

Reforma federalna w RFN: usprawnianie państwa czy pełzająca centralizacja?

Konrad Popławski

1 czerwca Bundestag uchwalił najważniejszą ustawę w tej kadencji – reformę finansowych stosunków między rządem federalnym a landami, która wymaga m.in. wprowadzenia kilkunastu poprawek do ustawy zasadniczej. W ramach reformy od 2020 roku zniesiony zostanie mechanizm transferów solidarnościowych pomiędzy bogatszymi a biedniejszymi landami. Zostanie on zastąpiony systemem wpływów dla landów z podatku VAT, których wysokość uzależniona będzie od stopnia rozwoju gospodarczego krajów związkowych. System będzie dofinansowywany przez rząd federalny kwotą 9,8 mld euro rocznie, dzięki czemu biedniejsze landy uzyskają większą pomoc niż dotychczas, a obciążenia bogatszych landów wyraźnie się zmniejszą. W zamian za ustanowienie nowego systemu landy oddadzą rządowi federalnemu całość kompetencji w dziedzinie zarządzania autostradami i drogami krajowymi oraz część w dziedzinie administrowania szkołami, kontroli finansów landowych i służb skarbowych. Rząd federalny będzie miał prawo do udzielania bezpośredniej pomocy gminom, którym grozi bankructwo. Do tej pory gminy mogły otrzymywać wsparcie jedynie z budżetu kraju związkowego.

Reformy federalnej nie poparł jeden z czołowych polityków chadecji, przewodniczący Bundestagu Norbert Lammert, który widzi w niej niebezpieczeństwo centralizacji niemieckiego państwa. Premier Badenii-Wirtembergii Winfried Kretschmann podkreślił, że reforma jest korzystna dla jego landu, ale ma nadzieję, że rząd federalny nie będzie nadużywał swoich nowych silnych kompetencji.

Komentarz

- Reforma systemu finansowania landów jest sukcesem koalicji chadeków i socjaldemokratów, gdyż nie udało się jej przeforsować wielu poprzednim rządów. Kwestie finansowe były osią ciągłego sporu między poszczególnymi landami; bogatsze kraje związkowe były zmuszone do finansowego wspierania biedniejszych. W ostatnich latach ukształtowała się sytuacja, w której najbogatsze Badenia-Wirtembergia, Bawaria i Hesja dofinansowywały pozostałe 13 landów. Wprowadzenie reformy było możliwe, ponieważ w najbliższych latach będzie rosła presja finansowa na kraje związkowe, na czym najbardziej ucierpią najbiedniejsze landy. W ramach przepisów o tzw. hamulcu budżetowym kraje związkowe nie będą miały możliwości zaciągania nowych długów od 2020 roku. Jednocześnie w 2019 roku kończy się czas obowiązywania ustanowionego po zjednoczeniu Niemiec paktu solidarności, dzięki któremu landy wschodnie mogą korzystać z

dodatkowego wsparcia finansowego kosztem landów zachodnich.

- W nowym systemie środki na wsparcie dla krajów związkowych będą dzielone przez rząd federalny, co zwiększy jego możliwości wpływu zwłaszcza na landy w gorszej sytuacji finansowej. Reforma może zaburzyć układ sił pomiędzy rządem federalnym a landami, które po wprowadzeniu nowego systemu finansowania z równoprawnego partnera, mogącego blokować rozwiązania rządowe w izbie wyższej Bundesracie, staną się *de facto* petentami. Ponadto rząd uzyska możliwości pomijania władz landowych w negocjacjach restrukturyzacji finansów gmin, co było do tej pory zakazane w ustawie zasadniczej RFN.

- Nowy system zaciera różnice między zakresem odpowiedzialności rządu federalnego i landów. Wątpliwości budzi nieprecyzyjne określenie zakresu kompetencji rządu federalnego w kwestii finansowania szkół. Nie można wykluczyć, że rząd federalny dzięki możliwości decydowania o środkach na budowę nowych szkół i modernizację istniejących uzyska duży wpływ na edukację i programy szkolne. Wyrażane są też obawy, czy ustawa nie osłabi lokalnej specyfiki niemieckich landów i autonomii w kształtowaniu ich polityki rozwojowej, która umożliwiła im osiągnięcie międzynarodowej konkurencyjności.

- Jednym z celów zmian jest modernizacja niemieckiej sieci dróg i autostrad, która w ostatnich latach była coraz bardziej niedoinwestowana. Wiele landów nie było w stanie zwiększyć finansowania infrastruktury, mimo że rząd federalny przeznaczył na ten cel dodatkowe środki. Landy i gminy tłumaczyły taką sytuację utratą kompetencji i odpowiednio przygotowanych kadr, koniecznych do przeprowadzania dużych programów inwestycji infrastrukturalnych. Intencją rządu jest zaangażowanie inwestorów prywatnych w finansowanie infrastruktury, co może w przyszłości doprowadzić do wdrożenia systemu opłat za przejazdy autostradami. Wiele landów rządzonych przez partie lewicowe zdecydowanie sprzeciwia się rozwiązaniom tego typu, uznając je za wstęp do prywatyzacji.