydatków dokonywanych przed przyjęciem budżetu na rok następny. Odnoszą się one do: utrzymania urzędów funkcjonujących na mocy ustawy, realizacji przedsięwzięć podjętych na podstawie ustawy, wypełnienia zobowiązań państwa, kontynuacji budów, dostaw i innych usług przewidzianych w poprzednim budżecie. Jeśli zabrakłoby wpływów na pokrycie powyższych wydatków, rząd może pozyskać środki poprzez kredyt w wysokości do 25% sumy wcześniejszego budżetu⁶⁴.

⁵⁸ *Ibidem*, art. 109 ust. 4.

⁵⁹ Stanowi o tym art. 109 ust. 5 Konstytucji RFN (*Ibidem*, art. 109 ust. 5). To zaś koresponduje z art. 104 Traktatu z Maastricht i Protokołami nr 12 i 13. Z dokumentów tych wynika, iż deficyt budżetowy krajów członkowskich UE nie może być większy niż 3% ich PKB, a dług publiczny nie może przekroczyć 60% narodowego PKB. Stabilna sytuacja fiskalna jest jednym z czterech kryteriów konwergencji (tzw. kryteriów z Maastricht) obok stabilności cen, kursu walutowego i stóp procentowych (por.: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 126 (dawny art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dalej: Dz. Urz. UE), 30.03.2010, t. 53, s. 99-102); *Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu* (Dz. Urz. UE, 26.10.2012, C 326, s. 279-280); *Protokół (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji* (Dz. Urz. UE, 26.10.2012, C 326, s. 281-282)).

⁶⁰ Konstytucja RFN, art. 109 ust. 5.

⁶¹ *Zwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 2 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 357).

⁶² Niemiecka Ustawa Zasadnicza dopuszcza pewne wyjątki od zasady jednoroczności budżetu państwa. W art. 110 ust. 2 czytamy: „Budżet ustala się na jeden rok lub więcej lat obrachunkowych z podziałem na lata, przed rozpoczęciem pierwszego roku obrachunkowego w drodze ustawy budżetowej. Dla części budżetu można przewidzieć, że obowiązują one w różnych okresach, z podziałem na lata obrachunkowe” (niem. *Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Rechnungsjahren getrennt, gelten* (Konstytucja RFN, art. 110 ust. 2).

⁶³ *Ibidem*, art. 110. Por. np.: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 164-168.

⁶⁴ Konstytucja RFN, art. 111.

Wykorzystując znowelizowany 12 maja 1969 r. art. 112 Konstytucji⁶⁵, państwo ma prawo realizować „ponadplanowe i pozaplanowe wydatki” (*überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben*). Dokonuje się to za zgodą ministra finansów, „jedynie w przypadku nieprzewidzianej i nieodpartej potrzeby”⁶⁶.

W art. 113 poruszono kwestie związane ze zwiększaniem wydatków oraz zmniejszaniem wpływów do budżetu. Wszystkie ustawy w tym zakresie wymagają zgody rządu federalnego. Pod określonymi warunkami może on jednak zażądać od *Bundestagu* odroczenia tych ustaw⁶⁷. Artykuł został znowelizowany 12 maja 1969 r.⁶⁸

W myśl art. 114 ust. 1, federalny minister finansów ma obowiązek przedstawiania przez Parlamentem Federalnym i Radą Federalną corocznego sprawozdania o dochodach i wydatkach państwa. Na tej podstawie udziela się rządowi absolutorium⁶⁹. W ust. 2 wskazano, że Federalna Izba Obrachunkowa kontroluje owo sprawozdanie, sprawdzając również „gospodarność i prawidłowość działalności budżetowej i gospodarczej”⁷⁰. Izbę zobligowano także do składania raz w roku własnego sprawozdania z działalności przed *Bundestagiem* i *Bundesratem*⁷¹. Cały artykuł znowelizowano 12 maja 1969 r.⁷²

Na podstawie art. 115 wprowadzono obostrzenie polegające na tym, że wszelkie zadłużanie, przejmowanie poręczeń, gwarancji lub innych rękojmi, które mogą zwiększyć wydatki państwa, wymagają ustawowego zatwierdzenia. Co więcej, wpływy, których źródłem jest kredyt, nie mogą przewyższać sumy wydatków na inwestycje wskazane w ustawie budżetowej. Wyjątkiem są „obrona przed zakłóceniami równowagi gospodarczej” (*Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*) oraz regulacje dotyczące „majątku specjalnego (odrębnego) Federacji” (*Sondervermögen des Bundes*)⁷³. Artykuł znowelizowała ustawa z 12 maja 1969 r.⁷⁴

FINANSE PUBLICZNE RFN W LATACH 1990-2015

Ustawa Zasadnicza RFN wyznacza ramy systemu finansów publicznych w tym kraju. Poszczególne artykuły składające się na rozdział X Konstytucji formułują również cel ustrojowy, jakim jest państwo fiskalne. Jego realizacja dotyczy przede wszystkim danin publicznych (zwłaszcza podatków), podziału uprawnień fiskalnych

⁶⁵ *Zwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 3 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 357).

⁶⁶ Niem. *nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses* (Konstytucja RFN, art. 112).

⁶⁷ *Ibidem*, art. 113.

⁶⁸ *Zwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 4 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 357-358).

⁶⁹ Konstytucja RFN, art. 114 ust. 1.

⁷⁰ Niem. *die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung* (*Ibidem*, art. 114 ust. 2).

⁷¹ *Ibidem*, art. 114 ust. 2.

⁷² *Zwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 5 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 358).

⁷³ Konstytucja RFN, art. 115.

⁷⁴ *Zwanzigstes Gesetz...*, art. 1 ust. 6 (BGBl., cz. I, 1969, Nr 37, s. 358).

między władzą centralną a krajami związkowymi, wyrównania finansowego między Federacją a poszczególnymi krajami oraz gospodarki budżetowej. Tkaczyński stwierdził, że głównym zamysłem rozdziału Konstytucji traktującego o finansach jest sprawiedliwy podział dochodów i wydatków między władze centralne i krajowe. Zbiega się on z oddzieleniem ich kompetencji politycznych i prawnych. Wyraźne usystematyzowanie uprawnień fiskalnych między Federacją i krajami nawiązuje do koncepcji sprawnego państwa federalnego. Zdaniem Tkaczyńskiego, łączą się z nią cztery rodzaje fiskalnej zwierzchności Federacji: ustawodawcza, wykonawcza (administracyjna), sędziowska oraz ta związana z podziałem dochodów państwa. Badacz nadmienia, że o znaczeniu celu ustrojowego, jakim jest państwo fiskalne dla gospodarki stanowi fakt, iż tylko w latach 2002-2013 udział państwa niemieckiego w wytworzeniu PKB wynosił ponad 40%. Jest to cecha typowa dla krajów wysoko rozwiniętych. W przypadku Niemiec wskaźnik ten obrazuje przede wszystkim dwie rzeczy. Po pierwsze, stanowi odzwierciedlenie modelu społecznej gospodarki rynkowej, akcentującej komponent socjalny. Po drugie, jest ilustracją siły oddziaływania państwa na przemiany wewnętrzne, zwłaszcza społeczno-ekonomiczne⁷⁵.

Helmut Seitz, pisząc o federalizmie fiskalnym w Niemczech, rozróżnia dwa wymiary wspomnianego systemu wyrównania finansowego: wertykalny i horyzontalny. Pierwszy z nich odnosi się do podziału dochodów podatkowych między Federację i jej kraje, drugi natomiast dotyczy wyrównywania tych dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca między poszczególnymi krajami związkowymi⁷⁶.

Z dotychczasowej analizy wynika, że w 1990 r. zjednoczone Niemcy przejęły instytucjonalny (konstytucyjny) porządek finansów publicznych obowiązujący dotąd jedynie w Niemczech Zachodnich. Oznacza to, że był on nowy wyłącznie dla przyłączonych wówczas wschodnich krajów federacji, na obszar których został rozciągnięty. Jednocześnie należy zauważyć, iż ten porządek był konsekwencją prawnoustrojowej ewolucji przejawiającej się w kolejnych nowelizacjach określonych zapisów Ustawy Zasadniczej przeprowadzonych w latach 1949-1990, a także później, już w zjednoczonym kraju. Okazuje się jednak, że zmiany poszczególnych artykułów rozdziału X Konstytucji RFN nie inicjowały punktu zwrotnego w zasadach funkcjonowania niemieckiego systemu finansów publicznych. Nowele te miały na celu wyłącznie lepsze sprecyzowanie reguł oraz podniesienie efektywności działania owego sektora. Był on zatem spójny, współkształtując stabilny system polityczny. Było to z kolei istotne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego⁷⁷.

Należy jednak oddzielić konstytucyjne ramy systemu finansowego Niemiec od realiów politycznych, gospodarczych i społecznych w latach 1990-2015, będących konsekwencją czynników egzo- i endogenicznych, choćby określonej polityki ekonomicznej państwa. Okazuje się bowiem, że zasadniczym wyzwaniem dla niemieckiej

⁷⁵ J. W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 195-209.

⁷⁶ H. Seitz, *Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender*, „Public Choice” vol. 102, nr 3-4, 2000, s. 188-190.

⁷⁷ Por. np. J. Hryniewicz, B. Jałowicki, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, Warszawa 1997, s. 96-97.

gospodarki po zjednoczeniu była transformacja byłej NRD oraz integracja wschodnich krajów z zachodnimi i związany z nią proces konwergencji⁷⁸. Problem objął m.in. finanse publiczne. Owa dychotomia wpisuje się w teoretyczny kontekst instytucji *de iure* i *de facto*. Podczas gdy te pierwsze to reguły tworzone przez władze o charakterze formalnym, normatywnym oraz postulatycznym, te drugie odnoszą się do wymiaru faktycznego i pozytywnego poprzez ich egzekwowanie w rzeczywistości⁷⁹. Należy zatem skonfrontować reguły konstytucyjne z realiami finansów publicznych Niemiec w latach 1990-2015.

W literaturze przedmiotu pisze się wręcz o postępującym kryzysie finansów publicznych w Niemczech po zjednoczeniu. Lata 90. XX w. i początek XXI w. przyniosły permanentne zwiększanie się deficytu budżetowego i długu publicznego. Szczegółowe dane statystyczne dla Niemiec w latach 1991-2015 prezentuje poniższa tabela:

Tabela

Deficyt budżetowy i dług publiczny w Niemczech w latach 1991-2015 [jako % PKB]

Rok	Deficyt budżetowy	Dług publiczny
1991 ¹	-4,0	39,1 ²
1992	-3,5	41,6
1993	-4,0	45,2
1994	-3,2	47,5
1995	-2,9	54,8
1996	-3,2	57,6
1997	-2,4	58,7
1998	-1,4	59,4
1999	-1,3	60
2000	-1,6	58,9
2001	-2,1	57,7
2002	-2,6	58,5
2003	-3,1	61,3
2004	-2,9	63,1
2005	-2,3	64,5
2006	-1,7	64,5
2007	0,0	62,1
2008	-0,4	61,6

⁷⁸ Należy zauważyć, że proces konwergencji wschodnich i zachodnich krajów federacji nie zakończył się do 2015 r. Zob. np.: J. Czech-Rogosz, *Gospodarka wschodnich Niemiec w 12 lat po zjednoczeniu – niedokończony proces unifikacji gospodarczej. Wybrane problemy*, w: A. Manikowski, A. Psyk, (red.), *Unifikacja gospodarek europejskich. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 2004, s. 93-102.

⁷⁹ S. Voigt, *How (Not) to Measure Institutions*, „Journal of Institutional Economics” vol. 9, nr 1, 2013, s. 6-8, tab. 1.

2009	-3,7	68,9
2010	-3,1	81,0 ³
2011	-1,0	78,7
2012	-1,0	79,9
2013	-0,5	77,5
2014	0,1	74,9
2015	0,9	71,2

Opracowanie własne na podstawie: *Monatbericht des BMF. Januar 2016*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2016, s. 93, tab. 13a; *Monatbericht des BMF. Dezember 2016*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2016, s. 90-91, tab. 13b-14.

¹ Źródła statystyczne przytaczają dane dla zjednoczonych Niemiec począwszy od 1991 r.

² Wielkość długu publicznego dla lat 1991-2001 oparto na danych: *Verschuldung von Deutschland gemäß Maastricht-Vertrag in Prozent des BIP von 1991 bis 2016*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154800/umfrage/deutsche-schuldenquote-seit-2003/> (data wejścia na stronę 31.10.17).

³ Federalne Ministerstwo Finansów dane dla 2010 r. i okresu późniejszego podawało według nowej systematyki. Odróżniano przy tym udział ogólnego długu publicznego w PKB (*Schulden der öffentlichen Haushalte, Öffentlicher Gesamthaushalt in Relation zum BIP in %*) od kryteriów określonych w Traktacie z Maastricht (*Maastricht-Schuldenstand*). Różnią się one od siebie ze względu na zastosowanie odmiennej metodologii (*Monatbericht des BMF. Dezember 2016...*, s. 90, tab. 13b). Dla okresu 2010-2015 przytaczam drugą grupę danych.

Badany okres był trudny dla gospodarki zjednoczonej RFN z punktu widzenia deficytu budżetowego i długu publicznego. Niemcy wielokrotnie przekraczały tzw. kryterium z Maastricht, odnoszące się do stabilnej sytuacji fiskalnej. W ciągu 25 lat deficyt budżetowy ośmiokrotnie naruszył dopuszczalną granicę 3% PKB (w latach: 1991-1994, 1996, 2003 oraz 2009-2010). Najwyższy poziom (-3,7% PKB) osiągnął on w dobie światowego kryzysu finansowego. Ostatnie lata (2014-2015) przyniosły jednak niewielką nadwyżkę, będącą przejawem dążenia państwa do zrównoważenia budżetu.

W tym samym ćwierćwieczu w ciągu 13 lat (2003-2015) dług publiczny był wyższy niż krytyczne 60% PKB (w 1999 r. utrzymywał się na granicy dopuszczalności). Kulminacyjnym momentem był 2010 r. (81% PKB), przypadający na szczyt kryzysu, po którym rozpoczęło się stopniowe obniżanie poziomu zadłużenia państwa. Okazuje się jednak, że w omawianym czasie pod względem naruszania fiskalnego kryterium konwergencji Niemcy wśród innych państw członkowskich UE nie stanowiły wyjątku⁸⁰.

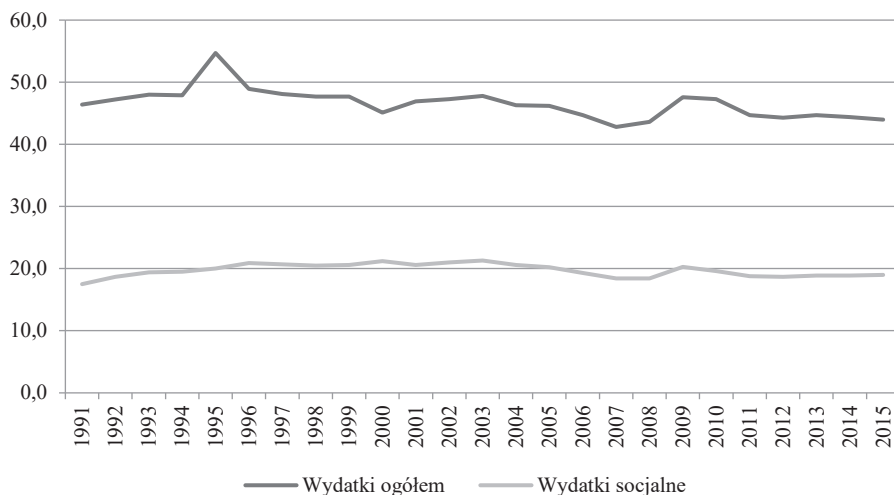
Po 1990 r. znacznie wzrosły potrzeby finansowe państwa. Konwergencja wschodnich i zachodnich krajów wymagała zwiększenia interwencjonizmu poprzez wzrost

⁸⁰ Por. np.: A. Wernik, *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” vol. 40, nr 3, 2009, s. 55-58; J. Heller, K. Kotliński, *Finanse publiczne w krajach UE-15 a uczestnictwo w strefie euro*, „Ekonomista” nr 2, 2012, s. 232-239; D. Mierzwa, *Problemy zadłużenia sektora finansów publicznych w warunkach gospodarki globalnej (na przykładzie wybranych krajów UE)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” vol. 4, nr 305, 2014, s. 59-73; T. Grabia, *Finanse publiczne najważniejszych gospodarczo krajów europejskich*, „Wiadomości Statystyczne” nr 4, 2015, s. 45-50.

udziału wydatków państwowych (*Staatsquote*) w PKB, co skutkowało regularnym podwyższaniem podatków. Już w 1991 r. wzrosły podatki: od olei mineralnych, akcyzowy od gazu ziemnego i oleju opałowego, od premii ubezpieczeniowych i tytoniowy. Podniesiono składkę ubezpieczenia od bezrobocia oraz uchwalono nową daninę, tzw. dodatek solidarnościowy (*Solidaritätszuschlag*)⁸¹.

Wykres 1

Wydatki państwowe w Niemczech w latach 1991-2015 [jako % PKB]



Opracowanie własne na podstawie: *Monatbericht des BMF. Dezember 2016...*, s. 87, tab. 12.

Jak wynika z wykresu 1, w punkcie wyjścia, tj. w 1991 r.⁸², ogół wydatków państwowych wyniósł 46,4% PKB. Wskaźnik ten rósł (nieznaczny spadek w 1994 r.), osiągając rekordowy poziom w 1995 r. (54,7%). W drugiej połowie lat 90. XX w. udział wydatków w strukturze PKB spadał. W 1999 r. wyniósł on 47,7%. Po reformie podatkowej z 2000 r.⁸³ znów odnotowano wzrost wydatków państwowych (45,1% PKB w 2000 r. oraz 47,8% PKB w 2003 r.). Spadek w kolejnych latach (w 2007 r. 42,8% PKB) przerwał kryzys finansowy. Między 2008 a 2009 r. poziom wydatków

⁸¹ J. Czech-Rogosz, *Reformy gospodarcze w Niemczech w ramach programu „Agenda 2010”*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 34, 2005, s. 123.

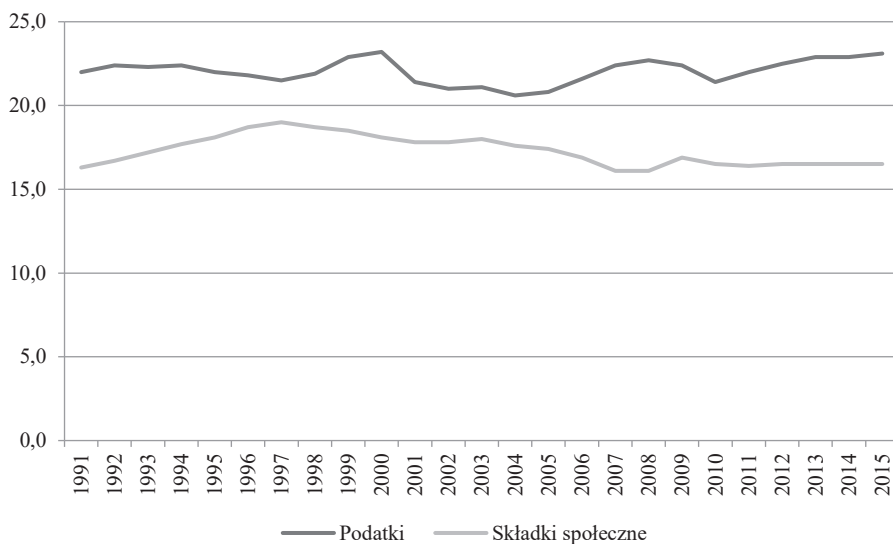
⁸² Materiały statystyczne przytaczają dane dla zjednoczonych Niemiec od 1991 r.

⁸³ Główne założenia reformy podatkowej z 2000 r. były następujące: obniżenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych, redukcja odliczeń podatkowych, zmiana metody integrowania podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, obniżenie stawek podatku od obrotów kapitałowych, wprowadzenie kredytu na znormalizowaną kwotę lokalnego podatku od działalności przemysłowej i handlowej w miejsce osobistych zobowiązań podatkowych właścicieli przedsiębiorstw bez osobowości prawnej, abolicja obejmująca podatek dochodowy od osób prawnych z tytułu zysków kapitałowych z udziałów spółki macierzystej w spółce zależnej (P. B. Sørensen, *The German Business Tax Reform of 2000: A General Equilibrium Analysis*, „German Economic Review” vol. 3, nr 4, 2002, s. 359, tab. 3).

wyraźnie wzrósł z 43,6% do 47,6% PKB. Powrót do wcześniejszego trendu przyniosły kolejne lata (47,3% w 2010 r. oraz 44,0% PKB w 2015 r. z nieznacznym wzrostem w 2013 r.). Ubezpieczenia społeczne stanowiły istotną część wydatków państwowych, charakteryzując się podobnymi kierunkami zmian w zakresie wielkości. Ich intensywność była jednak znacznie mniejsza. W omawianym okresie wydatki społeczne osiągnęły najniższy udział w strukturze PKB w 1991 r. (17,5%), najwyższy zaś w 2003 r. (21,3%)⁸⁴.

Wykres 2

Wpływy budżetowe z podatków i składek społecznych w Niemczech w latach 1991-2015 [jako % PKB]



Opracowanie własne na podstawie: *Monatbericht des BMF. Dezember 2016...*, s. 86, tab. 11.

Na podstawie wykresu 2 można wyróżnić trzy istotne fazy wzrostu udziału podatków w niemieckim PKB w latach 1991-2015. Są one następujące: 1997-2000 (z 21,5% do 23,2% PKB), 2004-2008 (z 20,6% do 22,7% PKB) oraz 2010-2015 (z 21,4% do 23,1% PKB). Choć dynamika udziału składek społecznych w PKB nie pokrywała się w większym stopniu z trendem podatkowym, łączny udział podatków i składek społecznych charakteryzował się wzrostem właściwie przez cały omawiany okres, z wyjątkiem lat: 1996-1997 (spadek z 40,5% do 40,4% PKB), 1999-2001 (z 41,4% do 39,2% PKB), 2003-2004 (z 39,1% do 38,2% PKB) oraz 2009-2010 (z 39,3% do 37,9% PKB)⁸⁵.

Mimo pozornego wzrostu fiskalizmu w Niemczech w omawianym okresie, w literaturze zwraca się uwagę na fakt, iż powiększające się deficyt budżetowy i dług pu-

⁸⁴ *Monatbericht des BMF. Dezember 2016...*, s. 87, tab. 12.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 86, tab. 11.

bliczny wynikały m.in. ze słabego wzrostu gospodarczego oraz osłabienia wpływów z podatków. Co więcej, rosnące zadłużenie państwa miało charakter strukturalny. Funkcjonujące w latach 90. XX w. systemy podatkowy i socjalny ograniczały wzrost gospodarczy⁸⁶.

Ponadto, z porównawczych danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wynika, że w analizowanych latach poziom fiskalizmu w RFN należał do niższych w Europie. Dla przykładu, w 1995 r. wyższy udział podatków w PKB niż Niemcy (22,1%) odnotowała znaczna część krajów Starego Kontynentu: Austria (26,3%), Belgia (28,6%), Dania (46,4%), Estonia (23,8%), Finlandia (30,8%), Francja (23,9%), Irlandia (27,4%), Luksemburg (25,5%), Holandia (22,8%), Norwegia (30,6%), Polska (26,5%), Słowacja (24,8%), Szwecja (33,0%), Węgry (26,4%), Wielka Brytania (24,5%) oraz Włochy (26,4%). W późniejszym okresie sytuacja nie uległa większej zmianie. W 2005 r. niższy od Niemiec (20,4%) udział podatków w PKB miały jedynie: Czechy (19,7%), Estonia (19,8%), Grecja (20,2%), Słowacja (18,9%) oraz Szwajcaria (20,2%). W 2015 r. było podobnie. Podczas gdy w RFN podatki stanowiły 22,9% PKB, niższy poziom fiskalizmu odnotowały: Czechy (19,0%), Estonia (22,4%), Hiszpania (22,5%), Irlandia (19,7%), Słowacja (18,5%), Słowenia (22,1%) oraz Szwajcaria (21,0%)⁸⁷.

Jako czynnik negatywnie wpływający na stan finansów publicznych po zjednoczeniu wskazuje się niekiedy również zasady wyrównania finansowego, wynikające przede wszystkim z art. 107 Konstytucji. Jak już wspomniano, następuje ono między Federacją a jej krajami (wymiar wertykalny) oraz między krajami związkowymi (wymiar horyzontalny). Z jednej strony, władza centralna zasila budżety potrzebujących regionów, z drugiej – bogate kraje związkowe wspierają biedne. Jednakże według Joanny Czech-Rogosz, „[s]truktura systemu wyrównania finansowego jest skomplikowana i nieprzejrzysta, a zasady wyrównania w żaden sposób nie motywują landów do utrzymywania dyscypliny finansowej ani nie mobilizują do intensyfikacji dochodów podatkowych i prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej zwiększającej wpływy [z] podatków”⁸⁸.

Pewną próbą sanacji systemu finansów publicznych był program reform „Agenda 2010” z 2003 r. Został on przygotowany przez ówczesny rząd Gerharda Schrödera i dotyczył naprawy sytuacji na rynku pracy, uzdrowienia systemu ubezpieczeń zdrowotnych, emerytalnych i finansów państwa, wsparcia dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz ograniczenia biurokracji. Rząd federalny realizował reformy

⁸⁶ J. Czech-Rogosz, *Reformy...*, s. 123-126, tab. 2. Por. A. Greiner, W. Semmler, *An Inquiry into the Sustainability of German Fiscal Policy: Some Time-Series Tests*, „Public Finance Review” vol. 27, nr 2, 1999, s. 220-236; A. Greiner, U. Koeller, W. Semmler, *Testing the Sustainability of German Fiscal Policy: Evidence for the Period 1960-2003*, „Empirica” vol. 33, nr 2-3, 2006, s. 127-140.

⁸⁷ *Monatbericht des BMF. Dezember 2016...*, s. 94, tab. 17. Por. U. Wagschal, *Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung*, w: M. G. Schmidt, (red.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Opdalen 2001, s. 125-142.

⁸⁸ J. Czech-Rogosz, *Reformy...*, s. 124.

w latach 2003-2005. Nie wprowadziły one jednak rozwiązań strukturalnych i w dłuższej perspektywie czasu uznano je za nieudane⁸⁹.

Szczególnie trudnym wyzwaniem dla niemieckiej gospodarki był kryzys finansowy z 2008 r. Odpowiedzią władzy centralnej i poszczególnych krajów były złożone działania mające na celu złagodzenie recesji w krótkim okresie oraz jej przezwyciężenie w dłuższej perspektywie. Rząd federalny przygotował w tym zakresie odpowiednią strategię, zmierzającą do ożywienia popytu wewnętrznego, podtrzymania produkcji na dotychczasowym poziomie, stworzenia lepszych warunków dla przedsiębiorców, odtworzenia ich potencjału eksportowego oraz walki z bezrobociem⁹⁰.

Z punktu widzenia finansów, istotną rolę odegrał zwłaszcza tzw. Plan ratunkowy dla sektora bankowego ogłoszony 17 października 2008 r. Federacja udzieliła bankom kredytu w wysokości 500 mld euro, z czego 400 mld euro przeznaczono na gwarancje pożyczkowe oraz 80 mld euro zarezerwowano na dokapitalizowanie instytucji finansowych. Rząd objął swoimi gwarancjami wkłady oszczędnościowe osób fizycznych w niemieckich bankach. Ważną rolę odegrało przyjęcie dwóch pakietów koniunkturalnych. Pierwszy z nich (z 5 listopada 2008 r.) miał na celu ochronę zatrudnienia oraz wsparcie wzrostu gospodarczego. Drugi zaś (z 13 lutego 2009 r.) dotyczył zatrudnienia i stabilności. Zasadniczo, pakiety koniunkturalne zawierały szereg rozwiązań w zakresie odpisów i ulg podatkowych dla przedsiębiorców, gwarancji kredytowych, dotacji dla pracowników ze skróconym tygodniowym wymiarem pracy czy świadczeń socjalnych dla bezrobotnych. W sumie przeznaczono na te działania ok. 200 mld euro. *Bundestag* uchwalił 29 maja 2009 r. ustawę, która ograniczała możliwości zaciągania kredytów przez kraje Federacji do poziomu 0,35% PKB w 2016 r. Dokument ten wpisywał się w szerszy kontekst nowych regulacji systemu finansowego, które miały na celu hamowanie długu publicznego zarówno w okresie recesji, jak i ożywionej koniunktury. Czerpano pod tym względem wzorce z rozwiązań szwajcarskich wprowadzonych w 2001 r.⁹¹ Mimo to w 2010 r. obsługa dotychczasowych zobowiązań kredytowych wraz z oprocentowaniem kosztowała budżet ok. 330 mld euro. Równoległym problemem dla finansów publicznych był znaczny odpływ kapitału z Niemiec do tzw. rajów podatkowych (zwłaszcza w Lichtensteinie, Szwajcarii, Austrii i Luksemburgu), który w dobie kryzysu opiewał na wartość ok. 70 mld euro rocznie⁹².

Kolejne lata omawianego okresu (2009-2015) przyniosły implementację rozwiązań antykryzysowych, mających uzdrowić i zdyscyplinować sytuację finansów publicznych. Nie pozostały one jednak w oderwaniu od czynników zewnętrznych, takich jak: stan gospodarki UE (w tym strefy euro) oraz przeobrażeń gospodarki świa-

⁸⁹ Szerzej na temat założeń i realizacji programu „Agenda 2010”: *ibidem*, s. 129-142.

⁹⁰ E. Cziomer, *Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnątrzpolityczne dla Niemiec w latach 2008-2011*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 5, 2011, s. 37.

⁹¹ Por. M. Moszyński, *Wybrane reguły fiskalne w Szwajcarii i Republice Federalnej Niemiec – droga ku zrównoważonym finansom publicznym?*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia” vol. XL, z. 391, 2009, s. 113-129.

⁹² E. Cziomer, *op. cit.*, s. 37-39.

towej. W latach 2014-2015 udało się wygenerować niewielką nadwyżkę dochodów nad wydatkami budżetu państwa (kolejno: 0,1 i 0,9% PKB). Jednakże pod koniec omawianego okresu dług publiczny nadal przekraczał kryterium z Maastricht⁹³.

KONKLUZJE

Niemiecka Ustawa Zasadnicza z 1949 r. jako reguła formalna wyznaczyła ramy instytucjonalne dla funkcjonowania systemu fiskalnego w RFN. Objęły one najpierw obszar Niemiec Zachodnich, a po zjednoczeniu w 1990 r. – wschodnie kraje Federacji. Koncepcja państwa fiskalnego stała się odtąd celem ustrojowym całego zjednoczonego państwa. Jednakże reguły konstytucyjne złożyły się na normatywny wymiar systemu fiskalnego (instytucja *de iure*). Odrębnym problemem pozostała ich implementacja w realiach politycznych, gospodarczych i społecznych (instytucja *de facto*), zwłaszcza w nowych okolicznościach, tj. w latach 1990-2015. Tworzyły je wyzwania związane przede wszystkim z koniecznością transformacji byłej NRD oraz integracji i konwergencji tworzących ją krajów. Generowało to olbrzymie wydatki, zwiększając deficyt budżetowy i dług publiczny. Konsekwencją był długotrwały kryzys finansów publicznych, naruszający nawet kryterium z Maastricht. Szczególnie trudny był czas recesji 2008 r., wymagający wdrożenia złożonych reform. Ich realizacja oraz polityka zmierzająca ku zrównoważeniu budżetu wyznaczyła trend ostatnich lat badanego okresu.

Mimo to Ustawa Zasadnicza RFN stanowi przykład stabilnej instytucji formalnej współtworzącej trwały system polityczny. Nowelizacje poszczególnych zapisów rozdziału X Konstytucji RFN, przeprowadzone w analizowanych latach (kolejno: w 1993, 1995, 1997, 2001 r. i największa w 2006 r.), nie miały bezpośredniego wpływu na kształt finansów publicznych. Precyzowały jedynie pojedyncze przepisy dotyczące tego sektora, mając na celu zwiększenie jego efektywności. Wszelkie zmiany zachodzące w finansach publicznych Niemiec w omawianym okresie nie miały zatem charakteru endogenicznego (wynikającego z konkretnych zmian w Konstytucji RFN), lecz egzogeniczny. Stanowiły doraźną odpowiedź na aktualne wyzwania gospodarcze (reforma podatkowa z 2000 r., Agenda „2010” z 2003 r. i polityka antykryzysowa z lat 2008-2009).

Mgr Damian Bębnowski, Katedra Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej, Instytut Ekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki (damian.bebnowski@uni.lodz.pl)

Słowa kluczowe: konstytucja, ustrój polityczny, państwo fiskalne, finanse publiczne, instytucje formalne, historia gospodarcza Niemiec

Keywords: constitution, political system, fiscal state, public finance, formal institutions, economic history of Germany

⁹³ Zob. tab. 1 w niniejszym opracowaniu. Por. A. Truger, H. Will, *The German „Debt Brake”: A Shining Example for European Fiscal Policy?*, „Revue de l'OFCE” vol. 1, nr 127, 2013, s. 153-188.

ABSTRACT

Three goals were formulated in the article. First of all, the analysis of the Basic Law of Germany as a formal institution, in accordance with the proposal provided by the institutional economics, as well as the approximation of those provisions of the Constitution which concern the fiscal system of Germany. Secondly, the reference of these constitutional rules to one of the political goals arising from the Constitution, which is the fiscal state, but this issue has been narrowed down to public finance in Germany. Thirdly, to discuss the changes that took place in this sector in the years 1990-2015 from a historical-economic perspective.

The importance of the constitutional rules for the functioning of the German public finance system after unification was considered to be a research problem. The starting point is the statement that the Basic Law of Germany as a formal institution determined the framework for the functioning of the German economy in the analyzed period, including the public finance sector.

The research method was based on a critical analysis of normative and statistical sources as well as selected literature.