

# Magdalena Ziolo

---

## Miejsce i rola gmin w strukturach samorządu terytorialnego w Niemczech : uwarunkowania organizacyjne i finansowe

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 561-573

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA ZIOŁO

Uniwersytet Szczeciński

**MIEJSCE I ROLA GMIN W STRUKTURACH SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO W NIEMCZACH – UWARUNKOWANIA  
ORGANIZACYJNE I FINANSOWE**

**Wstęp**

Gmina w Niemczech jest podstawową jednostką podziału terytorialno-administracyjnego kraju i tworzy najniższy szczebel samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny w Niemczech funkcjonuje w ramach krajów związkowych (*Länder*), które nie posiadają pełnej autonomii działania i są zobowiązane do respektowania jurysdykcji kreowanej przez kraj federalny (*Bund*).

Gmina niemiecka postrzegana jest nie tylko jako najniższy szczebel samorządu terytorialnego oraz najmniejsza jednostka podziału terytorialnego państwa, lecz także jako wyodrębniona terytorialnie i organizacyjnie wspólnota lokalna, na rzecz której działają władze lokalne, świadcząc dobra i usługi komunalne zgodne ze zgłaszanym na nie popytem. Takie rozumienie gminy odzwierciedla założenia zasady subsydiarności, postulującej umiejscowienie kompetencji władzy terytorialnej najbliższej obywatela w celu lepszego zaspokojenia jego potrzeb.

Gminy niemieckie posiadają osobowość prawną i zostały wyposażone w instrumenty finansowe (w tym władztwo podatkowe) i pozafinansowe

mające umożliwić im realizację powierzonych zadań. Restrykcyjnym ograniczeniem podlega możliwość wykorzystania finansowania zewnętrznego, obcego do finansowania wydatków budżetu bieżącego gmin. Spowolnienie gospodarcze radykalnie przyczyniło się do pogorszenia sytuacji gmin niemieckich, których poziom zadłużenia znacznie się zwiększył po 2009 r.<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie aspektów organizacyjnych i finansowych, odnoszących się do funkcjonowania gmin w Niemczech.

## 1. Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech

W systemie administracji niemieckiej gminy tworzą najniższy szczebel samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Każda z ogólnej liczby 12 345 gmin niemieckich (i mniejszych ich związków) jest częścią podziału terytorialnego kraju, którego wyższe szczeble na poziomie samorządu terytorialnego tworzone są przez powiaty (*Kreise*), a na poziomie federalnym przez kraje związkowe (*Bundesländer/Länder*)<sup>3</sup> wchodzące w skład Federacji Niemieckiej. W niektórych krajach związkowych występują dodatkowo okręgi (*Bezirk*), stanowiące szczebel pośredni między powiatem a landem, które mogą być przyporządkowane administracji rządowej lub stanowić trzeci szczebel samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Zgodnie z zapisami art. 28 Konstytucji Niemieckiej (*Grundgesetz/Verfassung*), gminy posiadają osobowość prawną, cechuje je suwerenność terytorialna oraz prowadzą samodzielną gospodarkę finansową<sup>5</sup>. Podobnie jak w warunkach polskich, samorząd gminny w Niemczech realizuje dwa rodzaje zadań: zadania własne i zadania zlecone. W grupie zadań własnych wyróż-

<sup>1</sup> Udział zadłużenia gmin niemieckich w ogólnej strukturze zadłużenia federacji od 2001 r. wykazywał tendencję malejącą (w okresie recesji 1975/76 stanowił 1/3 zadłużenia państwa ogółem). W latach 2001–2005 zadłużenie gmin niemieckich zwiększyło się z uwagi na konieczność finansowania deficytów budżetów kapitałowych. W 2006 r. gminy odnotowały nadwyżkę w wysokości 1,55 mld euro, która w 2007 r. zwiększyła się do kwoty 7,2 mld euro, aby w 2008 r. osiągnąć poziom 3,25 mld euro i po 2009 r. zamienił się w deficyt.

<sup>2</sup> L. Knopp, K. Nowacki, S. Wrede, *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Polen – zugleich ein Beitrag EU Osterweiterung*, UMW BTU Cottbus Fakultät Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik Eigenverlag, BTUC-AR 2/2002, s. 7.

<sup>3</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 268.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2005, s. 76.

nia się dodatkowo dwie podgrupy zadań: zadania realizowane obligatoryjnie i zadania o charakterze fakultatywnym<sup>6</sup>.

Zadania obligatoryjne to usługi podstawowe świadczone przez gminy na rzecz społeczności lokalnej, bez których jej funkcjonowanie nie byłoby możliwe (transport miejski, gospodarka odpadami, utrzymanie ładu i porządku itd.)<sup>7</sup>. Zadania te wynikają wprost z misji powierzonej gmin, jaką jest aktywność na rzecz celu publicznego i dbałość o właściwe funkcjonowanie społeczności lokalnej. Podział zadań na obligatoryjne i fakultatywne uzasadniony jest zróżnicowanym standingiem finansowym gmin. Po zrealizowaniu zadań obligatoryjnych, gmina ocenia swoją sytuację finansową i podejmuje decyzję, czy jej kondycja finansowa pozwala na podjęcie zadań o charakterze fakultatywnym. Zadania fakultatywne realizowane są przez gminy w celu zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu zgłaszanych przez wspólnotę lokalną, odnoszących się przede wszystkim do form aktywności kulturalnej i sportowej i związanej z nimi infrastruktury (teatry, stadiony, biblioteki). Obecnie w warunkach niemieckich coraz większego znaczenia nabiera polityka bazująca na mieszanym modelu realizacji zadań komunalnych, polegająca na równoległym wykonywaniu zadań obligatoryjnych i fakultatywnych, przy zachowaniu równowagi między nimi. Gminy niemieckie realizują także zadania powierzone przez państwo, które jest zobowiązane zapewnić gminom środki na wykonanie tych zadań.

Niemieckie gminy cechuje wysoki stopień zróżnicowania, a ich ustrój określają takie czynniki, jak: liczba mieszkańców oraz wiejski lub miejski charakter<sup>8</sup>. W większości landów gminy mają charakter niezurbanizowany, co odróżnia je od miast. Charakter gminy decyduje o jej strukturze organizacyjnej, zadaniach oraz zakresie kompetencji. Kwestie te w sposób szczegółowy regulują przepisy ordynacji gminnych (*Gemeindeordnung* – GO) poszczególnych krajów związkowych.

---

<sup>6</sup> B. Kent, *Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde und Privatisierung in Deutschland*, „Ankara Law Review“ 2005, vol. 2, nr 2, s. 109–144.

<sup>7</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)).

<sup>8</sup> R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice 2006, s. 1, [www.interreg3a.dolnyślask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji\\_SamorzadzcieWNiemczech.pdf](http://www.interreg3a.dolnyślask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadzcieWNiemczech.pdf).

Tabela 1

## Charakterystyka organów decyzyjnych i wykonawczych gmin niemieckich

Kraj związkowy	Rada gminy			Organ wykonawczy				
	Kadencja	System wyborczy	Klauzula zaporowa <sup>2</sup>	Nazwa	Wybór	Kadencja	Możliwość odwołania	Reprezentacja polityczna
Badenia-Wirtembergia	5	WM/K <sup>1</sup>	nie	OB; B <sup>3</sup>	WB <sup>4</sup>	8	nie	tak
Bawaria	6	WM/K	nie	B lub OB	WB	6	nie	tak
Brandenburg	5	WM/K	nie	OB; B	WB	5/8	tak	tak
Hesja	4	WM/K	nie	OB; B GemV <sup>3</sup>	WB OB lub B	6	tak	przedstawicielstwo z B
Meklemburgia-Pomorze Przednie	5	WM/K	5%	OB; B	WB	5/7-9	tak	B
Dolna Saksonia	5	WM/K	nie	OB; B	WB	5	tak	tak
Nadrenia Północna-Westfalia	5	WP	nie	OB; B	WB	5	tak	tak
Nadrenia Palatynat	5	MSP	3,03	OB; B	WB	5/8	tak	tak
Kraj Sary	5	MSP	5%	OB; B	WB	8	tak	tak
Saksonia	5	WM/K	nie	OB; B	WB	7	tak	tak
Saksonia Anhalt	5	WM/K	nie	OB; B	WB	7	tak	tak
Szlezwik-Holsztyn	4	MSP	5%	B	WB/WP	6-8	tak	B
Turyngia	5	WM/K	5%	OB; B	WB	5/6	tak	tak

<sup>1</sup> WM – wybory mieszane (możliwość głosowania na kandydatów z wielu list), K – kumulacja (możliwość oddania maksymalnie trzech głosów na jednego kandydata), MSP – mieszany system proporcjonalny (obywatel oddaje dwa głosy – jeden na osobę wybieraną poprzez jednomandatowe okręgi wyborcze, drugi na listę partyjną).

<sup>2</sup> Partia, która nie przekroczyła określonego progu % (zazwyczaj 5%) oddanych głosów w skali ogólnopaństwowej, traci wszystkie głosy oddane na listy partyjne.

<sup>3</sup> OB – Oberbürgermeister (nadburmistrz), B – Bürgermeister (burmistrz), GemV – Gemeindevorstand (przedstawicielstwo gminne).

<sup>4</sup> WB – wybory bezpośrednie; WP – wybory pośrednie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie O. Stirböck, *Kommunale Verfassung: Die Gemeinde – Aufgaben, Strukturen, Demokratie*, Virtuelle Akademie, Stand 1/05, s. 33.

W Niemczech funkcjonują cztery modele ustroju gmin, zróżnicowane z uwagi na charakter i zakres kompetencji organów decyzyjnych i stanowiących

(tabela 1)<sup>9</sup>: ustrój magistracki (*Magistratsverfassung*), ustrój burmistrzowski (*Bürgermeisterverfassung*), ustrój południowo-niemiecki (*Süddeutsche Ratsverfassung*) oraz ustrój północno-niemiecki (*Norddeutsche Ratsverfassung*).

Geneza ustroju magistrackiego sięga 1810 r. i regulacji obowiązujących w miastach pruskich. Został on opracowany przez polityka – reformatora Freiherra von Steina. Obecnie system ten funkcjonuje jedynie w Hesji oraz Bremerhaven. Do końca lat 90. XX w. ten typ ustroju obowiązywał również na terenie Szlezwiku-Holsztyna. W swojej pierwotnej formie system zakładał funkcjonowanie kolegiального organu wykonawczego, jakim był magistrat (tworzony przez burmistrza oraz urzędników wybieranych przez radę) oraz zgromadzenia radnych (rada gminy), w których zasiadali reprezentanci społeczności lokalnej<sup>10</sup>. Podział między organami gminy jest na tyle silnie zaznaczony, że członkowie magistratu nie mogą być aktywni ani pełnić żadnej funkcji w organie decyzyjnym. Magistrat i rada są organami o jednakowej randze. Początkowo burmistrz w ustroju magistrackim wybierany był w sposób pośredni (z grona radnych), od 1993 r. w Hesji wprowadzono system wyborów bezpośrednich.

Ustrój burmistrzowski jest modelem obowiązującym w Nadrenii-Palatynacie (Rheinland-Pfalz) oraz Szlezwiku-Holsztynie (Schleswig-Holstein). Jest to model w założeniach zbliżony do ustroju południowo-niemieckiego, z tą jednak różnicą, że burmistrz jest wybierany w sposób pośredni – przez radę<sup>11</sup>.

Ustrój południowo-niemiecki to model z silnie zaznaczoną pozycją burmistrza jako organu wykonawczego. Rozwinął się początkowo (XIX w.) w Bawarii i Badenii-Wirtembergii (Baden-Württemberg). Obecnie jest to dominujący ustrój gmin niemieckich. Organem decyzyjnym w tym modelu jest rada, która – podobnie jak burmistrz – wybierana jest w wyborach bezpośrednich<sup>12</sup>. Różne są jedynie okresy kadencyjne dla obu organów: rada powoływana na jest na co najmniej okres pięcioletni, a burmistrz na okres ośmiu lat (okresy te mogą różnić się w poszczególnych landach, w których ustrój ten obowiązuje). Burmistrz jest przewodniczącym rady, wykonuje jej uchwały, reprezentuje gminę na zewnątrz.

---

<sup>9</sup> O. Stirböck, *Kommunale Verfassung: Die Gemeinde – Aufgaben, Strukturen, Demokratie*, Virtuelle Akademie, Stand 1/05, s. 12–16.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 12–13.

Odzwierciedleniem wpływu regulacji brytyjskich na niemieckie rozwiązania administracyjne jest ustrój północno-niemiecki. Został on wprowadzony przez okupacyjne władze angielskie w 1945 r. Ustrój ten jest charakterystyczny dla Dolnej Saksonii (Niedersachsen) oraz Nadrenii Północnej-Westfalii (Nordrhein Westfalen). Założeniem tego modelu jest dominująca pozycja rady jako centralnego organu, któremu przewodniczy burmistrz<sup>13</sup>. Drugim organem jest dyrektor gminy, kierujący jej administracją. Oba organy są równorzędne pod względem sprawowanej władzy. Potocznie model ten jest nazywany modelem dwóch wierzchołków (*Doppelspitze*).

## 2. Gospodarka finansowa gmin w Niemczech – wybrane aspekty

Sytuacja finansowa gmin<sup>14</sup>, miast i powiatów w Niemczech jest trudna i nawet w okresie koniunktury gospodarczej, przypadającym na lata 2006–2008, który cechował się większymi wpływami z tytułu podatku od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*), standing finansowy niemieckich jednostek terytorialnych nie poprawił się w sposób radykalny. Spowolnienie gospodarcze w 2009 r. przyczyniło się do dalszego, systematycznego pogarszania stanu finansów samorządowych w Niemczech. Sejmik Gmin Niemieckich (*Gemeindetag*) szacuje, że wpływy podatkowe w budżetach gmin w 2009 r. będą o 1,6 mld euro niższe w porównaniu z rokiem poprzedzającym<sup>15</sup>. Problemy finansów samorządowych w Niemczech determinowane są przez trzy kategorie czynników, wśród których wymienia się<sup>16</sup>:

- systematyczny spadek dochodów podatkowych w budżetach lokalnych,
- wysoki poziom długu samorządowego, z którym związane są znaczne i rosnące koszty obsługi zadłużenia,

<sup>13</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>14</sup> Problematyka funkcjonowania i finansowania gmin niemieckich uregulowana została w ustawie zasadniczej (*Grundgesetz/Verfassung*) oraz ustawach samorządowych *Gemeindeordnung* (GO – odpowiednik polskiej ustawy o samorządzie gminnym, zróżnicowany w swoich zapisach w zależności od kraju związkowego) i *Gemeindehaushaltsrechts* (GHR – odpowiednik ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, odnoszący się do finansowania samorządu szczebla lokalnego).

<sup>15</sup> *Kommunale Finanzen, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg*, Raport na temat stanu finansów samorządowych w Niemczech opracowany przez kraj związkowy Badenia-Wirtembergia na podstawie danych Ministerstwa Finansów Niemiec za 2008 r., s. 1.

<sup>16</sup> Ibidem.

- konieczność realizacji przez gminy kapitałochłonnych zadań, przypisanych im na mocy właściwych ustaw (najczęściej tworzonych na poziomie federalnym lub krajów związkowych), której nie towarzyszy wyposażenie tych jednostek w adekwatne do potrzeb źródła finansowania zadań.

Szczególnie problematyczne jest powierzanie gminom do realizacji dodatkowych zadań, kompetencji, bez jednoczesnego zapewnienia środków na ich realizację. Gminy w Niemczech nie współuczestniczą w procesie legislacyjnym i nie mają prawa sprzeciwu wobec działań legislacyjnych, które obciążają ich budżety i wynikają z aktów prawnych przyjętych przez jednostki wyższych szczebli podziału administracyjnego. Traktowanie gmin niemieckich wyłącznie w kategorii jednostek podporządkowanych i wykonawczych rodzi określone, negatywne dla nich skutki w postaci konieczności realizacji zadań, których finansowanie wykracza poza ich możliwości budżetowe (brak adekwatności finansowej w stosunku do zakresu i charakteru realizowanych zadań) i oznacza konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, powiększających poziom istniejącego zadłużenia.

System finansowania gmin niemieckich bazuje na trzech zasadniczych źródłach zasilen<sup>17</sup>:

- podatki lokalne, opłaty i składki;
- środki publiczne pełniące funkcję transferów wyrównawczych (*Zuweisung*) o charakterze ogólnym (niezwiązane z konkretnymi projektami), wypłacane z gminnego funduszu wyrównawczego;
- środki publiczne celowe (odpowiednik dotacji celowych), skierowane na finansowanie konkretnych projektów z zakresu budownictwa komunalnego.

Strukturę głównych kategorii budżetowych przedstawia tabela 2.

W 2007 r., w okresie koniunktury gospodarczej, w strukturze zasilen budżetowych gmin w Niemczech dominowały dochody podatkowe (10,9 mld euro, 43-procentowy udział w strukturze wpływów ogółem) oraz środki publiczne o charakterze transferów wyrównawczych, których udział kształtował się na poziomie 31% ogólnych wpływów (8,0 mld euro)<sup>18</sup>. Pozostałe wpływy budżetowe w kwocie 6,8 mld euro stanowiły 26% wpływów ogółem.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 3.



Tabela 2

## Dochody i wydatki budżetowe gmin niemieckich w I półroczu 2008 r.

Wyróżnik	Kwota (mld euro)	Zmiana (%) w stosunku do I półrocza 2007 r.
Wybrane kategorie wpływów budżetowych		
Wpływy podatkowe	80,057	6,8
Podatek od działalności gospodarczej	17,541	6,1
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	6,694	15,0
Udział w podatku VAT	1,008	4,3
Podatek od nieruchomości A (agrarny)	0,172	-0,8
Podatek od nieruchomości B (od gruntów budowlanych)	4,525	0,2
Środki publiczne przekazywane gminom w ramach mechanizmu wyrównawczego	17,492	12,8
w związku z finansowaniem zadań ogólnych	14,385	14,8
w związku z finansowaniem zadań inwestycyjnych	3,107	4,2
Oplaty	7,619	-1,8%
Wybrane kategorie wydatków budżetowych		
Wydatki inwestycyjne (rzeczowe)	7,990	3,6
Bieżące nakłady inwestycyjne	16,465	5,0
Świadczenia socjalne	19,128	0,3
Wydatki bieżące związane z płatnością odsetek	2,312	-3,8
Wydatki osobowe	4,525	3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Kommunale Finanzen, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg*, Raport na temat stanu finansów samorządowych w Niemczech opracowany przez kraj związkowy Badenia-Wirtembergia na podstawie danych Ministerstwa Finansów Niemiec za 2008 r., s. 2.

Gminy niemieckie cechuje ograniczone władztwo podatkowe, które wyraża się przede wszystkim poprzez wyposażenie rad gmin w uprawnienia decyzyjne w zakresie określania kwot mnożników podatkowych (*Hebesatz*). Z punktu widzenia wydajności podatkowej najbardziej istotne dla budżetów gmin niemieckich są: podatek od nieruchomości (*Grundsteuer*) oraz podatek od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*). W przypadku podatku od nieruchomości dokonuje się jego rozróżnienia na dwie kategorie w zależności od przeznaczenia terenu: kategoria A (grunty rolne) i kategoria B (grunty budowlane)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Ibidem.

Podatek od nieruchomości jest kalkulowany na podstawie wartości gruntu. Znaczenie drugiego z podatków – podatku od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*) – jako jednego ze źródeł zasileń budżetu gminy, po 1998 r. uległo ograniczeniu. Pierwotna konstrukcja podatku od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*) uwzględniała dwa komponenty opodatkowania w ramach tego podatku, które dotyczyły: opodatkowania majątku (aktywów) przedsiębiorstwa (*Gewerbekapitalsteuer*) oraz opodatkowania zysku z działalności gospodarczej (*Gewerbeertragssteuer*). Od 1 stycznia 1998 r. zniesiony został komponent dotyczący opodatkowania majątku, a reforma podatkowa z 2008 r. wzmocniła rolę jedno-komponentowego podatku od działalności gospodarczej. Zniesienie komponentu majątkowego podatku od działalności gospodarczej negatywnie wpłynęło na budżety gmin, uszczuplając ich wpływy. Okazało się bowiem, że stosunkowo niewielki procent firm podlega obowiązkowi zapłaty tego podatku, co w szczególności dotyczyło dużych podmiotów gospodarczych, które w wyniku stosowanych zabiegów księgowych nie wykazywały zdarzeń objętych obowiązkiem podatkowym. Liczne wątpliwości w zakresie słuszności modyfikacji podatku od działalności gospodarczej nie wpłynęły jednak na postrzeganie tej konstrukcji podatkowej jako wyjątkowej i właściwej jedynie dla państwa niemieckiego. W krajach europejskich trudno znaleźć odpowiednik dla tej formy opodatkowania.

Gminy niemieckie po reformie podatkowej w 1969 r. wyposażone zostały w mechanizm partycypacyjny, gwarantujący im udziały w podatkach dochodowych: podatku dochodowym od osób fizycznych od wynagrodzeń i podatku dochodowym z innych źródeł dochodów (*Anteil an Lohn und Einkommenssteuer*)<sup>20</sup>. Przesłanką wprowadzenia tego rozwiązania była konieczność rekompensowania gminom malejących wpływów z podatku od działalności gospodarczej spowodowanego dekonstrukcją. Transfery w formie udziałów przekazywane są gminom zarówno przez kraje związkowe (*Land*), jak i federację (*Bund*). W ostatnim okresie zauważany jest niekorzystny trend, dotyczący malejącej wielkości udziałów w podatkach dochodowych przekazywanych gminom miejskim, które jako miejsce pobytu i zamieszkania przegrywają konkurencję z gminami ościennymi, do których przeprowadza się coraz więcej mieszkańców. Ma to swoje konsekwencje dla budżetów gmin

---

<sup>20</sup> Ibidem.

w postaci uszczuplenia dochodów w przypadku dużych miast i ich wzrostu w odniesieniu do budżetów gmin ościennych.

Drugim pod względem wielkości źródłem zasileń budżetów gmin w Niemczech są transfery wyrównawcze o charakterze celowym lub ogólnym. Kraje związkowe przekazują gminom środki na finansowanie inwestycji drogowych, pochodzące w 55,5% z wpływów z podatku od działalności gospodarczej oraz w 23,39% z wpływów z tytułu opodatkowania pojazdów osobowych (*Kraftfahrzeugssteuerverbund*)<sup>21</sup>. Podział tych środków transferowych na poszczególne gminy odbywa się z uwzględnieniem kryterium liczby ludności oraz oceny wydajności podatkowej podatków w poszczególnych gminach.

Środki transferowe, celowe pełniące funkcje mechanizmu wyrównawczego przekazywane są gminom w celu finansowania szkół, pływalni, hal sportowych, ale także w związku z koniecznymi remontami istniejących budynków.

Poza wpływami podatkowymi i transferowymi gminy pozyskują środki budżetowe w postaci opłat (*Gebühr*) i składek (*Beitrag*). Opłaty mają charakter ekwiwalentny, związane jest z nimi określone świadczenie (opłaty za wejście na basen), składki uiszczane są natomiast w związku z utrzymywaniem w gotowości określonych aktywów bądź usług, z których korzystają obywatele. Najbardziej znaczącą formą opłat są płatności związane z wydawaniem pozwoleń na budowę (*Baugenehmigungsgebühr*) oraz opłaty związane z użytkowaniem (*Benutzungsgebühr*) takie, jak: opłaty wodno-ściekowe lub opłaty za wywóz odpadów.

Struktura wydatków gmin niemieckich jest zróżnicowana terytorialnie. Zasadniczo w budżetach lokalnych w Niemczech dominują wydatki osobowe, wydatki socjalne oraz wydatki inwestycyjne związane z zadaniami własnymi wykonywanymi przez gminy. Dynamicznie rosnącą grupą wydatków są wydatki socjalne związane z pomocą udzielaną młodzieży, uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl oraz zasiłki pielęgnacyjne. Rosnące obciążenia budżetów lokalnych, związane z wydatkowaniem środków na cele społeczne, przyczyniły się do silnej redukcji wydatków inwestycyjnych, co oddziałuje przede wszystkim na rozwój infrastruktury komunalnej, lokalny rynek pracy i wzrost gospodarczy.

---

<sup>21</sup> Ibidem.

Wpływy z dochodów budżetowych gmin w Niemczech nie są wystarczająco wydajne, aby zapewnić samofinansowanie zadań powierzonych tym jednostkom. Ograniczona samodzielność dochodowa niemieckich gmin determinuje konieczność pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Poziom zadłużenia gmin w Niemczech jest wysoce zróżnicowany w ujęciu regionalnym, kontrasty widoczne są zwłaszcza między gminami położonymi na terenie landów wschodnich i zachodnich. Na koniec 2007 r. niemieckie miasta gminy i związki gmin wykazywały przeciętne zadłużenie na poziomie 3 286 euro na mieszkańca<sup>22</sup>. W 2000 r. przeciętny poziom zadłużenia przypadający na mieszkańca w gminach na terenach wschodnich Niemiec był o 54,8% wyższy niż dla zachodniemieckich gmin<sup>23</sup>. Do 2007 r. wskaźnik ten znacząco zmalał, osiągając poziom 11,1%. W 2007 r. w Niemczech Zachodnich całkowite zadłużenie przypadające na jednego mieszkańca gminy wzrosło przeciętnie o 32,3%, podczas gdy w Niemczech Wschodnich zmalało o 5,0%<sup>24</sup>. Najszybszy przyrost zobowiązań na mieszkańca charakteryzował Nadrenię-Westfalię (Nordrhein-Westfalen) – 46,6%, jednak również w Badenii-Wirtembergii (Baden-Württemberg) odnotowany został przyrost wskaźnika na poziomie 36,8%<sup>25</sup>.

Gminy niemieckie jako najniższy szczebel samorządu terytorialnego zobligowane zostały do przestrzegania restrykcyjnych zapisów legislacyjnych, wykluczających możliwość zaciągania zobowiązań służących finansowaniu ich wydatków bieżących. Zarządzanie długiem komunalnym w Niemczech jest kompleksowo uregulowane przez przepisy federalne oraz uregulowania krajów związkowych. Uzasadnieniem do zaciągania zobowiązań przez gminy w Niemczech jest wspieranie i pobudzanie dynamiki procesów inwestycyjnych. Ustawodawca niemiecki dopuszcza zatem wykorzystywanie przez gminy zewnętrznych, obcych źródeł finansowania w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Finansowanie budżetu operacyjnego z udziałem zewnętrznych, obcych źródeł finansowania nie jest dozwolone. Popularnym instrumentem, który zgodnie z obowiązującym w Niemczech prawem

---

<sup>22</sup> M. Junkernheinrich, G. Micosatt, M. Gnädinger, *Kommunaler Finanz – und Schuldenreport Deutschland 2008 – ein Ländervergleich*, Bertelsmann Stiftung, Vorabversion Internet, s. 16.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 35.

nie jest traktowany – mimo swojej nazwy – jako kredyt, jest *Kassenkredit*<sup>26</sup>. Problematyczny z punktu widzenia stabilności gospodarki finansowej gmin jest trwały i gwałtowny wzrost udziału finansowania krótkoterminowego w formie *Kassenkredit*, przy niezmienionej wartości zrealizowanych dochodów budżetowych. Sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca w warunkach spowolnienia gospodarczego oddziałującego na spadek wartości dochodów własnych gmin niemieckich. Zmiana tego stanu wymaga pilnej sanacji finansów publicznych w Niemczech, któremu towarzyszyć powinny reformy strukturalne o długoterminowych skutkach.

### Podsumowanie

Organizacja zadań i system finansowania gmin niemieckich podlegają regulacjom zawartym w ustawodawstwie poszczególnych landów, które jako kraje związkowe wchodzi w skład Federacji Niemieckiej i posiadają określone kompetencje w zakresie stanowienia własnego prawa, mieszczącego się w ramach legislacyjnych wyznaczonych przez władze federalne.

Samorząd gminny jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego realizuje zadania o charakterze podstawowym, niezbędne dla właściwego funkcjonowania wspólnoty lokalnej. Mimo federalnej struktury Niemiec, gminy w tym państwie mają wiele cech wspólnych z jednostkami terytorialnymi najniższego szczebla, funkcjonującymi w krajach unitarnych. Dotyczy to w szczególności charakteru i rodzaju realizowanych przez nie zadań.

System zasileń budżetów gmin niemieckich opiera się na źródłach finansowych w formie dochodów własnych oraz dochodów transferowych. Uzupełnieniem środków budżetów lokalnych jest finansowanie zewnętrzne, obce wykorzystywane do realizacji wydatków budżetu kapitałowego. W przypadku finansowania wydatków budżetu bieżącego gminy niemieckie korzystają z krótkoterminowego instrumentu, jakim jest *Kassenkredit*. W ostatnim czasie znaczącym problemem jest szybko rosnące zadłużenie gmin niemieckich, które – mimo podejmowanych działań – bardzo trudno ograniczyć.

<sup>26</sup> Krótkoterminowy instrument o charakterze finansowania pomostowego wykorzystywany w celu zapewnienia płynności finansowej gminy nie ma polskiego odpowiednika. W literaturze przedmiotu wykorzystywane jest polskie tłumaczenie bezpośrednie – kredyt kasowy, które nie oddaje jednak istoty tego źródła finansowania.

## Literatura

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2001.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2005.
- Junkernheinrich M., Micosatt G., Gnädinger M., *Kommunaler Finanz – und Schuldenreport Deutschland 2008 – ein Ländervergleich*, Bertelsmann Stiftung, Raport o stanie finansów komunalnych oraz zadłużenia gmin niemieckich – analiza porównawcza, opracowany przez Fundację Bertelsmanna.
- Kent B., *Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde und Privatisierung in Deutschland*, „Ankara Law Review“ 2005, vol. 2, nr 2.
- Knopp L., Nowacki K., Wrede S., *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Polen – zugleich ein Beitrag EU Osterweiterung*, UMV BTU Cottbus Fakultät Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik Eigenverlag, BTUC-AR 2/2002.
- Kommunale Finanzen, Landeszentrale für politische Bildung Baden – Württemberg*, Raport na temat stanu finansów samorządowych w Niemczech opracowany przez kraj związkowy Badenia-Wirtembergia na podstawie danych Ministerstwa Finansów Niemiec za 2008 r.
- Stirböck O., *Kommunale Verfassung, Die Gemeinde – Aufgaben, Strukturen, Demokratie*, Virtuelle Akademie, Stand 1/05.

## THE PLACE AND ROLE OF MUNICIPALITIES IN THE STRUCTURE OF GERMAN SELF – GOVERNMENT – ORGANIZATIONAL AND FINANCIAL DETERMINANTS

### Summary

The article presents decisive issues regarding to structure and financing system of municipalities in Germany. The municipalities are the core element of self – government structure in German conditions and represent the lowest layer of self-governed entities. The tasks of municipalities in Germany are similar to the municipalities in the unitary states. The financing system of municipal tasks in Germany consists of three crucial sources: own revenues (especially tax autonomy), grants and financial tools of equalization, external sources (credits, loans, bonds).

*Translated by Magdalena Ziolo*