

Sławomir Pastuszka

*Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa, Zarządzania i Administracji
e-mail: spastuszka@op.pl*

Charakterystyka i znaczenie wsparcia finansowego dla rozwoju krajów związkowych wschodnich Niemiec

Zarys treści: Celem opracowania jest ocena najważniejszych kierunków oraz znaczenia pomocy finansowej dla rozwoju krajów związkowych wschodnich Niemiec. W artykule przedstawiono priorytety tej pomocy, omówiono odnotowane w tych krajach najważniejsze przemiany w sferze gospodarki, rynku pracy i demografii.

Analiza wykazała, że wielkość, formy i cele wsparcia ulegały zmianom. Początkowo finansowano głównie wydatki socjalne oraz związane z infrastrukturą techniczną. W kolejnych latach w większym stopniu wsparciem objęto sektor przedsiębiorstw oraz instytucje działające na rzecz badań, wdrażania innowacji i edukacji. Pomoc ta przyczyniła się do poprawy podstawowej infrastruktury wschodnich krajów związkowych, wpłynęła korzystnie na zmianę struktury gospodarki, tworzenie nowoczesnych przedsiębiorstw, zwiększenie wydatków na badania i rozwój, wzrost zatrudnienia w sektorach pozarolniczych oraz zwiększenie wydajności pracy.

Słowa kluczowe: wschodnie kraje związkowe, pomoc finansowa, rozwój regionalny

Wprowadzenie

Zjednoczenie Niemiec w październiku 1990 r. zapoczątkowało proces scalania dotąd odrębnych i odmiennych części kraju, a w istocie proces włączenia do Republiki Federalnej Niemiec sześciu nowych (wschodnich) krajów związkowych (dalej: krajów) utworzonych w miejsce zlikwidowanej Niemieckiej Republiki Demokratycznej: Meklemburgii-Pomorza Przedniego, Brandenburgii i Berlina jako wydzielonego kraju związkowego¹, utworzonego poprzez połączenie Berlina Zachodniego i Berlina (wschodniego), stolicy NRD, Saksonii, Saksonii-Anhalt

¹ Próba zjednoczenia Berlina i Brandenburgii nie doszła do skutku ze względu na negatywny wynik referendum przeprowadzonego w maju 1996 r. Propozycję połączenia obu krajów związkowych odrzuciła większość głosujących z wschodniego Berlina i Brandenburgii (Kozerski 2011, s. 91–101).

i Turynii. Stanowią one zwarty obszar o powierzchni 108,8 tys. km² (30,4% obecnego terytorium Niemiec), który w 2015 r. zamieszkiwało 16,1 mln osób (19,6% ludności kraju). Gęstość zaludnienia Niemiec Wschodnich razem z Berlinem w odróżnieniu od Niemiec Zachodnich jest stosunkowo niska – na każdy kilometr kwadratowy przypada 148 osób (bez Berlina 116,9 osoby). Największe zagęszczenie ludności w krajach wschodnich i całych Niemczech występuje w Berlinie (33 861 osób na km²), a najmniejsze w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (tylko 69 osób na km²). Oprócz Berlina do najważniejszych ośrodków przemysłowych i jednocześnie najbardziej ludnych miast (powyżej 500 tys. mieszkańców) należą: Drezno (536,3 tys.) i Lipsk (544,5 tys.). Mniejszymi miastami, o liczbie ponad 200 tys., są: Chemnitz (w latach 1953–1990 nosiło nazwę Karl-Marx-Stadt; 243,5 tys.), Halle (Saale) (232,5 tys.), Magdeburg (232,3 tys.), Rostock (206,2 tys.) i Erfurt (203,5 tys.).

W okresie rozpoczęcia integracji kraje wschodnioniemieckie były znacznie gorzej rozwinięte w stosunku do krajów zachodnich i nie były zdolne do samodzielnego przebudowania własnej gospodarki w celu włączenia jej w system obowiązujący w krajach zachodnich. Niezbędnych nakładów finansowych nie były w stanie wygenerować wschodnioniemieckie przedsiębiorstwa ani na potrzeby



Ryc. 1. Podział Niemiec na kraje związkowe

Źródło: opracowanie własne.

własnego rozwoju, ani też dla wywiązania się z obowiązków podatkowych, zapewniających wpływy do budżetów krajów związkowych. Dlatego podjęto decyzję o uruchomieniu wsparcia finansowego ze strony rządu federalnego i krajów zachodnich, a także Unii Europejskiej.

Celem opracowania jest ocena kierunków, form i znaczenia pomocy finansowej dla rozwoju krajów wschodnich Niemiec. Artykuł został podzielony na pięć części. W pierwszych dwóch przedstawiono wielkość i najważniejsze cele zarówno rządowej, jak i unijnej pomocy finansowej dla nowych krajów. Najważniejsze przemiany gospodarcze, na rynku pracy oraz demograficzne w nowych krajach związkowych Niemiec stanowią treść kolejnych trzech rozdziałów. Opracowanie zamyka podsumowanie wraz z ważniejszymi wnioskami.

Rozmiary i cele wsparcia finansowego ze środków krajowych

Pomoc finansową dla nowych krajów związkowych przekazywano w różnych formach: w postaci transferów socjalnych z budżetu federalnego, subwencji inwestycyjnych, ulg budowlanych, wyrównywania finansowego budżetów krajów związkowych (*Länderfinanzausgleich*), specjalnych odpisów amortyzacyjnych, kredytów i gwarancji kredytowych (*Kreditanstalt für Wiederaufba*). Różne źródła i formy wsparcia oraz zaistniałe w tym czasie zmiany walut (DM, ECU, euro) nie pozwalają na dokładne ustalenie rozmiarów udzielonej pomocy. Ponadto od 1999 r. rząd niemiecki zaprzestał publikowania oficjalnych informacji na temat kosztów procesu zjednoczenia i wsparcia krajów wschodnich. Uznano przy tym, że mechaniczne sumowanie tych wydatków stanowi błąd merytoryczny ze względu na procesy inflacyjne oraz zmiany relacji między poszczególnymi rodzajami kosztów osobowych i rzeczowych. Z tych powodów w publikacjach podawane są różne kwoty udzielonej pomocy finansowej (Pałka, Kiwierska 2004). Z wyliczeń Wegnera oraz Bundestagu wynika, że w latach 1991–1998 do krajów wschodnich przekazano brutto 1,37 biliona marek, co po opłaceniu obowiązujących podatków wyniosło 1,03 biliona marek netto, a to stanowiło około 6,8% skumulowanego PKB całych Niemiec w analizowanym okresie. Instytut Badań Gospodarki (IWH) obliczył, że suma transferów od 1991 r. do 2003 r. wyniosła około 1,2 biliona euro brutto (netto – 900 mld euro) (*Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 2004). Natomiast Jansen (2004) podaje, że w latach 1991–2002 do krajów wschodnich trafiło netto 820,2 mld euro (co stanowiło ok. 3,5% łącznej wartości PKB Niemiec). Nie ulega wątpliwości, że wysokość pomocy udzielanej nowym krajom systematycznie wzrastała i osiągnęła maksimum w 1995 r. W kolejnych latach transfery stopniowo zaczęły się zmniejszać.

W latach 1991–1998 największą pozycję w transferach finansowych stanowiły środki przeznaczone na cele socjalne, w tym na ubezpieczenia emerytalne i zasiłki dla bezrobotnych (43,6% całkowitej pomocy finansowej). W sytuacji historycznego przedsięwzięcia łączenia dwóch części Niemiec różnych politycznie,

społecznie i gospodarczo, a tworzących wcześniej jednolite państwo, takie wydatki być może były konieczne. Chodziło o rekompensatę utraty miejsc pracy i dochodów, niedopuszczenie do niepokojów społecznych i niekontrolowanej emigracji, akceptację trudnych decyzji politycznych. Drugą co do wielkości pozycją w transferach było wsparcie budżetów władz lokalnych, stanowiące kompensację niskich dochodów podatkowych wywołanych transformacją gospodarki krajów wschodnich (31,2%). Proces ten polegał w dużym stopniu na likwidacji istniejących tam przedsiębiorstw lub znacznym ograniczeniu poziomu zatrudnienia. Z tego powodu w ich budżetach wyraźnie obniżyły się dochody podatkowe i wydatki publiczne. Napięcia społeczne również mogły być źródłem oporu mieszkańców krajów wschodnich przeciwko integracji. Ponad 17% pomocy przeznaczono na modernizację i rozbudowę wyraźnie zaniedbanej i zniszczonej infrastruktury oraz budynków o standardzie odbiegającym od poziomu w zachodnich krajach związkowych. Chodziło o usunięcie dostrzeganych na każdym kroku różnic w jakości życia i związanych z nimi uciążliwości, co również mogło skłaniać mieszkańców wschodnich Niemiec do emigracji. Mimo że unowocześnienie wschodniemieckiej gospodarki należało uznać za cel podstawowy, to jednak tylko 8% ogółu transferów finansowych skierowano na bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw.

Podstawowym programem nakierowanym na wyrównywanie różnic w rozwoju gospodarczym i infrastrukturalnym między wschodem a zachodem Niemiec był program przebudowy wschodu (*Gemeinschaftswerk Aufbau Ost*), którego głównym celem było stworzenie we wschodnich Niemczech struktury gospodarczej (*Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur*) zdolnej do konkurowania na arenie międzynarodowej (Kamiński 2007, s. 11). W ramach tego programu w latach 1991–1994 do nowych krajów związkowych trafiło 82,2 mld euro z Funduszu Jedności Niemiec (*Deutsche Einheit* 2015), a następnie w latach 1995–2004 kolejne 105 mld euro z pierwszego paktu solidarnościowego (Solidarpakt I). Jeszcze przed wygaśnięciem pierwszego paktu solidarnościowego rząd niemiecki w porozumieniu z zachodnimi krajami związkowymi zdecydował o kontynuacji w latach 2005–2019 drugiego pakietu pomocy finansowej dla krajów wschodnich (Solidarpakt II) i przeznaczaniu na ten cel 156,4 mld euro (Ragnitz 2005, s. 288–292, Brocka-Palacz 2008, s. 19–29). Założono, że wsparcie powinno zostać skierowane na cztery zasadnicze obszary: wzmocnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia; poprawę innowacyjności gospodarki; wzmocnienie spójności regionów; podniesienie konkurencyjności. Program wzmocnienia wzrostu gospodarczego zakładał dalszą likwidację braków w infrastrukturze technicznej (105,3 mld euro) oraz wsparcie inwestycji produkcyjnych (51,1 mld euro). Oczekiwano, że olbrzymie kwoty pomocy finansowej staną się siłą napędową szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego. Helmut Kohl, ówczesny kanclerz RFN, wyrażał wręcz przekonanie, że uda się zamienić nowe kraje związkowe w krainę „kwitnących krajobrazów” (*blühende Landschaften*). Przewidziano kontynuację budowy i rozbudowy sieci autostrad, budowę międzynarodowego portu lotniczego Berlin-Brandenburg, przebudowę miast i modernizację substancji mieszkaniowej oraz poprawę struktury agrarnej i ochronę wybrzeży. W zakresie modernizacji gospodarki

planowano przede wszystkim wspieranie regionalnych „motorów wzrostu”, za które uznano głównie skupione w dużych miastach sektory kapitałochłonne: chemiczny, energetyczny, motoryzacyjny. Wsparcie uzyskały również regionalne klustry przedsiębiorczości w formie preferencyjnych kredytów dla inwestorów, dotacji do inwestycji w sektorze B+R, budowania sieci współpracy przedsiębiorstw, ośrodków naukowych i badawczych oraz innych instytucji rozwojowych, a także na rzecz ożywienia rynku pracy (Czech-Rogosz 2007, s. 129–132).

Dzięki uzyskanej pomocy wydatki na B+R w krajach wschodnich do 2007 r. zwiększono o dwie trzecie. Pomoc ta objęła aż 90% przedsiębiorstw produkcyjnych zaangażowanych w badania i rozwój (Potluka 2010, s. 13–23).

Priorytety wsparcia ze środków Unii Europejskiej

Włączenie do RFN wschodnich, ubogich krajów umożliwiło objęcie ich wsparciem finansowym w ramach unijnej polityki spójności. Środki europejskie przekazywano zgodnie z obowiązującymi okresami programowania: od zjednoczenia Niemiec do 1993 r., a następnie w latach 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020. Wielkość pomocy unijnej dla nowych krajów w porównaniu do transferów finansowych z budżetu federalnego była wyraźnie mniejsza i ulegała zmianom.

Pomoc finansowa najpierw wzrosła ze średnio 1 mld ecu rocznie w latach 1991–1993 do prawie 3 mld euro w latach 2000–2006, następnie zmniejszyła się do średnio 2,2 mld euro rocznie w latach 2007–2013 i 1,4 mld euro w latach 2014–2020. Spadek wielkości środków strukturalnych wynika z „przechodzenia” niektórych wschodnioniemieckich powiatów z pierwszego celu polityki spójności: Konwergencja do celu drugiego: Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie, po osiągnięciu wyznaczonego w przepisach unijnych poziomu ich rozwoju. W pierwszych dwóch okresach programowania pomocy unijnej (1991–1999) największą pulę środków (25,7%) przeznaczono na poprawę konkurencyjności rolnictwa i rybołówstwa, na tworzenie warunków dla rozwoju obszarów wiejskich oraz na wspieranie zatrudnienia i kształcenia zawodowego (21,4%). Ważną dziedziną wsparcia była także budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej (19,9%) oraz pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (19,0%). Relatywnie mniejsze nakłady przeznaczono na ochronę środowiska (9,0%) oraz na badania i rozwój (5,0%).

Tabela 1. Wielkość wsparcia ze środków europejskich dla krajów związkowych wschodnich Niemiec w latach 1991–2020

Okres programowania	Waluta	Kwota w mld
1991–1993	ecu	3,0
1994–1999	euro	12,5
2000–2006	euro	20,7
2007–2013	euro	15,3
2014–2020	euro	9,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Struktura wydatków ze środków UE, mimo niektórych wątpliwości związanych z wysokimi nakładami na modernizację infrastruktury, w większym stopniu niż struktura wydatków pomocy federalnej odzwierciedla podstawowy cel polityki spójności, jakim jest konkurencyjność gospodarki i likwidowanie problemów strukturalnych. Ten cel został wyraźniej zaakcentowany w następnych latach (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Förderperiode 2007–2013, 2014–2020). W kolejnym okresie programowania (2000–2006) priorytetem pomocy unijnej był rozwój przedsiębiorstw oraz ich instytucjonalnego otoczenia, zwłaszcza na obszarach wiejskich (45%) (Fünfunddreißigster Rahmenplan, s. 22). Znaczną pomoc finansową skierowano także na wzmocnienie systemu edukacji i szkolenia (28,3%). Oprócz tych priorytetów za uzasadniony uznano dalszy rozwój infrastruktury transportowej, przeznaczając na nią nadal dość dużą część pomocy unijnej – 22,7% (Czykier-Wierzba 2003, s. 46). W tym okresie bezpośrednio wsparcie inwestycyjne uzyskało ponad 1500 małych i średnich przedsiębiorstw, a około 800 firm rozpoczynających działalność otrzymało wstępne finansowanie. Około 1,5 mln zarówno pracowników, jak i osób bezrobotnych uczestniczyło w różnych kursach i szkoleniach. Na budowę lub modernizację infrastruktury drogowej przeznaczono 1 mld euro, a na rozwój lub modernizację transportu kolejowego – ponad 760 mln euro (European Cohesion Policy in Germany).

W perspektywie finansowej 2007–2013 najważniejszymi celami pomocy pozostawały: wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz rozbudowa infrastruktury (Popławski 2011). Dzięki wsparciu środków unijnych utworzono 88 tys. miejsc pracy, pomocy finansowej udzielono 6,5 tys. nowych przedsiębiorstw, dofinansowano 5,9 tys. projektów z dziedziny energii odnawialnej. Ponadto 4,3 mln osób objęto różnego rodzaju szkoleniami ukierunkowanymi na podnoszenie kwalifikacji i wyrównywanie szans na rynku pracy, zwłaszcza ludzi młodych, kobiet, osób dotkniętych długotrwałym bezrobociem, zagrożonych ubóstwem (Cohesion Policy and Germany).

W okresie programowania 2014–2020 priorytety wsparcia z funduszy strukturalnych wpisywały się w cele sformułowane w strategii lizbońskiej, a następnie w strategii gospodarczej Europa 2020 (Pastuszka 2010, s. 316–334). Dlatego w niemieckiej Umowie Partnerstwa 2014–2020 nadal istotny pozostaje wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, ale jednocześnie zaakcentowano znaczenie dla tego wzrostu badań naukowych i innowacji oraz redukcji emisji dwutlenku węgla we wszystkich sektorach gospodarki, a także wykorzystanie potencjału rynku pracy, zwiększenie integracji społecznej i poprawę wyników nauczania (Deutsche Partnerschaftsvereinbarung zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds genehmigt).

Zmiany gospodarcze

Pomoc finansowa udzielona na rzecz modernizacji krajów wschodnich umożliwiła w latach 1991–2014 wybudowanie 3913 km dróg ogólnokrajowych, regionalnych i powiatowych oraz 973 km autostrad. Wybudowano także około 2600 tys. mieszkań wraz z towarzyszącą, nowoczesną infrastrukturą komunalną. W przeliczeniu na 10 000 mieszkańców ilość oddanych mieszkań była prawie dwukrotnie większa niż średnio w Niemczech. Dzięki dużym nakładom inwestycyjnym w latach 1991–2011 zwiększyła się ponadtrzykrotnie wartość środków trwałych brutto (25 Jahre Deutsche Einheit 2015, s. 80). Zrealizowane inwestycje przyczyniły się do wyraźnie wyższego tempa rozwoju gospodarczego krajów wschodnich i wzrostu znaczenia ich gospodarki (Moszyński 2011, s. 253–268). Najwyższe tempo wzrostu PKB w tych krajach – około 10% średniorocznie – odnotowano w latach 1992–1995, kiedy transfery finansowe systematycznie rosły i osiągnęły maksimum w 1995 r. W kolejnych latach dynamika gospodarki wschodnich Niemiec wyraźnie osłabła, wręcz wzrastała ona wolniej niż w krajach zachodnich. Pomimo tego w latach 1991–2013 PKB krajów wschodnich wzrósł o 181,8%, podczas gdy krajów zachodnich tylko o 70,9%. W przeliczeniu na mieszkańca PKB wschodnich Niemiec w relacji do średniej dla zachodniej części Niemiec podwoił się (wzrost z 33,1% do 66,4%), a w odniesieniu do średniej krajowej z 37,9% do 70,7%. Szybszy wzrost gospodarki krajów wschodnich przyczynił się do zmniejszenia różnic w poziomie życia między nimi a zachodnimi krajami (Götz 2010, s. 93–114).

Największy wzrost PKB odnotowały kolejno: Turyngia (o 205,3%), Brandenburgia (o 203,1%), Saksonia (o 178,9%), Saksonia-Anhalt (o 162,2%), Meklemburgia-Pomorze Przednie (o 160,3%). Na szczególną uwagę zasługuje Berlin, którego tempo rozwoju było w latach 1991–2013 wyraźnie niższe (PKB Berlina wzrósł tylko o 60%) od pozostałych wschodnich krajów (Strubelt 2010, s. 76). Znaczenie gospodarcze Berlina nie tylko nie wzrosło, ale zmalało, pomimo przywrócenia miastu funkcji stolicy zjednoczonych Niemiec, przeprowadzonych

Tabela 2. PKB krajów związkowych wschodnich Niemiec w latach 1991 i 2013

Kraje związkowe	PKB w mln euro		PKB per capita			
	1991	2013	1991		2013	
			euro	%	euro	%
Niemcy	1 534 600	2 737 600	19 186	100,0	33 355	100,0
Kraje zachodnie	1 362 368	2 328 295	22 004	114,7	35 391	106,1
Kraje wschodnie bez Berlina	106 493	300 119	7 278	37,9	23 585	70,7
Berlin	65 739	109 186	19 117	99,6	30 642	91,9
Brandenburgia	19 507	59 125	7 614	39,7	23 751	71,2
Meklemburgia-Pomorze Przednie	14 238	37 061	7 464	38,9	22 817	68,4
Saksonia	35 818	99 894	7 586	39,5	24 226	72,6
Saksonia-Anhalt	20 215	53 004	7 095	37,0	23 196	69,5
Turyngia	16 715	51 034	6 450	33,6	23 168	69,5

Źródło: opracowanie własne podstawie danych Destatis.

na ogromną skalę inwestycji infrastrukturalnych i przeniesieniu do niego części urzędów federalnych (Ciechanowski 2001, s. 93–97). W przyszłości znaczenie gospodarcze Berlina prawdopodobnie będzie wzrastać.

Pozytywnym zmianom poziomu PKB we krajach wschodnich towarzyszył wzrost wydajności pracy, wyrażonej wartością produkcji na osobę pracującą. Prawdopodobnie zmiana ta nastąpiła na skutek znacznej redukcji zatrudnienia zarówno w przedsiębiorstwach, jak i sektorze publicznym oraz unowocześnienia ich działalności (Wendelin 2010, s. 73). Wydajność pracy w nowych krajach w relacji średniej dla całych Niemiec wzrosła w latach 1991–2013 z poziomu 35% w Turyngii i 57% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim do 76% w Turyngii i 84% w Brandenburgii (25 Jahre Deutsche Einheit 2015, s. 36–37). Wzrósł także poziom przedsiębiorczości, mierzony liczbą przedsiębiorstw na 10 tys. mieszkańców. W latach 2006–2013 wskaźnik ten zwiększył się o 6,3%, podczas gdy średnio w kraju o 3,5%.

Rynek pracy

Transformacji gospodarki wschodnich Niemiec towarzyszyły głębokie zmiany na rynku pracy. Liczba zatrudnionych zmniejszyła się z 6,8 mln w 1991 r. do 5,8 mln w 2013 r. Głównym problemem poszczególnych krajów wschodnich nadal pozostaje wysoki poziom bezrobocia, mimo prawie identycznego jak w krajach zachodnich poziomu aktywności zawodowej. Stopa bezrobocia w 2014 r. ukształtowała się w krajach wschodnich na poziomie 8,1%, czyli dwukrotnie wyższym niż w zachodnich. Najwyższą stopę bezrobocia zanotowano w Berlinie i w Meklemburgii-Pomorzu Przednim, odpowiednio 10% i 9,7%. Prawdopodobnie przyczyny wysokiego bezrobocia w tych krajach są różne. W Berlinie związane jest to ze stale utrzymującym się wysokim poziomem napływu obcokrajowców² i opóźnioną w czasie ich aktywizacją zawodową, natomiast w Meklemburgii poziom bezrobocia w dużej mierze odzwierciedla stan gospodarki wyrażony najniższym w kraju PKB per capita (Trzepacz 2007, s. 129–137). Wskaźnik zatrudnienia ogółem w krajach wschodnich zwiększył się z 61,3% w 2005 r. do 72,9% w roku 2014 (tab. 3).

Wzrosła liczba zatrudnionych w handlu, gastronomii, komunikacji oraz sektorze finansowym, obrocie nieruchomościami i usługach dla przedsiębiorstw, a zmalała w rolnictwie, leśnictwie i przemyśle przetwórczym (Czech-Rogosz 2004, s. 93–102, Burda 2013, s. 195–216). Statystyczne ożywienie na rynku pracy wynika m.in. z większego udziału nowych form zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku kobiet: w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienie na czas określony, zatrudnienie za pośrednictwem agencji prac tymczasowych, zatrudnienie przy pracach publicznych itp., określanych jako zatrudnienie marginalne (Nyklewicz 2012, s. 78–93). Wyraźnie zmalała różnica w wynagrodzeniu między wschodnią a zachodnią częścią Niemiec. W 1991 r. płace w krajach wschodnich stanowiły 47%

² W 2015 r. 14,8% mieszkańców Berlina stanowili obcokrajowcy (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2015, s. 41–42).

Tabela 3. Wskaźnik zatrudnienia w krajach związkowych wschodnich Niemiec w latach 2005 i 2014 w %

Rok	Niemcy	Wschodnie Niemcy	Berlin	Brandenburgia	Meklemburgia-Pomorze Przednie	Saksonia	Saksonia-Anhalt	Turyngia
2005	65,5	61,3	58,6	62,7	60,8	62,8	60,4	62,4
2014	73,8	72,9	69,0	74,7	71,1	74,9	72,9	75,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Destatis.

poziomu wynagrodzeń w krajach zachodnich i wzrosły do około 76% w 2013 r. Proces konwergencji płac był najsilniejszy w pierwszej połowie lat 90. (25 Jahre Deutsche Einheit 2015, s. 69). Pomimo wyraźnej zbieżności płac wciąż pod tym względem utrzymują się dysproporcje – miesięczne wynagrodzenie brutto we wschodnioniemieckich krajach w 2013 r. osiągnęło 81,2% poziomu krajowego i 76% zachodnioniemieckiego (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2015, s. 22–28). Znaczący wzrost wynagrodzeń bezpośrednio przyczynił się do wyraźnego zwiększenia wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych. Wielkość tego wskaźnika we wschodnich Niemczech w latach 1991–2012 wzrosła o 141,7%, z 6,7 tys. euro na mieszkańca do 16,2 tys. euro.

Zmiany demograficzne

Mimo ogólnej poprawy sytuacji gospodarczej, zauważalnej konwergencji w poziomie rozwoju w stosunku do krajów zachodnich, nie udaje się w pełni zwiększyć atrakcyjności krajów wschodnich dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Problem ten ilustrują zwłaszcza negatywne trendy demograficzne. W latach 1991–2014 liczba mieszkańców krajów wschodnich zmniejszyła się o 2004 tys. osób, podczas gdy ogółem w Niemczech wzrosła o 923 tys., a w krajach zachodnich – o 2903 tys. osób (tab. 4). W najwyższym stopniu zmniejszyła się liczba

Tabela 4. Liczba mieszkańców w krajach związkowych wschodnich Niemiec w latach 1991 i 2014 w tys. osób

Rok	Niemcy	Wschodnie Niemcy	Berlin	Brandenburgia	Meklemburgia-Pomorze Przednie	Saksonia	Saksonia-Anhalt	Turyngia
1991	80275	14509	3446	2543	1892	4679	2823	2572
2014	81198	12505	3470	2458	1599	4055	2236	2157

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Destatis.

ludności w Saksonii-Anhalt – o 20,8%, a następnie Turynii – 16,1%, Meklemburgii-Pomorzu Przednim – 15,5% i Saksonii 13,3%. Najmniejszy ubytek ludności odnotowała otaczająca Berlin Brandenburgia – 3,3%, a niewielki wzrost ludności wystąpił tylko w samym Berlinie – zaledwie o 24 tys. osób (0,7%).

Ubytek ludności we wschodnich Niemczech był spowodowany ujemnym przyrostem naturalnym i odpływem emigracyjnym. Odpływ mieszkańców wschodniej części Niemiec do zachodniej trwa nieprzerwanie od zjednoczenia, a od 2009 r. dynamika tego procesu znacznie osłabła – wyniosła około 56 tys. osób rocznie. Szczególną stratą jest to, że emigrują głównie młode osoby w wieku do 30 lat, zwłaszcza kobiety (Burda 2006, s. 368–374).

Niekorzystne tendencje demograficzne widoczne są przede wszystkim w zmianach struktury grup ekonomicznych – zmniejszaniu się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym (Uhlig 2006, s. 383–387). Łączny udział pierwszych dwóch grup ekonomicznych w krajach wschodnich zmniejszył się z 82,4% w 1991 r. do 71,9% w 2014 r. Natomiast udział trzeciej grupy, obejmującej ludność w wieku poprodukcyjnym, zwiększył się z 17,6% do 28,1%. Największy wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym wystąpił w Meklemburgii-Pomorzu Przednim – o 13%, w Saksonii-Anhalt – o 11,6%, Turynii – o 11,1%, a najmniejszy w Berlinie – o 5,9%. W tym stołecznym kraju, podobnie jak w innych dużych miastach krajów wschodnich, udział ludności w wieku poprodukcyjnym w 2014 r. był niższy niż średnio w kraju.

Podsumowanie i najważniejsze wnioski

Pomoc na rzecz wyrównywania różnic w rozwoju infrastrukturalnym oraz gospodarczym między wschodem a zachodem po zjednoczeniu Niemiec przyjmowała różne formy i ulegała zmianom. Zmieniały się również zakładane cele i priorytety.

Początkowo większość transferów finansowych przeznaczano na cele socjalne oraz na wsparcie budżetów władz lokalnych, stanowiące kompensację niskich wpływów podatkowych wynikających z procesu transformacji przedsiębiorstw, i niedopuszczenie z tego powodu do zbytniego ograniczenia poziomu wydatków publicznych. Istotną część pomocy w pierwszych latach po zjednoczeniu przeznaczono na modernizację i rozbudowę wyraźnie zaniedbanej i zniszczonej infrastruktury oraz budynków o standardzie odbiegającym od poziomu w krajach zachodnich. Po roku 2000 priorytetem stało się wsparcie finansowe przedsiębiorstw przemysłowych, funkcjonujących w kapitałochłonnych sektorach: chemicznym, motoryzacyjnym, mikroelektronicznym. W perspektywie finansowej 2007–2013 za najważniejsze cele pomocy uznano wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników, szkolenia i przekwalifikowania osób bezrobotnych. Z tego powodu większe środki uzyskały uniwersytety, ośrodki badawczo-rozwojowe, regionalne klastry przedsiębiorczości, instytucje szkoleniowe i doradcze. Zmiana priorytetów wsparcia odzwierciedlała w większym stopniu podstawowy cel polityki

spójności, jakim jest konkurencyjność gospodarki i likwidowanie problemów strukturalnych.

Udzielona pomoc przyczyniła się do przyśpieszenia wzrostu gospodarczego krajów wschodnich. W pierwszej kolejności następował on głównie dzięki czynnikom popytowym związanym z budową infrastruktury, zwłaszcza sieci dróg i autostrad oraz ze wzrostem dochodów i poziomu konsumpcji ludności. Stopniowo obok czynników popytowych powinny ujawniać się efekty podażowe, wynikające m.in. z wykorzystania efektów prac badawczo-rozwojowych, rozbudowy i unowocześnienia parku maszynowego przedsiębiorstw, wzrostu kwalifikacji pracowników. Modernizacja gospodarki powinna także zapewnić w najbliższej perspektywie podkreślany przez ekonomistów wzrost efektywności produkcji i wydajności pracy (Fuchs-Schündeln, Izem 2012, s. 1–21, Sinn, Sinn 2015). Jednocześnie następują zmiany w strukturze sektorowej gospodarki krajów wschodnich Niemiec: powstają nowe i zwykle bardziej nowoczesne przedsiębiorstwa, rośnie zatrudnienie w sektorach pozarolniczych, szczególnie w produkcji, budownictwie i usługach rynkowych, a spada w rolnictwie, co również przyczynia się do zwiększenia wydajności pracy. Głównie z tych powodów PKB per capita krajów wschodnich w relacji do PKB krajów zachodnich zwiększył się dwukrotnie.

Pomimo odnotowanej konwergencji nadal dzieli je wyraźny dystans w poziomie rozwoju (Statistische Ämter des Bundes und der Länder; <http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/>). Produkt krajowy brutto w krajach wschodnich jest o jedną trzecią niższy niż na zachodzie Niemiec, wynagrodzenie prawie o jedną czwartą, natomiast poziom bezrobocia niemal dwa razy wyższy. Z tych powodów wschodnią część Niemiec ciągle opuszczają osoby młode, najbardziej przedsiębiorcze i wykształcone. W konsekwencji utrzymują się tam niekorzystne tendencje demograficzne: następuje proces szybkiego wyludniania i starzenia się społeczeństwa. Zjawiska te mogą stanowić poważną barierę dalszego rozwoju krajów wschodnich oraz rozwiązywania występujących tam problemów społecznych.

Literatura

- Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus. Fachserie 1 Reihe 2.2, Statistisches Bundesamt (Destatis) 2017 (https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf?__blob=publicationFile).
- Brocka-Palacz B. 2008. Wspieranie rozwoju gospodarki wschodniej części Niemiec – zamierzenia, instrumenty, efekty. Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Förderperiode 2007–2013 (<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/Strukturfonds/foerderperiode-2007-2013.html>; dostęp: 10.06.2017).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Förderperiode 2014–2020 (<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/Strukturfonds/foerderperiode-2014-2020.html>; dostęp: 10.06.2017).
- Burda M. 2013. The East German Economy in the Twenty-First Century. [W:] H. Berghoff, U.A. Balbier (red.), The East Germany Economy, 1945–2010. Falling Behind or Catching up. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ciechanowski P. 2001. Berlin – globalna metropolia? Między mitem a rzeczywistością. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(5).

- Cohesion Policy and Germany, European Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/germany_en.pdf; dostęp: 7.07.2017).
- Czech-Rogosz J. 2004. 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.
- Czech-Rogosz J. 2007. Wielka koalicja wobec unifikacji gospodarek wschodnich i zachodnich landów RFN. [W:] D. Kopycińska (red.), Polityka gospodarcza państwa. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Czykier-Wierzba D. 2003. Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych w zacofanych regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2006. Biuletyn NBP, Bank i Kredyt, 6.
- Deutsche Partnerschaftsvereinbarung zur Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds genehmigt (<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=639786.html>; dostęp: 10.07.2017).
- Die Explosion des Wohlstands. Schneller Wohlstandssprung. 2004. Frankfurter Allgemeine Sonntagzeitung, 19.09, 38.
- European Cohesion Policy in Germany (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/de_en.pdf; dostęp: 7.07.2017).
- Fuchs-Schündeln N., Izem R. 2012. Explaining the low labor productivity in East Germany – A Spatial Analysis. *Journal of Comparative Economics*, 40/1.
- Fünfunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2006 bis 2009 Bundesdrucksache 16/1790.
- Götz M. 2010. Konwergencja dochodów w Niemczech w latach 1991–2007. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1.
- Jansen H. 2004. Transfers to Germany’s eastern Länder: a necessary price for convergence or a permanent drag?. *ECFIN Country Focus*, 1, 16.
- Kalka P., Kiwerska J. (red.) 2004. Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych i politycznych (1990–2002). Instytut Zachodni, Poznań.
- Kamiński F. 2007. Kierunki i efekty polityki regionalnej w Niemczech na przykładzie wspólnego zadania Gemeinschaftsaufgabe „Poprawa struktury gospodarczej”, Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Kozerski M. 2011, Projekt fuzji Berlina i Brandenburgii. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Niemcoznawstwo*, 3369.
- Moszyński M. 2011. Zjednoczone Niemcy – dwie dekady konwergencji. [W:] Procesy integracyjne i dezintegracyjne we współczesnej gospodarce. *Ekonomia i Prawo*, 1. Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika w Toruniu, Toruń.
- Nyklewicz K. 2012. Regionalne dysproporcje w rozwoju atypowych form zatrudnienia w Niemczech. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(50).
- Pastuszka S. 2010. Cele i priorytety Strategii Lizbońskiej w latach 2000–2020. Analiza porównawcza. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 3(47).
- Popławski K. 2011. Niemcy wobec Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Uwarunkowania i interesy. Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Ragnitz J. 2005. Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht. *Wirtschaft im Wandel*, 9.
- Potluka O. i in. 2010. Impact of Cohesion Policy in Central Europe. Leipzig Universitätsverlag, Leipzig.
- Sinn G., Sinn H.-W. 2015. Die deutsche Vereinigung als Vorbild für Europa?. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 203 (https://www.cesifo-group.de/ifoHome/policy/Staff-Comments-in-the-Media/Press-articles-by-staff/Archive/Eigene-Artikel-2015/medienecho_ifostimme-faz-02-10-2015.html; dostęp: 7.01.2017).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (<http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/>; dostęp 11.07.2017).
- Statistisches Jahrbuch 2014. Deutschland und Internationale. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Strubelt W. 2010. Policy lessons from the reconstruction of East Germany: the former German Democratic Republic. [W:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regional Development*

- in Central and Eastern Europe: development processes and policy challenges. Routledge, London–New York.
- Trzepacz P. 2007. W zjednoczonym Berlinie. [W:] Z. Górka, J. Więclaw-Michniewska (red.), *Badania i podróże naukowe krakowskich geografów*. T. III. Polskie Towarzystwo Geograficzne, Oddział w Krakowie, Kraków.
- Uhlig H. 2006. Regional labor market, network externalities and migration: the case of German reunification. *American Economic Review*, 96/2.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Zusammenhänge, Bedeutung und Ergebnisse 2015, Statistische Ämter der Länder, Stuttgart.
- 25 Jahre Deutsche Einheit 2015. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesamt, Wiesbaden.

Characteristics and significance of financial support for the development of East German states

Abstract: This article aims to assess the most important directions and the importance of financial support for the development of the East Germany states (Länder). It presents the priorities of this assistance, discusses recorded in these states the most important economical, demographic and labor market changes.

The analysis found that the size, form and purposes of the financial support have changed. Initially, social expenditures and technical infrastructure were mainly co-financed. In the following years to a greater support focused on business sector as well as research, innovation and education institutions.

The assistance greatly contributed towards improving the basic infrastructure of the eastern federal states, had a positive impact on their economic structure transformation, creation of modern enterprises, increase of expenditures for research and development, increase in employment in non-agricultural sectors and labor productivity.

Key words: East German states, financial support, regional development