

Paweł Kowalik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WPLYW KRYZYSU FINANSOWEGO NA STAN FINANSÓW NIEMIECKICH GMIN

Streszczenie: Republika Federalna Niemiec jest państwem federacyjnym o daleko idącej samodzielności poszczególnych krajów wchodzących w skład państwa. Federacyjny ustrój determinuje bardziej złożoną strukturę organizacji samorządu terytorialnego niż w państwie unitarnym, jakim jest np. Polska. Celem artykułu jest przybliżenie rozwiązań instytucjonalnych, związanych z funkcjonowaniem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego Republiki Federalnej Niemiec oraz próba określenia wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych gmin niemieckich.

Słowa kluczowe: RFN, samorząd terytorialny, gminy, dochody i wydatki, deficyt, zadłużenie.

1. Wstęp

Zasada subsydiarności ma odzwierciedlenie w ustroju terytorialnym Niemiec. Podstawowym aktem prawnym regulującym ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech jest ustawa zasadnicza RFN, której art. 28 stanowi:

1. Porządek konstytucyjny w krajach związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej. W krajach związkowych, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo, które pochodzi z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu. W wyborach w powiatach i gminach czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje także osobom posiadającym, zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich, obywatelstwo jednego z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. W gminach rolę organu wybieralnego może spełniać zgromadzenie gminne.

2. Gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw miejscowej społeczności w ramach określonych przez ustawy. Także związki gmin mają prawo do samorządności w zakresie swoich ustawowych zadań i zgodnie z postanowieniami ustaw. Zagwarantowanie samorządności obejmuje także podstawy własnej odpowiedzialności finansowej.

3. Federacja gwarantuje zgodność porządku konstytucyjnego krajów z prawami zasadniczymi i przepisami ustępu 1 i 2.

Ustawa zasadnicza traktuje sprawy samorządowe ogólnie, a szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach związkowych wynikają z ordynacji gminnych (*Gemeindeordnungen*)¹ oraz powiatowych (*Landkreisordnungen*)².

Celem artykułu jest przybliżenie rozwiązań instytucjonalnych, związanych z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego Republiki Federalnej Niemiec oraz próba określenia wpływu kryzysu finansowego na stan finansów niemieckich gmin³.

2. Modele samorządu terytorialnego w Niemczech

W literaturze przedmiotu dotyczącej ustroju niemieckich gmin wyróżnia się tradycyjnie cztery podstawowe modele, przy czym w obrębie każdego z nich wskazuje się na niekiedy daleko idące zróżnicowania między poszczególnymi podtypami, swoistymi dla całych krajów lub ich części. Są to modele⁴: burmistrzowski⁵, północno-niemiecki⁶, magistracki⁷ oraz południowoniemiecki.

¹ Istotną cechą ustroju gmin w Niemczech jest wielość i różnorodność źródeł prawa ustrojowego. Ze względu na ogólne potraktowanie kwestii samorządowych w ustawie zasadniczej, całość zagadnień organizacyjnych regulują ustawodawstwa krajowe.

² W prawodawstwie niemieckim szczególne znaczenie przypisuje się swobodzie organizacyjnej, która przejawia się w możliwości różnorodnego porządkowania struktur organizacyjnych podmiotów samorządowych.

³ Zasada subsydiarności odnosi się do jak najniższych szczebli władzy, dlatego analizowana będzie sytuacja finansowa gmin.

⁴ Dwa pierwsze mają w zasadzie znaczenie wyłącznie historyczne. Nigdzie bowiem nie występują obecnie w swej klasycznej postaci.

⁵ *Bürgermeisterverfassung*, zwany reńskim albo francuskim, obowiązywał w gminach i małych miastach Nadrenii-Palatynatu do 1993 r., w kraju Saary do 1994 r., a w niektórych wsiach Szlezwiaku-Holsztynu do 1998 r. Według tego modelu mieszkańcy gminy wybierają radę, która z kolei wybiera burmistrza i burmistrzów dodatkowych. Obecnie ustrój burmistrzowski nigdzie nie występuje w swej pierwotnej postaci, ponieważ od 1994 r. burmistrz jest wybierany na 8 lat w wyborach bezpośrednich. Na skutek reform przeprowadzonych w latach 90. ubiegłego wieku ustrój burmistrzowski ewoluował w kierunku modelu południowoniemieckiego, który obecnie stanowi podstawę organizacji gmin w Nadrenii-Palatynacie, kraju Saary, oraz – w zmodyfikowanej formie – w Szlezwiaku-Holsztynie (więcej zob.: [Dolnicki 1994, s. 31; Dolnicki 2003, s. 303; Niewiadomski (red.) 2001, s. 235; Kociubiński 2008, s. 156]).

⁶ Model ten (*Norddeutsche Ratsverfassung*), zwany angielskim lub dyrektorskim, został wprowadzony po drugiej wojnie światowej zgodnie z wzorami angielskimi w strefie brytyjskiej. Obowiązywał w Północnej Nadrenii-Westfalii do 1994 r. oraz w Dolnej Saksonii do 1996 r. i w niektórych gminach wiejskich Szlezwiaku-Holsztynu. Według tego modelu głównym organem jest rada gminy, której przewodniczy burmistrz. Drugim organem jest dyrektor gminy, który kieruje jej administracją. Charakterystyczne jest tutaj rozdzielenie funkcji burmistrza kierującego radą od dyrektora gminy jako kierownika administracji. W latach 90. ubiegłego wieku w obu landach ustrój północnoniemiecki przekształcono w zmodyfikowany ustrój południowoniemiecki. Obecnie burmistrz pochodzi z wyborów bezpośrednich i jest (lub może być) jednocześnie przewodniczącym rady gminy (więcej zob.: [Dolnicki 1994, s. 31; Dolnicki 2003, s. 301; Niewiadomski (red.) 2001, s. 236; Kociubiński 2008, s. 157-158]).

⁷ *Magistratsverfassung*, zwany pruskim, występuje obecnie wyłącznie jako tzw. niewłaściwy w Hesji, w miastach Szlezwiaku-Holsztynie i Bremie. Właściwy model magistracki zakładał, iż zarów-

Obecnie modelem wiodącym jest **ustrój południowoniemiecki**, zwany również bawarskim. Został on uznany za model optymalny i dlatego większość krajów związkowych przyjęła go z różnymi modyfikacjami, rezygnując z wcześniejszych rozwiązań⁸. Jest to model dualistyczny, zakładający podział kompetencji między dwa organy pochodzące z wyborów powszechnych: radę gminy i burmistrza. Pozycja burmistrza jest tu szczególnie silna dzięki jego bezpośredniemu wyborowi. Burmistrz jest przy tym przewodniczącym rady, który prowadzi jej obrady i wykonuje jej uchwały. Następuje tu zatem zrównoważenie pozycji organów przedstawicielskiego i wykonawczego, choć w praktyce to burmistrz jest najważniejszym organem gminy – zwierzchnikiem zarówno rady, jak i administracji gminnej. Ustrój ten określany jest jako dualistyczny model „radaburmistrz” pod jednym zwierzchnictwem i pełni obecnie rolę wiodącą (więcej zob.: [Dolnicki 1994, s. 31; Dolnicki 2003, s. 302, 308-310, 317; Niewiadomski (red.) 2001, s. 236; Kociubiński 2008, s. 156-157]).

W niektórych landach ustrój południowoniemiecki występuje w formie zmodyfikowanej, czego wyrazem jest rozdział funkcji burmistrza (organu wykonawczego) oraz przewodniczącego rady (przedstawiciela) gminy⁹. Na skutek wzmocnienia pozycji burmistrza pochodzącego z wyborów bezpośrednich ordynacje gminne tych landów oddzielają stanowisko przewodniczącego rady w celu zabezpieczenia funkcji kontrolnej organu uchwałodawczego.

3. Charakterystyka jednostek terytorialnych

Poza krajami związkowymi Niemcy podzielone są na mniejsze jednostki administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej. Podział nie jest taki sam we wszystkich krajach związkowych¹⁰, co wynika z uwarunkowań historycznych i kulturowych. Federacyjny ustrój RFN determinuje bardziej złożoną strukturę organizacji

no burmistrz, jak i pozostali członkowie magistratu pochodzą z wyborów pośrednich dokonywanych przez radę. Obecnie jednak ustrój ten nigdzie nie występuje w swej czystej formie, ponieważ od 1993 r. burmistrz jest wybierany bezpośrednio przez mieszkańców gminy. Uprawnienia władcze przysługują tu dwóm kolegialnemu organom: radzie gminy i magistratowi. Rada jest wybierana przez mieszkańców gminy. Magistrat jest wybierany przez radę i jest organem wykonawczym, składającym się z burmistrza oraz Beigeordnete (więcej zob.: [Dolnicki 1994, s. 31; Dolnicki 2003, s. 302; Niewiadomski (red.) 2001, s. 234-235; Kociubiński 2008, s. 158]).

⁸ Klasyczny ustrój południowoniemiecki (*süddeutsche Ratsverfassung*), zwany bawarskim, występuje w Bawarii, Badenii-Wirtembergu i Saksonii od 1993 r. oraz z modyfikacjami w Saksonii-Anhalt, Turyngii, Nadrenii-Palatynacie, kraju Saary od 1994 r., Północnej Nadrenii-Westfalii od 1999 r., Dolnej Saksonii od 1996 r., Szlezwiku-Holsztynie od 1998 r. i w Meklemburgii od 1999 r. [Dolnicki 2003, s. 302, 317; Kociubiński 2008, s. 156].

⁹ Taki model określany jest mianem dualistycznego modelu „rada-burmistrz” pod dwoma zwierzchnictwami i występuje w Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Saksonii-Anhalt, Szlezwiku-Holsztynie oraz w Dolnej Saksonii (z możliwością wyboru burmistrza jako przewodniczącego rady) [Dolnicki 2003, s. 309-310].

¹⁰ Chodzi tutaj m.in. o nazewnictwo poszczególnych jednostek.

administracji publicznej niż w państwie unitarnym. Ujednolicona hierarchia jednostek terytorialnych poniżej kraju związkowego wynikająca ze statystyki federalnej przedstawia się następująco:

- **powiaty** (*Kreise*) – przede wszystkim ziemskie (*Landkreise*), ale i grodzkie (*Kreisfreie Städte*)¹¹;
- **gminy** (*Gemeinden*) – jednostki samorządu terytorialnego¹². Mogą mieć status gmin zwykłych (wiejskich), miast lub praw targowych;
- w niektórych krajach ponad powiatami znajdują się **rejencje** (*Regierungsbezirke*)¹³, które są przedstawicielstwami administracji rządowej¹⁴;
- kraje związkowe-miasta Berlin oraz Hamburg składają się z jednego powiatu i są podzielone na dzielnice¹⁵. Kraj związkowy Brema składa się z dwóch powiatów grodzkich: Bremen i Bremerhaven.

Średnio na 1000 km² w Niemczech przypada 1,16 powiatu¹⁶. Najwięcej powiatów, z wyłączeniem krajów-miast, jest w kraju Saary – 2,34, następnie w Nadrenii-Palatynacie – 1,81. Najmniej w Brandenburgii – 0,61, i Saksonii-Anhalt – 0,68.

Na koniec 2008 r. niemiecki federalny urząd statystyczny wykazuje 12 227 gmin. Dwa kraje-miasta składają się z jednej gminy, jeden kraj-miasto z dwóch gmin. Najwięcej gmin jest w Nadrenii-Palatynacie – 2306, i Bawarii – 2056 (opracowanie własne na podstawie [*Statistisches Jahrbuch... 2009*, s. 36]). Średnio na 1000 km² w Niemczech przypada 34,24 gminy¹⁷. Najwięcej gmin jest w Nadrenii-Palatynacie – 116,15, Szlezewiku-Holsztynie – 70,83, i Turynii – 59,3. Najmniej w Północnej Nadrenii-Westfalii – 11,62, Hesji – 20,18, i kraju Saary – 20,24.

4. Sytuacja finansowa gmin¹⁸

Jak podaje federalny urząd statystyczny, po kilku latach notowania deficytu na poziomie ok. 50 mld euro, w 2006 r. udało się go obniżyć do ok. 15 mld euro. Nato-

¹¹ Na koniec 2008 r. w Niemczech było 112 powiatów miejskich i 301 powiatów ziemskich. Najwięcej powiatów jest w Bawarii – 96 (25 miejskich i 71 ziemskich), Północnej Nadrenii-Westfalii – 54 (odpowiednio 23 i 31), Dolnej Saksonii – 46, i Badonii-Wirtembergii – 44 (opracowanie własne na podstawie [*Statistisches Jahrbuch... 2009*, s. 36]).

¹² W większości krajów (landów) podział administracyjny nie kończy się na gminach. Na ich obszarze funkcjonują bowiem jednostki podobne do polskich sołectw czy osiedli, zwane *Ortsteile*. Działają w nich rady (*Ortschaftsrat*) i organy wykonawcze (*Ortsvorsteher*), o doradczych, wyjątkowo zaś decyzyjnych uprawnieniach [Kociubiński 2008, s. 154].

¹³ Występują w pięciu krajach związkowych. Najwięcej – siedem – występuje w Bawarii, pięć w Północnej Nadrenii-Westfalii, cztery w Badonii-Wirtembergii i po trzy w Hesji i Saksonii.

¹⁴ Jak już wspomniano wcześniej, wyjątkiem jest Bawaria, gdzie równolegle do rejencji istnieją identyczne terytorialne okręgi będące jednostkami samorządowymi.

¹⁵ Przy porównywaniu powiatów nie będą brane pod uwagę.

¹⁶ Obliczono na podstawie [*Statistisches Jahrbuch... 2009*, s. 36].

¹⁷ Obliczono na podstawie [*Statistisches Jahrbuch... 2009*, s. 36].

¹⁸ Kraje związkowe Berlin, Brema i Hamburg są podzielone jedynie na powiaty, dlatego nie będą uwzględniane w analizie.

Tabela 1. Wydatki gmin w okresie 1 kwartał 2006-3 kwartał 2010 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Okres	B-W	Baw	B	Hes	M-PP	D S	P N-W	N-P	K S	S	S-A	Sz-H	T	Razem
Wydatki socjalne	1-4 kw. 2006	6 139	6 454	1 490	3 428	839	3 797	9 918	2 036	515	1 987	1 450	1 371	1 110	40 532
	1-4 kw. 2007	6 121	6 469	1 494	3 462	831	3 786	9 973	2 069	508	1 984	1 400	1 331	1 106	40 534
	1-4 kw. 2008	6 385	6 802	1 592	3 492	866	3 985	10 204	2 171	523	2 174	1 465	1 364	1 187	42 210
	1-4 kw. 2009	6 715	7 103	1 661	3 677	902	4 150	10 741	2 184	556	2 401	1 478	1 445	1 257	44 270
	1-3 kw. 2010	4 846	5 101	1 195	2 676	632	2 965	7 815	1 584	394	1 710	1 035	1 002	916	31 871
Bieżące koszty operacyjne	1-4 kw. 2006	4 430	4 859	1 047	2 402	674	3 064	9 047	1 334	314	1 315	934	1 062	765	31 248
	1-4 kw. 2007	4 471	4 973	1 066	2 813	673	3 223	9 907	1 419	322	1 330	957	1 032	775	32 961
	1-4 kw. 2008	4 822	5 159	1 117	2 982	683	3 436	10 141	1 566	360	1 398	964	1 077	806	34 511
	1-4 kw. 2009	5 053	5 360	1 185	3 480	702	3 527	10 461	1 656	416	1 494	995	1 262	846	36 437
	1-3 kw. 2010	3 608	4 145	838	2 751	513	2 496	7 981	1 424	308	1 054	712	832	577	27 239
Dotacje i subwencje w sektorze publicznym	1-4 kw. 2006	5 757	6 452	1 076	3 364	529	3 875	9 286	2 082	568	1 017	933	1 171	516	36 624
	1-4 kw. 2007	5 820	6 499	1 136	3 639	594	4 111	9 411	2 246	577	1 052	983	1 198	562	37 828
	1-4 kw. 2008	6 307	6 864	1 236	3 869	662	4 346	10 117	2 308	615	1 084	1 023	1 406	601	40 438
	1-4 kw. 2009	6 838	7 328	1 335	4 141	693	4 652	10 499	2 425	603	1 268	1 058	1 552	644	43 036
	1-3 kw. 2010	5 418	5 670	995	3 157	518	3 239	8 066	1 785	480	946	765	1 057	486	32 582
Pozostałe dotacje i subwencje	1-4 kw. 2006	5 392	6 084	1 738	4 602	1 316	5 410	14 740	2 158	519	2 723	1 270	1 613	1 401	48 964
	1-4 kw. 2007	5 447	6 600	1 753	4 673	1 324	5 535	15 006	2 210	559	2 725	1 266	2 157	1 490	50 745
	1-4 kw. 2008	5 639	6 798	1 825	4 781	1 322	5 735	15 677	2 348	528	2 744	1 234	2 246	1 514	52 391
	1-4 kw. 2009	6 046	7 432	1 895	5 125	1 350	6 010	16 575	2 535	519	2 934	1 323	2 250	1 530	55 524
	1-3 kw. 2010	4 739	5 752	1 440	3 846	1 035	4 640	13 187	1 952	440	2 208	1 025	1 717	1 171	43 152
Płatności na tym samym poziomie	1-4 kw. 2006	2 889	5 510	1 035	2 910	432	3 644	8 469	1 700	493	896	852	988	440	30 257
	1-4 kw. 2007	2 854	5 387	1 062	3 368	479	3 836	8 510	1 832	500	923	901	997	475	31 124
	1-4 kw. 2008	3 059	5 705	1 168	3 370	528	4 096	9 002	2 001	539	950	938	896	513	32 765
	1-4 kw. 2009	3 244	6 241	1 257	3 685	558	4 382	9 760	2 168	528	1 099	971	1 264	560	35 717
	1-3 kw. 2010	2 591	4 822	927	2 636	422	3 023	7 430	1 564	425	824	702	803	418	26 587

Wydatki bieżące ogółem	1-4 kw. 2006	19 188	19 054	4 409	11 376	3 033	12 981	36 036	6 205	1 501	6 383	3 909	4 398	3 481	131 953
	1-4 kw. 2007	19 341	19 855	4 488	11 795	3 056	13 350	37 466	6 475	1 561	6 354	3 881	4 851	3 583	136 056
	1-4 kw. 2008	20 407	20 604	4 707	12 342	3 120	13 957	38 794	6 821	1 586	6 628	3 925	5 334	3 716	141 941
	1-4 kw. 2009	21 702	21 603	4 895	13 247	3 182	14 397	39 921	6 972	1 652	7 147	4 021	5 373	3 826	147 938
	1-3 kw. 2010	16 216	16 267	3 586	10 154	2 338	10 590	30 549	5 408	1 248	5 190	2 928	3 889	2 805	111 168
Wydatki inwestycyjne	1-4 kw. 2006	3 850	5 044	1 011	1 910	583	1 814	3 998	1 102	396	1 513	799	948	785	23 752
	1-4 kw. 2007	4 102	5 704	995	2 107	581	1 761	4 173	1 158	211	1 433	742	935	751	24 653
	1-4 kw. 2008	4 474	5 901	1 007	2 109	566	1 981	3 854	1 239	219	1 467	711	1 060	766	25 354
	1-4 kw. 2009	5 774	7 382	1 012	2 189	568	2 563	3 958	1 166	268	1 657	788	1 037	892	29 254
	1-3 kw. 2010	3 015	4 930	585	1 908	335	1 600	2 435	857	203	1 183	503	610	519	18 683
Skorygowane wydatki ogółem	1-4 kw. 2006	23 038	24 098	5 419	13 286	3 616	14 795	40 034	7 307	1 897	7 897	4 708	5 346	4 266	155 705
	1-4 kw. 2007	23 443	25 559	5 483	13 902	3 637	15 111	41 639	7 633	1 772	7 787	4 623	5 786	4 334	160 709
	1-4 kw. 2008	24 881	26 505	5 714	14 451	3 686	15 938	42 648	8 060	1 805	8 095	4 636	6 394	4 482	167 295
	1-4 kw. 2009	27 476	28 985	5 907	15 436	3 750	16 960	43 879	8 138	1 920	8 804	4 809	6 410	4 718	177 192
	1-3 kw. 2010	19 231	21 197	4 171	12 062	2 673	12 190	32 984	6 265	1 451	6 373	3 431	4 499	3 324	129 851

Oznaczenia: B-W – Badenia-Wirtembergia; Baw – Bawaria; B – Brandenburgia; Hes – Hesja; M-P P – Meklemburgia-Pomorze Przednie; D S – Dolna Saksonia; P N-W – Północna Nadrenia-Westfalia; N-P – Nadrenia-Palatynat; K S – Kraj Saary; S – Saksonia; S-A – Saksonia-Anhalt; Sz-H – Szlezwik-Holsztyn; T – Turyngia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Finanzen und Steuern. Vierteljährliche...* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, tab. 6.1.1, 6.1.2].

miast w 2007 r. zanotowano nadwyżkę w wysokości 9,2 mld euro. Wpływ kryzysu na saldo finansów publicznych było niewielkie jeszcze w 2008 r. (deficyt w wysokości 5,1 mld euro), ale w roku następnym już bardzo duże. Deficyt w 2009 r. wyniósł 105,5 mld euro¹⁹. W ciągu pierwszych trzech kwartałów 2010 r. deficyt wyniósł 84,2 mld euro i był o 12,6 mld euro mniejszy w porównaniu z takim samym okresem 2009 r. [Pressemitteilung Nr. 489].

W ciągu pierwszych trzech kwartałów 2010 r. federacja zanotowała deficyt w wysokości 54,4 mld euro, kraje związkowe w wysokości 16,7 mld euro, a gminy i związki gmin – 9,2 mld euro (w takim samym okresie w 2009 r. było to odpowiednio: 49,2; 24,3; 6,7 mld euro) [Pressemitteilung Nr. 489]. Jest to wynikiem zmieniającej się sytuacji w wielkości dochodów i wydatków związanych głównie z kryzysem finansowym, ale także z przydzieleniem kompetencji podatkowych i wydatkowych do różnych szczebli władzy w myśl zasady subsydiarności.

Gminy w 13 krajach związkowych również doświadczyły perturbacji w systemie finansów publicznych. Wydatki ogółem gmin w 2007 r. wzrosły średnio o 3,2%. W roku następnym o 4,1, a w 2009 r. o 5,9%²⁰ (tab. 1). Odpowiednio w tych samych latach dochody ogółem wzrosły o 6,7, 3,3 i –2,8% (tab. 2). Wydatki bieżące stanowią około 85% wszystkich wydatków gmin, a pozostałą część wydatki inwestycyjne. W poszczególnych krajach związkowych udział ten waha się od 78% w Bawarii do 91% w Północnej Nadrenii-Westfalii. Wśród wydatków bieżących duży udział – ok. 30% – mają wydatki socjalne. Dotacje i subwencje skierowane do sektora publicznego stanowią również ok. 30%, a poza sektor publiczny – 37%. Przekazanie kompetencji socjalnych na najniższy poziom władzy oraz walka z bezrobociem, którego powodem był kryzys finansowy, spowodowały zwiększenie obciążeń gmin z tytułu wydatków socjalnych średnio o 4,1% w 2008 r. i prawie 5% w 2009 r. Największy wzrost wydatków socjalnych można zaobserwować w gminach Saksonii (prawie 9,6% w 2008 r. i 10,4% w 2009 r.), Turyngii (odpowiednio 7,3 i 5,9%) i Brandenburgii (odpowiednio 6,6 i 4,3%). Natomiast najmniejszy wzrost tej grupy wydatków obserwujemy w Północnej Nadrenii-Westfalii i Saksonii-Anhalt (w ciągu 2 lat o ok. 5,5%). Znaczny wzrost wydatków związanych z dotacjami i subwencjami w sektorze publicznym zanotowały gminy w Szlezwiku-Holsztynie (27,8% w okresie 2007-2009). Jedynie kraj Saary zmniejszył wydatki na tę grupę (szczególnie w sektor prywatny o 7,7%).

W przedstawionym okresie dochody bieżące stanowią ok. 91% wszystkich dochodów gmin. W poszczególnych krajach związkowych udział ten waha się od ok. 85% w Brandenburgii i Saksonii do 94% w kraju Saary.

W ogólnej strukturze dochodów bieżących w okresie 2006-2008 podatki i opłaty stanowiły ok. 43-44%. W 2009 r. udział ten spadł do 40,4%, a w 3 kwartale 2010 r.

¹⁹ Obliczenia własne na podstawie [Statistisches Jahrbuch... 2009 i 2010, s. 567] oraz danych Federalnego Urzędu Statystycznego [www.destatis.de].

²⁰ Na wzrost ten duży wpływ miał przyrost wydatków inwestycyjnych o 15,4%, co jest sygnałem optymistycznym.

Tabela 2. Dochody gmin w okresie 1 kwartał 2006 - 3 kwartał 2010 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Okres	B-W	Baw	B	Hes	M-P-P	D-S	P-N-W	N-P	K-S	S	S-A	Sz-H	T	Razem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Wydanki socjalne	1-4 kw. 2006	6 139	6 454	1 490	3 428	839	3 797	9 918	2 036	515	1 987	1 450	1 371	1 110	40 532
	1-4 kw. 2007	6 121	6 469	1 494	3 462	831	3 786	9 973	2 069	508	1 984	1 400	1 331	1 106	40 534
	1-4 kw. 2008	6 385	6 802	1 592	3 492	866	3 985	10 204	2 171	523	2 174	1 465	1 364	1 187	42 210
	1-4 kw. 2009	6 715	7 103	1 661	3 677	902	4 150	10 741	2 184	556	2 401	1 478	1 445	1 257	44 270
	1-3 kw. 2010	4 846	5 101	1 195	2 676	632	2 965	7 815	1 584	394	1 710	1 035	1 002	916	31 871
Bieżące koszty operacyjne	1-4 kw. 2006	4 430	4 859	1 047	2 402	674	3 064	9 047	1 334	314	1 315	934	1 062	765	31 248
	1-4 kw. 2007	4 471	4 973	1 066	2 813	673	3 223	9 907	1 419	322	1 330	957	1 032	775	32 961
	1-4 kw. 2008	4 822	5 159	1 117	2 982	683	3 436	10 141	1 566	360	1 398	964	1 077	806	34 511
	1-4 kw. 2009	5 053	5 360	1 185	3 480	702	3 527	10 461	1 656	416	1 494	995	1 262	846	36 437
	1-3 kw. 2010	3 608	4 145	838	2 751	513	2 496	7 981	1 424	308	1 054	712	832	577	27 239
Dotacje i subwencje w sektorze publicznym	1-4 kw. 2006	5 757	6 452	1 076	3 364	529	3 875	9 286	2 082	568	1 017	933	1 171	516	36 624
	1-4 kw. 2007	5 820	6 499	1 136	3 639	594	4 111	9 411	2 246	577	1 052	983	1 198	562	37 828
	1-4 kw. 2008	6 307	6 864	1 236	3 869	662	4 346	10 117	2 308	615	1 084	1 023	1 406	601	40 438
	1-4 kw. 2009	6 838	7 328	1 335	4 141	693	4 652	10 499	2 425	603	1 268	1 058	1 552	644	43 036
	1-3 kw. 2010	5 418	5 670	995	3 157	518	3 239	8 066	1 785	480	946	765	1 057	486	32 582
Pozostałe dotacje i subwencje	1-4 kw. 2006	5 392	6 084	1 738	4 602	1 316	5 410	14 740	2 158	519	2 723	1 270	1 613	1 401	48 964
	1-4 kw. 2007	5 447	6 600	1 753	4 673	1 324	5 535	15 006	2 210	559	2 725	1 266	2 157	1 490	50 745
	1-4 kw. 2008	5 639	6 798	1 825	4 781	1 322	5 735	15 677	2 348	528	2 744	1 234	2 246	1 514	52 391
	1-4 kw. 2009	6 046	7 432	1 895	5 125	1 350	6 010	16 575	2 535	519	2 934	1 323	2 250	1 530	55 524
	1-3 kw. 2010	4 739	5 752	1 440	3 846	1 035	4 640	13 187	1 952	440	2 208	1 025	1 717	1 171	43 152
Płatności na tym samym poziomie	1-4 kw. 2006	2 889	5 510	1 035	2 910	432	3 644	8 469	1 700	493	896	852	988	440	30 257
	1-4 kw. 2007	2 854	5 387	1 062	3 368	479	3 836	8 510	1 832	500	923	901	997	475	31 124
	1-4 kw. 2008	3 059	5 705	1 168	3 370	528	4 096	9 002	2 001	539	950	938	896	513	32 765
	1-4 kw. 2009	3 244	6 241	1 257	3 685	558	4 382	9 760	2 168	528	1 099	971	1 264	560	35 717
	1-3 kw. 2010	2 591	4 822	927	2 636	422	3 023	7 430	1 564	425	824	702	803	418	26 587

Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Wydatki bieżące ogółem	1-4 kw. 2006	19 188	19 054	4 409	11 376	3 033	12 981	36 036	6 205	1 501	6 383	3 909	4 398	3 481	131 953
	1-4 kw. 2007	19 341	19 855	4 488	11 795	3 056	13 350	37 466	6 475	1 561	6 354	3 881	4 851	3 583	136 056
	1-4 kw. 2008	20 407	20 604	4 707	12 342	3 120	13 957	38 794	6 821	1 586	6 628	3 925	5 334	3 716	141 941
	1-4 kw. 2009	21 702	21 603	4 895	13 247	3 182	14 397	39 921	6 972	1 652	7 147	4 021	5 373	3 826	147 938
	1-3 kw. 2010	16 216	16 267	3 586	10 154	2 338	10 590	30 549	5 408	1 248	5 190	2 928	3 889	2 805	111 168
Wydatki inwestycyjne	1-4 kw. 2006	3 850	5 044	1 011	1 910	583	1 814	3 998	1 102	396	1 513	799	948	785	23 752
	1-4 kw. 2007	4 102	5 704	995	2 107	581	1 761	4 173	1 158	211	1 433	742	935	751	24 653
	1-4 kw. 2008	4 474	5 901	1 007	2 109	566	1 981	3 854	1 239	219	1 467	711	1 060	766	25 354
	1-4 kw. 2009	5 774	7 382	1 012	2 189	568	2 563	3 958	1 166	268	1 657	788	1 037	892	29 254
	1-3 kw. 2010	3 015	4 930	585	1 908	335	1 600	2 435	857	203	1 183	503	610	519	18 683
Skorygowane wydatki ogółem	1-4 kw. 2006	23 038	24 098	5 419	13 286	3 616	14 795	40 034	7 307	1 897	7 897	4 708	5 346	4 266	155 705
	1-4 kw. 2007	23 443	25 559	5 483	13 902	3 637	15 111	41 639	7 633	1 772	7 787	4 623	5 786	4 334	160 709
	1-4 kw. 2008	24 881	26 505	5 714	14 451	3 686	15 938	42 648	8 060	1 805	8 095	4 636	6 394	4 482	167 295
	1-4 kw. 2009	27 476	28 985	5 907	15 436	3 750	16 960	43 879	8 138	1 920	8 804	4 809	6 410	4 718	177 192
	1-3 kw. 2010	19 231	21 197	4 171	12 062	2 673	12 190	32 984	6 265	1 451	6 373	3 431	4 499	3 324	129 851

Oznaczenia: B-W – Badenia-Wirtembergia; Baw – Bawaria; B – Brandenburgia; Hes – Hesja; M-P-P – Meklemburgia-Pomorze Przednie; D S – Dolna Saksonia; P N-W – Północna Nadrenia-Westfalia; N-P – Nadrenia-Palatynat; K S – Kraj Saary; S – Saksonia; S-A – Saksonia-Anhalt; Sz-H – Szlezwik-Holsztyn; T – Turynia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Finanzen und Steuern. Vierteljahrsberichte*... 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, tab. 6.1.1, 6.1.2].

do 38,6%. Tym samym zwiększył się udział dotacji i subwencji w sektor publiczny z ok. 54 do 59% w 2009 r. i 62% w 3 kwartale 2010 r. Udział podatków i opłat w dochodach bieżących gmin jest zróżnicowany w poszczególnych krajach związkowych. Największy udział tych dochodów w dochodach bieżących jest w gminach Hesji – 50% przed kryzysem i 47% w czasie kryzysu. Najmniejszy natomiast w Meklemburgii-Pomorzu Przednim – 21%. Tym samym gminy z tego kraju są najbardziej uzależnione od dochodów w postaci dotacji i subwencji. Również gminy w Brandenburgii są mocno uzależnione od dotacji i subwencji.

Analizując dochody ogółem i dochody bieżące, można zauważyć ich wzrost zarówno w 2007 r. (odpowiednio 6,7 i 8,1%), jak i w 2008 r. (odpowiednio 3,3 i 4,3%). Niestety kryzys finansowy znalazł swoje odbicie w tych dwóch rodzajach dochodów w 2009 r. Dochody bieżące spadły średnio o 3,2, a całkowite o 2,8%.

Duże zmiany zaszły w dochodach gmin z tytułu podatków i opłat. W niektórych krajach zanotowano ponad 10-procentowy wzrost tych dochodów w 2007 r. w porównaniu z 2006 r., a w Brandenburgii wzrost o prawie 20%. Również w roku następnym gminy w tym kraju związkowym zanotowały największy wzrost – 17,5%. Niewiele mniej gminy w Turyngii (17,2%) i Saksonii (17,1%). Wspomniany wcześniej rok 2009 był rokiem kryzysowym, jeżeli chodzi o wpływy do gmin z tytułu podatków i opłat. Wszystkie analizowane kraje zanotowały spadek wpływów. Był to spadek od 2,7% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim do aż 16,4% w Nadrenii-Palatynacie. Poprawiająca się pod koniec 2009 r. sytuacja gospodarcza w Niemczech spowodowała duże zmiany we wpływach z tytułu dochodów z działalności gospodarczej. Po spadkach w 2008 r. część gmin uzyskała wzrost dochodów z tego tytułu. Największy zanotowały gminy Bawarii – 93%. Niestety stanowią one niewielką część wszystkich dochodów gmin i nie mogą być podstawą w działalności finansowej gmin.

Kryzys finansowy niekorzystnie wpłynął również na dochody gmin z tytułu odsetek w 2009 r. Średnio dochody z tego tytułu zmalały o 16%. Spadek dochodów z wyżej wymienionych tytułów nie został pokryty znacznym wzrostem dochodów z tytułu dotacji i subwencji. Średnio rocznie o ok. 5%. W 2009 r. były na takim samym poziomie co rok wcześniej w gminach Meklemburgii-Pomorza Przedniego i Saksonii-Anhalt lub nieznacznie wzrosły w gminach Badenii-Wirtembergii i kraju Saary. Wzrost dochodów z dotacji i subwencji powyżej 10% zanotowały gminy Saksonii (12,3%) i Szlezwiaka-Holsztyna (16,4%).

Na podstawie zaprezentowanych w tab. 3 informacji na temat salda finansów publicznych widać wpływ kryzysu na pogarszający się stan finansów publicznych większości gmin. W okresie 2006-2008 większość gmin w poszczególnych krajach związkowych wykazywała nadwyżkę w finansach. Tym, które miały deficyt w 2006 r., w 2007 r. udało się go obniżyć lub nawet osiągnąć nadwyżkę. Spośród gmin z 5 krajów, które w 2009 r. miały nadwyżkę, w 3 kwartale 2010 r. tylko gminy z 2 wykazują nadwyżkę: 32 mln euro w Turyngii i 3 mln euro w Saksonii. Na koniec 2009 r. gminy Badenii-Wirtembergii, które rok wcześniej miały nadwyżkę

w wysokości 1,8 mld euro, zanotowały największy deficyt w wysokości 2,5 mld euro. Na koniec 3 kwartału 2010 r. udało im się zmniejszyć deficyt o ponad połowę. Dość gwałtownie wzrasta natomiast deficyt w gminach Hesji i Północnej Nadrenii-Westfalii.

Tabela 3. Saldo finansów publicznych gmin w okresie 1 kwartał 2006 - 3 kwartał 2010 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	3 kwartał 2010
Badenia-Wirtembergia	855	2228	1762	-2548	-1158
Bawaria	1407	2354	1811	-161	-655
Brandenburgia	60	280	517	112	-174
Hesja	312	1257	1089	-840	-2112
Meklemburgia-Pomorze Przednie	-29	79	224	82	-53
Dolna Saksonia	205	876	633	-861	-943
Północna Nadrenia-Westfalia	-862	695	640	-1854	-2624
Nadrenia-Palatynat	-258	-174	-253	-854	-732
Kraj Saary	-123	-54	2	-189	-225
Saksonia	1007	503	931	276	3
Saksonia-Anhalt	176	271	350	121	-141
Szlezwik-Holsztyn	9	15	-385	-474	-414
Turyngia	177	266	278	17	32

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Statistisches Jahrbuch: 2007, s. 563; 2008, s. 562; 2009 i 2010, s. 568; Finanzen und Steuern. Vierteljährliche... 2011, s. 49, 50].

Tabela 4. Struktura zadłużenia na koniec 3 kwartału 2010 r. (według rodzajów, w mld euro)

Wyszczególnienie	Na rynku kredytowym	Względem rządu	Przyrost kredytów gotówkowych
Razem	75,8	4,3	40,5
Badenia-Wirtembergia	5,7	0,4	0,3
Bawaria	12,9	0,8	0,5
Brandenburgia	1,5	0,0	0,7
Hesja	8,8	1,3	4,4
Meklemburgia-Pomorze Przednie	1,5	0,5	0,5
Dolna Saksonia	7,3	0,3	5,1
Północna Nadrenia-Westfalia	22,4	0,3	20,3
Nadrenia-Palatynat	4,9	0,1	5,3
Kraj Saary	1,0	0,0	1,6
Saksonia	3,3	0,0	0,1
Saksonia-Anhalt	2,1	0,0	0,9
Szlezwik-Holsztyn	2,2	0,5	0,8
Turyngia	2,2	0,0	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: [Finanzen und Steuern. Vierteljährliche... 2011, s. 18, 22, 27-28].

Zmiany te musiały wywołać zmianę zadłużenia zarówno poszczególnych jednostek podziału terytorialnego RFN, jak i samej federacji. W latach 2006-2008 gminom i związkom gmin udało się zmniejszyć zadłużenie. Kwotę 115 232 mln euro w 2005 r. udało się zredukować do 108 864 mln euro w 2008 r. Zadłużenie gmin i związków gmin stanowiło w 2009 r. 6,7% ogólnego zadłużenia. W porównaniu z 2008 r. zadłużenie gmin i związków gmin wzrosło o prawie 5 mld euro. Był to wzrost o 4,5%. Kryzys finansowy, którego wynikiem było stabilizowanie finansów, spowodował niespotykany w historii RFN bezwzględny wzrost zadłużenia w 2010 r. Zadłużenie publiczne RFN wzrosło na koniec 2010 r. w porównaniu z 2009 r. o prawie 18% (304,4 mld euro). Zadłużenie gmin i związków gmin zwiększyło się o 4,9% (5,6 mld euro) [Pressemitteilung Nr. 478 i Nr. 069]. Zadłużenie gmin na rynku kredytowym stanowi 63%. Duży udział w zadłużeniu gmin – 34% – mają kredyty gotówkowe. Wśród krajów związkowych najbardziej zadłużone są „stare” kraje oraz kraje-miasta. Również gminy ze „starych” krajów związkowych są bardziej zadłużone niż gminy „nowych” krajów związkowych (tab. 4).

5. Podsumowanie

Federacyjny ustrój RFN pociąga za sobą siłą rzeczy bardziej złożoną strukturę organizacji administracji publicznej niż w państwie unitarnym, jakim jest Polska. Struktura państwa niemieckiego składa się z czterech szczebli: federacji, krajów związkowych, powiatów i miast na prawach powiatu oraz gmin i związków międzygminnych. W niektórych krajach związkowych występuje również szczebel pośredni – okręg. Istotną cechą dotyczącą samorządu terytorialnego w Niemczech jest wielość i różnorodność wynikająca z uregulowań prawnych poszczególnych krajów związkowych, na które miały wpływ warunki historyczne, polityczne, gospodarcze i społeczne. Poszczególne grupy samorządu terytorialnego są znacznie różniącymi się od siebie strukturami. W tworzeniu samorządu terytorialnego stosowano demokratyczne zasady państwa prawa z zachowaniem możliwości utrzymania lokalnych i regionalnych tradycji, a także podporządkowania ich konstytucyjnym zasadom państwa federalnego. Niemniej jednak można zauważyć trend zbliżania się do siebie stosowanych rozwiązań. Szczególnie widoczne jest to w coraz szerszym upowszechnianiu modelu południowoniemieckiego z burmistrzem wybieranym w wyborach powszechnych. Wzmocnienie gmin wiąże się również z procesami integracyjnymi i stosowaniem zasady subsydiarności. W RFN można zaobserwować przywracanie kompetencji samorządowi poprzez rozluźnianie nadzoru federacji, przenoszenie kompetencji z krajów związkowych na samorząd, łączenie małych, rozproszonych jednostek w większe czy wreszcie stwarzanie nowych form współpracy terytorialnej.

Władze federalne i krajowe przez lata przerzucały na gminy koszty polityki społecznej. Tym samym samorządy lokalne były i są strukturalnie niedofinansowane. Sytuacja gmin wydaje się poważna, ponieważ gminy nie są w stanie samodzielnie

nie poradzić sobie z problemem finansowania swoich wydatków²¹. Wprowadzenie hamulca bezpieczeństwa²² na kraje związkowe spowodowało, że kraje związkowe zaczęły przekazywać gminom mniej środków niż wcześniej, chociaż gminom nie ograniczono zakresu zadań. W dłuższej perspektywie czasowej sytuacja ta może wyknąć się spod kontroli. Ograniczanie gminom dochodów bez zmniejszania zakresu obligatoryjnych wydatków doprowadzi w krótkim czasie do zwiększania się deficytu finansów gmin i wiele z nich wpadanie w pułapkę zadłużenia. Ta sytuacja wymaga poważnych decyzji politycznych na szczeblu zarówno federalnym, jak i krajowym.

Literatura

- Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009*, Reihe 1, Band 1 w: *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*, Berechnungsstand: August 2009/Februar 2010, Statistische Ämter der Länder, Stuttgart März 2010.
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Wydawnictwo Dr-a Andrzeja Abramskiego, Katowice 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, 2009*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010.
- Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2007*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008.
- Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2008*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009.
- Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2009*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010.
- Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-3. Vierteljahr 2010*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Bundestag, Berlin 2010 stan prawny na dzień 21 lipiec 2010, <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg.html> (09.09.2010).
- Kociubiński K., *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, [w:] K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

²¹ Według uregulowań konstytucyjnych władze federalne odpowiadają za bezpieczeństwo systemów socjalnych i związane z tym ewentualne zadłużenie oraz kraje związkowe wspólnie ponoszą odpowiedzialność za gminy. To oznacza, że gminy w Niemczech nie mogą się zadłużać i powinny mieć zbilansowane budżety. Jest jeden wyjątek, jest nim krótkoterminowy kredyt obrotowy do przezwyciężenia przejściowych trudności finansowych. Kredyty te są regularnie odnawiane, czyli w rzeczywistości przekształciły się w kredyty długoterminowe, które finansują regularne zadania miast i gmin. Stąd w strukturze zadłużenia dla gmin wykazywane są zarówno kredyty, jak i pożyczki gotówkowe. Ta regulacja jest bardzo często wykorzystywana przez gminy. Tym samym również gminy w Niemczech są zadłużone.

²² Art. 109, 115 i 143d ustawy zasadniczej RFN. Zgodnie z wymogami ustawy zasadniczej zadłużenie ma być zmniejszane od 2011 r. Budżet federalny ma zostać zrównoważony od 2016 r. Natomiast budżety krajów związkowych nie mogą wykazywać deficytu od 2020 r. Berlin, Brema, kraj Saary, Saksonia-Anhalt oraz Szlezwik-Holsztyn mogą uzyskać wsparcie konsolidacyjne z budżetu federalnego, jeżeli od 2011 r. zaczną redukować deficyt.

Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.

Pressemitteilung Nr. 069 vom 21.02.2011, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011.

Pressemitteilung Nr. 478 vom 20.12.2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010.

Pressemitteilung Nr. 489 vom 29.12.2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010.

Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2007.

Statistisches Jahrbuch 2008 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008.

Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009.

Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010.

www.destatis.de.

FINANCIAL CRISIS IMPACT ON GERMAN MUNICIPALITIES PUBLIC FINANCES

Summary: The Federal Republic of Germany is a federal state with a far-reaching independence of each of its federal states. German federal system determines a more complex structure of local government than that of unitary countries, such as Poland. The aim of this article is a presentation of institutional solutions, functioning and characteristic of the individual local government units in Germany and an attempt to determine the impact of financial crisis on the condition of municipalities' public finances.