

Paweł Kowalik, Łukasz Kuźmiński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SPOSÓB OBLICZANIA ZAPOTRZEBOWANIA FINANSOWEGO GMIN W NIEMCZECH

Streszczenie: Krajowe systemy wyrównania finansowego dla samorządów lokalnych składają się z wielu elementów. Opierają się one głównie na kryteriach dochodowych. Potrzeby finansowe jednostki są porównywane z możliwościami finansowymi innych jednostek. Jednym z elementów systemu wyrównania jest zapotrzebowanie finansowe gmin. Celem artykułu jest zbadanie sposobów wyliczania zapotrzebowania finansowego gmin w Niemczech.

Słowa kluczowe: Niemcy, gminy, system wyrównania finansowego, zapotrzebowanie finansowe.

1. Wstęp

Niemieckie krajowe systemy wyrównywania dochodów samorządowych rozwijały się od wielu lat. Na przykład system wyrównania dochodów Bawarii opiera się na ustawie z 1948 r., Badenii-Wirtembergii z 1961 r., Hesji z 1978 r., a Kraju Saary z 1983 r. Niektóre kraje, np. Bawaria, Saksonia czy Szlezwik-Holsztyn, wprowadziły nowe ustawy. Nadrenia Północna-Westfalia opiera swój system wyrównania na rocznych ustawach. Większość krajów dokonała zmian w prawodawstwie dotyczącym wyrównania dochodów samorządowych w ostatnim kwartale 2010 r. (najczęściej w grudniu) lub w pierwszej połowie 2011 r. Wszystkie te zmiany miały wspomóc realizację zasady subsydiarności, jak również niwelowanie negatywnych skutków kryzysu światowego. Analizując ustawy i ich nowelizacje, można zauważyć zwiększoną ich częstotliwość w okresie ostatniego kryzysu, szczególnie w roku 2009. W tym właśnie roku kraje związkowe znacznie częściej wprowadzały zmiany w swoich ustawach o wyrównaniu dochodów, np. Badenia-Wirtembergia dokonała czterech nowelizacji, Hesja trzech, Dolna Saksonia i Nadrenia-Palatynat po dwie; Turyngia dwie w 2010 r. Rekordzistą przed kryzysem był w tej mierze Kraj Saary, który w 2006 r. dokonał aż pięciu nowelizacji. Natomiast Bawaria, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Szlezwik-Holsztyn wprowadziło w 2009 r. lub później nowe ustawy. Oczywiście, trzeba też wspomnieć o Nadrenii Północnej-Westfalii i jej rocznych ustawach.

Celem artykułu jest zbadanie sposobu obliczania zapotrzebowania finansowego (*Bedarfsmesszahl*) gmin w Niemczech. Źródła analizy zostały oparte na bieżących aktach prawnych.

2. Sposób obliczania zapotrzebowania finansowego gmin w poszczególnych krajach związkowych w Niemczech¹

2.1. Badenia-Wirtembergia

Zapotrzebowanie finansowe gmin oblicza się jako iloczyn liczby mieszkańców (LM) i jednostkowej stawki zapotrzebowania (JSZ), którą wylicza się, mnożąc stawkę podstawową (SP) przez współczynnik korygujący (WK) (tab. 1).

Tabela 1. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Badenii-Wirtembergii

LM (w tys.)	do 3	10	20	50	100	200	500	powyżej 600
WK (w %)	100	110	117	125	135	155	179	186

Źródło: Ustawa o wyrównaniu dochodów samorządowych Badenii-Wirtembergii.

Zapotrzebowanie finansowe dla gmin, w których liczba mieszkańców leży między dwoma kryteriami, oblicza się poprzez interpolację, zaokrąglając następnie do 10 eurocentów w górę. Stawka podstawowa jest ustalana corocznie przez ministerstwa: finansów i gospodarki oraz spraw wewnętrznych w formie rozporządzenia². Tak obliczoną kwotę zapotrzebowania koryguje się w górę o 15%, jeżeli na terenie gminy: przebywają żołnierze poborowi Bundeswery i żołnierze stacjonujący w koszarach, policjanci zajmujący mieszkanie służbowe, studenci szkół wyższych i wyższych szkół zawodowych.

2.2. Bawaria

Zapotrzebowanie finansowe gmin w ramach subwencji ogólnej oblicza się na podstawie przeliczeniowej liczby mieszkańców i własnego potencjału podatkowego. Przeliczeniową liczbę mieszkańców wylicza się, mnożąc faktyczną liczbę miesz-

¹ Nie będą brane pod uwagę miasta na prawach kraju związkowego: Berlin, Brema, Hamburg. Opracowane na podstawie krajowych ustaw o wyrównaniu dochodów samorządowych (najczęściej określana jako FAG) i krajowych ustaw o podatkach i opłatach samorządowych (najczęściej określana jako Kommunalabgabengesetz). W przypadku Dolnej Saksonii również ustawa o podziale środków między krajem związkowym a jednostkami samorządowymi.

² Przykład obliczeń dla gminy liczącej 15 000 mieszkańców w 2010 r. Obliczenia własne na podstawie danych ministerstw Finansów i Gospodarki oraz Spraw Wewnętrznych Badenii-Wirtembergii:

- JSZ dla liczby mieszkańców poniżej 3 tys. wynosi 977 EUR – stawka podstawowa,
- JSZ dla liczby mieszkańców dla LM 10 tys.: $110\% \cdot 977 = 1074,7$ EUR,
- JSZ dla liczby mieszkańców dla LM 20 tys.: $117\% \cdot 977 = 1143,09$ EUR,
- różnica w stawce: $1143,09 - 1074,7 = 68,39$,
- różnica w LM między kryteriami: $20\ 000 - 10\ 000 = 10\ 000$,
- nadwyżka ponad niższe kryterium: $15\ 000 - 10\ 000 = 5000$,
- JSZ dla gminy liczącej 15 000 mieszkańców: $(68,39 \cdot 5000 : 10\ 000) + 1074,7 = 1108,9$ EUR,
- zapotrzebowanie finansowe: $1108,9 \cdot 15\ 000 = 16\ 633\ 500$ EUR.

kańców³ przez stawkę korygującą. Stanowi ona sumę stawki podstawowej i stawek uzupełniających. W faktycznej liczbie mieszkańców uwzględnia się dodatkowo 75% nieskoszarowanych członków sił zbrojnych stacjonujących na terenie gminy. Stawka podstawowa zależy od liczby mieszkańców i można ją wyliczyć na podstawie tab. 2.

Tabela 2. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Bawarii

LM (w tys.)	do 5	10	20	50	100	250	500	powyżej 500
WK (w %)	108	115	125	135	140	145	150	150 + 1 za każde następne 100 000

Źródło: Ustawa o wyrównaniu dochodów między krajem związkowym, gminami i związkami gmin Bawarii.

Zapotrzebowanie finansowe dla gmin, w których liczba mieszkańców leży między dwoma kryteriami, oblicza się poprzez interpolację. Stawki uzupełniające przyznaje się gminom za dodatkowe obciążenia ze względu na:

- słabość strukturalną,
- przyznanie statusu miasta na prawach powiatu i związanych z tym dodatkowych zadań specjalnych i obciążeń związanych z pomocą społeczną i podstawowym zabezpieczeniem dla osób poszukujących pracy – 10% współczynnika podstawowego.

2.3. Brandenburgia

Zapotrzebowanie finansowe gmin w ramach podstawowej subwencji ogólnej oblicza się jako iloczyn wskaźnika zapotrzebowania (*Bedarfsansatz*) i kwoty bazowej (*Grundbetrag*). Wskaźnik zapotrzebowania jest iloczynem liczby mieszkańców gminy i stawki podstawowej. Stawka podstawowa zależy od liczby mieszkańców i można ją wyliczyć na podstawie tab. 3.

Tabela 3. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Brandenburgii

LM (w tys.)	do 2,5	7,5	15	35	45	55
WK (w %)	100	105	112	120	125	130

Źródło: Ustawa o ogólnym wyrównaniu dochodów w gminach i związkach gmin Brandenburgii.

Zapotrzebowanie finansowe dla gmin, w których liczba mieszkańców leży między dwoma kryteriami, oblicza się poprzez interpolację i zaokrągla do dwóch miejsc po przecinku. Kwota bazowa razem z inwestycyjnymi subwencjami ogólnymi jest

³ Ujmuje się tu również czynnik demograficzny z ostatnich 5 lat.

ustalana w taki sposób, aby wykorzystać masę kluczową w całości. Pozostała kwota zasila kapitał wyrównawczy.

2.4. Dolna Saksonia

Zapotrzebowanie finansowe oblicza się jako iloczyn wskaźnika zapotrzebowania i jednolitej kwoty podstawowej. Wskaźnik zapotrzebowania (lub przeliczeniowa liczba mieszkańców) wylicza się, mnożąc liczbę mieszkańców przez współczynnik korygujący, który dla gmin oblicza się na podstawie poniższej tabeli.

Tabela 4. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Dolnej Saksonii

LM (w tys.)	do 10	20	50	100	250	powyżej 500
WK (w %)	100	110	125	145	170	180

Źródło: Ustawa o wyrównaniu dochodów Dolnej Saksonii.

Dla populacji gmin leżących między dwoma kryteriami, wskaźnik zapotrzebowania oblicza się poprzez interpolację zaokrąglając do 0,1%.

2.5. Hesja

Kwota zapotrzebowania dla gminy jest obliczana jako iloczyn całkowitej stawki (*Gesamtansatz*) i kwoty bazowej. Stawka całkowita składa się ze stawki podstawowej i stawek uzupełniających (*Ergänzungsansätze*). Kwota bazowa jest ustalana w EUR do dwóch miejsc po przecinku w taki sposób, aby wykorzystać możliwie wszystkie środki. Reszta zasila krajowy kapitał wyrównawczy. Stawka podstawowa jest liczona jako liczba mieszkańców skorygowana o odpowiedni współczynnik korygujący. Można ją wyliczyć na podstawie tab. 5.

Tabela 5. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Hesji

LM (w tys.)	5	7,5	10	15	20	30	50	powyżej 50
WK (w %)	107	114	121	124	126	127	129	130

Źródło: Ustawa regulująca wyrównanie dochodów Hesji.

Stawka podstawowa dla gmin, które są:

- ponadlokalnym centrum, wynosi co najmniej 125%,
- ponadlokalnym centrum i częściowo pełni funkcje centrum regionalnego, wynosi co najmniej 130%,
- centrum regionalnym, wynosi co najmniej 140%.

Stawka podstawowa nie zmienia się, jeżeli liczba mieszkańców w stosunku do poprzedniego roku wzrosła o mniej niż 10%. Stawka uzupełniająca, wynosząca 15% odpowiedniej stawki podstawowej, jest przyznawana gminom, których liczba miesz-

kańców przekracza 50 000. Gdy w gminie mieszka więcej niż 50 osób należących do stacjonarnych sił zbrojnych⁴, to przysługuje jej stawka uzupełniająca równa liczbie tych osób. Jeżeli w ciągu 10 lat liczba mieszkańców, na podstawie której oblicza się stawkę podstawową, wzrosła o więcej niż 10%, to gminie przyznawana jest stawka uzupełniająca w wysokości połowy wielkości, o jaką tempo wzrostu populacji przekroczyło 10%. Jeżeli gmina jest organem prowadzącym szkołę, to otrzymuje stawkę uzupełniająca w wysokości 15% środków przeznaczonych na subwencję na szkoły, obliczoną na podstawie odpowiedniej liczby uczniów.

2.6. Mekleburgia-Pomorze Przednie

Zapotrzebowanie finansowe gmin i miast na prawach powiatu w 2010 i 2011 r. oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców i kwotę bazową równą 100%, natomiast od 2012 r. obliczać się będzie przez pomnożenie zniwelowanej liczby mieszkańców i kwoty bazowej równej 95% dla gmin poniżej 500 mieszkańców i 100% dla gmin o liczbie mieszkańców 500 lub więcej.

2.7. Nadrenia Północna-Westfalia

Fikcyjne obciążenie wyjściowe (*Ausgangsmesszahl*) lub inaczej kwota wyjściowa odzwierciedla zapotrzebowanie finansowe.

Kwota wyjściowa dla gmin i powiatów jest obliczana jako iloczyn całkowitej stawki i kwoty bazowej, natomiast dla stowarzyszeń regionalnych stosuje się iloczyn liczby mieszkańców i kwoty bazowej. Kwota bazowa jest ustalana tak, aby wykorzystać środki przeznaczone na subwencje ogólne.

W przypadku gmin całkowita stawka składa się ze stawki podstawowej oraz stawek: uczniowskiej (*Schüleransatz*), obciążenia socjalnego (*Soziallastenansatz*) oraz obciążenia centralnego (*Zentralitätsansatz*). Stawka podstawowa jest obliczana jako liczba zameldowanych mieszkańców gminy, ważona w zależności od wielkości tej gminy. Stawki procentowe wykorzystywane do przeliczania liczby mieszkańców prezentuje tab. 6.

Tabela 6. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Nadrenii Północnej-Westfalii

LM (w tys.)	25	38,5	54,5	73,5	95	120	147	177,5	210,5
WK (w %)	100	103	106	109	112	115	118	121	124
LM (w tys.)	246,5	285	326,5	371	418,5	468,5	521	577	635,5
WK (w %)	127	130	133	136	139	142	145	148	151

Źródło: Ustawa regulująca dotacje Nadrenii Północnej-Westfalii do gmin i związków gmin w roku budżetowym 2011.

⁴ Łącznie z członkami ich rodzin.

Dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 635,5 tys. stawka wynosi 154%. Zapotrzebowanie finansowe dla gmin, w których liczba mieszkańców leży między dwoma kryteriami, oblicza się poprzez interpolację, zaokrąglając do jednego miejsca po przecinku. Stawka uczniowska jest przyznawana na każdego zarejestrowanego ucznia w szkołach działających samodzielnie. Liczba uczniów jest ważona zgodnie z typami szkół:

Rodzaj szkoły	Waga (w %)
Szkoły podstawowe	96
Szkoły średnie, obejmujące 5-9 rok nauki	119
Szkoły realne	88
Gimnazja	96
Szkoły ogólnokształcące, licea (<i>Gesamtschulen</i>)	146
Szkoły zawodowe	54
Szkoły specjalne	346

Przed zastosowaniem wag stosuje się następujące zasady:

- liczba uczniów uczonych w sposób nieintegracyjny we wszystkich typach szkół, w których zajęcia odbywają się przez cały dzień, mnożona jest przez 1,5;
- liczba uczniów uczonych w sposób integracyjny w szkołach, w których zajęcia odbywają się przez pół dnia, mnożona jest przez 3;
- liczba uczniów uczonych w sposób integracyjny w szkołach, w których zajęcia odbywają się przez cały dzień, mnożona jest przez 5,1.

Tak skalkulowana stawka uczniowska mnożona jest przez 88%.

Stawka obciążenia socjalnego jest obliczana na podstawie liczby gospodarstw domowych wymagających wsparcia w danej gminie, które są przemnożone przez 9,6. Stawka obciążenia centralnego udzielana jest gminom na zarejestrowanych pracowników zobowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Liczba tych osób mnożona jest przez 0,15.

2.8. Nadrenia-Palatynat

Kwota zapotrzebowania jest obliczana jako iloczyn całkowitej stawki i kwoty bazowej. Stawka całkowita składa się ze stawki podstawowej i stawek uzupełniających. Kwota bazowa ustalana jest przez właściwe ministerstwo w porozumieniu z ministerstwem odpowiedzialnym za budżet, tak aby kwota przeznaczona do podziału w ramach subwencji ogólnej B została wykorzystana w całości. Stawka podstawowa wynosi dla gmin, gmin związkowych i dużych miast należących do powiatu 34% liczby mieszkańców.

W celu zrekompensowania dodatkowych obciążeń stosowane są następujące stawki uzupełniające:

- dla gmin 35% liczby nieskoszarowanych żołnierzy, personelu cywilnego oraz członków rodzin zagranicznych sił zbrojnych, jeżeli nie podlegają niemieckim przepisom meldunkowym;
- szkolna dla komunalnych jednostek, którym podlegają szkoły realne plus, gimnazja, szkoły integracyjne, szkoły zawodowe i specjalne; stawka ta wynosi 150% liczby uczniów dla szkół specjalnych i 50% liczby uczniów dla pozostałych wymienionych szkół; jeżeli koszty gimnazjów są refundowane przez powiat, liczba uczniów jest dzielona proporcjonalnie do jednostek i powiatu; w przypadku stowarzyszeń szkół uczniowie są dzieleni na członków stowarzyszenia według ich miejsca zamieszkania, chyba że zostały określone wyraźnie inne alokacje kosztów;
- dla uzdrowisk przysługująca gminom, które 1 stycznia zostaną uznane w całości lub części za uzdrowisko, uzdrowisko lub kurort leczący metodą Kneippa lub Felke, kurorty klimatyczne i miejsca z leczniczymi źródłami; wynosi ona 1 mieszkańiec na każde 600 zagranicznych noclegów ujętych w gminie w okresie 1 października roku przed ubiegłym rokiem do 30 września ubiegłego roku.

2.9. Kraj Saary

Zapotrzebowanie finansowe gmin oblicza się jako iloczyn stawki całkowitej i jednolitej stawki zapotrzebowania⁵. Stawka całkowita składa się ze stawki podstawowej i stawek uzupełniających. Stawka podstawowa zależy od liczby mieszkańców i można ją wyliczyć na podstawie poniższej tabeli:

Tabela 7. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Kraju Saary

LM (w tys.)	do 5	10	20	30	40	50	100	200
WK (w %)	104	100	102	104	107	112	123	133

Źródło: Ustawa o wyrównaniu dochodów samorządowych Kraju Saary.

Zapotrzebowanie finansowe dla gmin, w których liczba mieszkańców leży między dwoma kryteriami, oblicza się poprzez interpolację, zaokrąglając w górę do 0,1%. W celu zrekompensowania dodatkowych obciążeń stosowane są następujące stawki uzupełniające:

- stawka za liczbę nieskoszarowanych osób stacjonujących zagranicznych sił zbrojnych oraz członków jej rodziny, jeżeli nie podlegają niemieckim przepisom meldunkowym w liczbie tych osób;
- stawka za dzieci; otrzymują ją gminy, w których roczny przyrost naturalny⁶ przewyższa średnią krajową przyrostu naturalnego powiększoną o 0,05%; wskaźnik

⁵ Jednolita stawka zapotrzebowania ustalana jest przez właściwe ministerstwo, tak aby kwota przeznaczona na subwencję ogólną B, pomniejszona o korekty, została wyczerpana w całości.

⁶ Wskaźnik urodzeń żywych – liczba urodzeń żywych na 1000 mieszkańców.

urodzeń żywych jest zaokrąglany do 0,1 promila; stawka ta wynosi 0,1% liczby mieszkańców za każde 0,1 promila;

- stawka za drogi przyznawana gminom, w których długość dróg na jednego mieszkańca przekracza średni wskaźnik dla kraju związkowego; stawka dla dróg miejskich (*Innerortstraßen*)⁷ wynosi 1,5 mieszkańca za pierwsze 10 pełnych i zaczętych 100 metrów oraz 2,5 mieszkańca za dalsze pełne i rozpoczęte 100 metrów; stawka dla dróg wiejskich (*Außerortstraßen*)⁸ wynosi 2 mieszkańców za pierwsze 10 pełnych i rozpoczętych 100 metrów i 3 mieszkańców za dalsze pełne i rozpoczęte 100 metrów; stawka dla innych dróg poza obszarami miejskimi, które nie zaliczają się do dróg wiejskich i służą transportowi publicznemu, wynosi 1 mieszkańca za pierwsze 10 pełnych i zaczętych 100 metrów oraz 1,5 mieszkańca za dalsze pełne i rozpoczęte 100 metrów; dla dróg przebiegających przez teren gminy⁹, za których utrzymanie gmina jest odpowiedzialna, stawka wynosi 5 mieszkańców za pełne i rozpoczęte 100 metrów¹⁰;
- stawka dla gmin górniczych w celu zrekompensowania szczególnych obciążeń i skutków gospodarczych wynikających z górnictwa, a które nie są kompensowane przez żądających odszkodowania; stawka obliczana jest według schematu: 60% sumy szkód górniczych w drugim roku poprzedzającym dany rok z okresu 5 lat dzieli się przez liczbę mieszkańców; z tak obliczonej kwoty zaokrąglonej do pełnego euro będzie: 0,5% należności do 10 EUR; 0,2% należności od 10 do 20 EUR; 0,1% należności od 20 do 50 EUR i 0,04% należności powyżej 50 EUR, każda w zaokrągleniu do trzech miejsc po przecinku, pomnożona przez stawkę podstawową;
- stawka dla gmin uzdrowiskowych, które w ciągu ostatnich trzech lat wyrównania finansowego przed przedostatnim rokiem co najmniej raz otrzymały subwencję ogólną A, i kiedy liczba noclegów w stosunku do liczby mieszkańców gminy przekracza średnią krajową gmin uzdrowiskowych zaaprobowanych przez kraj związkowy; stawka ta wynosi 1 mieszkańca na 300 miejsc noclegowych i jest zaokrąglana do pełnych jednośc;
- stawka dla miejscowości centralnych; wynosi ona 6% liczby ludności dla centrów ponadlokalnych (*Mittelzentren*) i 2% liczby ludności dla centrów regionalnych (*Oberzentren*).

Zapotrzebowanie finansowe związków gmin oblicza się przez pomnożenie liczby mieszkańców związku ze stawką obciążenia socjalnego i jednolitą stawką zapotrzebowania¹¹.

⁷ W obrębie zwartej zabudowy.

⁸ Poza zwartą zabudową – między gminami i obszarami gmin.

⁹ Drogi krajowe I i II stopnia oraz drogi federalne.

¹⁰ W tym przypadku nie porównuje się, o ile długość dróg przekracza średni wskaźnik.

¹¹ Jednolita stawka zapotrzebowania ustalana jest przez właściwe ministerstwo, tak aby kwota przeznaczona na subwencję ogólną dla związków gmin, pomniejszona o korekty, została wyczerpana w całości.

Stawkę obciążenia socjalnego otrzymują te związki, które w sprawozdaniu finansowym roku poprzedzającego dany rok przekroczyły wydatki socjalne w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do średniej dla kraju związkowego. Stawka ta wynosi 0,7% liczby ludności za każdy pp. (do 20 pp.) przekroczenia średniej krajowej i 0,5% liczby ludności za każdy dodatkowy pp. powyżej średniej krajowej. Obliczone stawki zaokrąglane są do jednego mieszkańca.

2.10. Saksonia

Zapotrzebowanie finansowe gmin oblicza się jako iloczyn stawki całkowitej i kwoty bazowej. Stawka całkowita składa się ze stawki podstawowej i stawki uczniowskiej. Stawkę podstawową oblicza się na podstawie skorygowanej liczby mieszkańców. Można ją wyliczyć na podstawie tab. 8.

Tabela 8. Współczynnik korygujący dla określonej liczby mieszkańców w Saksonii

LM (w tys.)	do 1,5	4	7,5	12,5	17,5	25	40	55	75	105
WK (w %)	100	112	122	133	144	152	160	165	173	200

Źródło: Ustawa o wyrównaniu dochodów w gminach i powiatach Saksonii.

Zapotrzebowanie finansowe dla gmin, w których liczba mieszkańców leży między dwoma kryteriami, oblicza się poprzez interpolację, zaokrąglając do dwóch miejsc po przecinku. Wskaźniki korygujące są tworzone z uwzględnieniem średnich zapotrzebowań finansowych w klasach wielkości gmin.

Stawka uczniowska jest liczona na podstawie wskaźnika procentowego za każdego ucznia szkół gminnych. Szkolne związki celowe (*Schulzweckverbände*) dzielą liczbę uczniów na swoich członków według określonego klucza. Liczba uczniów jest ustalana na podstawie danych statystycznych danego roku szkolnego, w którym rozpoczyna się rok budżetowy. Liczbę uczniów mnoży się przez odpowiednią stawkę w zależności od rodzaju szkoły. Stawki te wynoszą dla odpowiednich typów szkół:

- 1) podstawowe, średnie i średnie wieczorowe – 100%;
- 2) gimnazja, gimnazja wieczorowe i college – 85%;
- 3) zawodowe, techniczne, gimnazja zawodowe (pełnowymiarowe) – 112%;
- 4) specjalne szkoły zawodowe – 112%;
- 5) zawodowe, techniczne (w niepełnym wymiarze godzin) – 45%;
- 6) ogólnokształcące szkoły specjalne:
 - wspierające uczenie – 165%,
 - dla osób niepełnosprawnych umysłowo – 498%,
 - wspomagające wychowywanie – 297%,
 - dla osób niepełnosprawnych – 595%,
 - dla niewidomych i słabo widzących – 444%,

- dla osób niesłyszących – 484%,
 - szkół korygujących wymowę – 166%,
 - szkół klinicznych i szpitalnych – 89%.
- Otrzymany wynik mnoży się dodatkowo przez 179%.

2.11. Saksonia-Anhalt

Zapotrzebowanie finansowe oblicza się jako iloczyn stawki podstawowej i kwoty bazowej. Stawkę podstawową dla gmin oblicza się w oparciu o interpolację liniową na podstawie liczby mieszkańców skorygowanych o wskaźnik (*Gemeindergrößenansatz*):

- 100% dla gmin o liczbie mieszkańców poniżej 8000,
- od 102 do 112% dla gmin o liczbie mieszkańców od 8000 do 24 999,
- od 113 do 130% dla gmin o liczbie mieszkańców od 25 000 do 60 000.

Dla członków związku gmin wskaźnik zależy od liczby mieszkańców pojedynczej gminy w stosunku do liczby mieszkańców tego związku. Dla gmin pełniących funkcję centrum ponadlokalnego wskaźnik wzrasta o 20%.

Gminy otrzymują rocznie środki w wysokości 11 mln EUR, jeśli jedna lub więcej dzielnic miejscowości pełni funkcję centrum lokalnego lub funkcje centrum lokalnego z częściowymi funkcjami centrum ponadlokalnego. Podział dokonywany jest proporcjonalnie do liczby centrów lokalnych w formie dodatku do subwencji ogólnej. Nie dotyczy to gmin, które pełnią funkcję centrum lokalnego lub też funkcje centrum lokalnego z częściowymi funkcjami centrum ponadlokalnego, albo nawiązały współpracę z gminami pełniącymi funkcje centrum ponadlokalnego lub regionalnego.

2.12. Szlezwik-Holsztyn

Kwota zapotrzebowania dla gmin obliczana jest na podstawie iloczynu liczby mieszkańców i jednolitej kwoty bazowej. Jednolita kwota bazowa podawana jest przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ustalana jest w taki sposób, aby środki na podstawowe subwencje ogólne dla gmin były wykorzystane tak, by szczególne subwencje ogólne dla gmin i subwencje dla gminy Helgoland nie były potrzebne.

Częściowa kwota zapotrzebowania (*Teilbetrag der Ausgangsmesszahl*) jest iloczynem liczby mieszkańców i jednolitej kwoty gwarantowanej (*einheitlichen Garantiebetrag*), która może wynosić maksymalnie 80% kwoty bazowej i jest określana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

2.13. Turyngia

Zapotrzebowanie finansowe oblicza się jako iloczyn stawki całkowitej i kwoty bazowej. Stawka całkowita składa się ze stawki podstawowej i stawki uzupełniającej. Stawkę podstawową dla gmin oblicza się w oparciu o interpolację liniową na podstawie liczby mieszkańców skorygowanych o wskaźnik procentowy:

- 100% dla gmin o liczbie mieszkańców do 3000,
- od 100 do 105% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 3000 do 5000,
- od 105 do 110% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 5000 do 10 000,
- od 110 do 115% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 10 000 do 20 000,
- od 115 do 120% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 20 000 do 40 000,
- od 120 do 130% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 40 000 do 50 000,
- od 130 do 140% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 50 000 do 100 000,
- od 140 do 145% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 100 000 do 200 000,
- 150% dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 200 000.

3. Ocena sposobu obliczania zapotrzebowania finansowego

Zapotrzebowanie finansowe gmin jest definiowane w różny sposób, przy czym występuje większa różnorodność czynników analizowanych przy obliczaniu kwoty tego zapotrzebowania. Podstawowym elementem brany pod uwagę we wszystkich analizowanych krajach jest liczba mieszkańców danej gminy.

Zapotrzebowanie finansowe oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców przez kwotę bazową¹², która określa wielkość zapotrzebowania na jednego mieszkańca. Najczęściej rozważana jest przeliczeniowa liczba mieszkańców, obliczona na podstawie odpowiednich współczynników korygujących. Jedynie w Szlezwiku-Holsztynie do wyliczenia zapotrzebowania na środki stosuje się faktyczną liczbę mieszkańców. W tym kraju związkowym oblicza się też dodatkowo częściową kwotę zapotrzebowania jako iloczyn liczby mieszkańców i jednolitej kwoty gwarantowanej, która może wynieść maksymalnie 80% kwoty bazowej.

W Brandenburgii, Dolnej Saksonii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Szlezwiku-Holsztynie i Turynгии pod uwagę brana jest tylko liczba mieszkańców. Pozostałe kraje związkowe stosują dodatkowe korekty liczby mieszkańców. Dotyczą one skoszarowanych lub nieskoszarowanych żołnierzy lub ich rodzin¹³, policjantów, studentów szkół wyższych i wyższych zawodowych, szybszego niż krajowy przyrostu naturalnego, bardzo dużych gmin, liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez gminę, wysokiego obciążenia socjalnego, miejscowości centralnych, gmin uzdrowiskowych lub górniczych, a Kraj Saary wprowadził nawet stawkę uzupełniającą za drogi. Najbardziej rozbudowany system stawek uzupełniających i uregulowań z nim związanych¹⁴ ma Hesja (4), Nadrenia Północna-Westfalia (3), Nadrenia-Palatinat (6), Kraj Saary (6),

¹² Określaną czasami jako jednostkowa stawka zapotrzebowania (Badenia-Wirtembergia), jednolita stawka zapotrzebowania (kraj Saary), jednostkowa kwota podstawowa (Dolna Saksonia) czy jednostkowa kwota bazowa (Szlezwik-Holsztyn).

¹³ Wojsk krajowych lub zagranicznych.

¹⁴ W przypadku stawki uczniowskiej niektóre kraje stosują jeden przelicznik (Hesja), a niektóre cały system uzależniony od rodzajów szkół (Nadrenia Północna-Westfalia, Saksonia).

Odpowiednie ministerstwa¹⁵ wyznaczają odpowiednie wartości współczynników korygujących dla danej liczby mieszkańców. Jedynie w Saksonii-Anhalt i Turynгии wartości współczynników określone są w przedziałach dla odpowiednich przedziałów liczby mieszkańców. Dla populacji leżących między dwoma kryteriami stosuje się interpolację, stosując odpowiednie zaokrąglenie, podane w ustawach.

Większość krajów stosuje progresywny system w wyznaczaniu współczynników korygujących liczbę mieszkańców. Tym samym w korzystniejszej sytuacji są gminy większe, którym przyznawana jest wyższa wartość tego współczynnika. Wyjątkiem jest Kraj Saary, którego system wyrównania jest na początku regresywny. Gminy do 5000 mieszkańców otrzymały współczynnik korygujący 104%, gminy z liczbą mieszkańców równą 10 000 – 100%, a w gminach większych stosowana jest progresja. Meklemburgia-Pomorze Przednie i Nadrenia-Palatynat określiły jeden współczynnik korygujący. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim do końca 2011 r. wynosi 100%, a od 2012 r. będą stosowane dwa współczynniki uzależnione od liczby mieszkańców. Nadrenia-Palatynat określiła najniższy współczynnik korygujący z wszystkich krajów, ponieważ dla gmin wynosi on tylko 34%. Szlezwik-Holsztyn, jak już zostało wspomniane, nie stosuje żadnego współczynnika korygującego. Najbardziej rozbudowany system współczynników korygujących, aż 19, ma Nadrenia Północna-Westfalia¹⁶. Następną jest Saksonia z 10 współczynnikami. Większość krajów ma ich od 6 do 8.

Największe preferencje dla największych gmin można zaobserwować:

- w Saksonii, gdzie gminy z liczbą mieszkańców równą 105 000 otrzymały współczynnik korygujący w wysokości 200%;
- w Badenii-Wirtembergii, gdzie gminy z liczbą mieszkańców powyżej 600 000 otrzymały współczynnik korygujący w wysokości 186%;
- w Dolnej Saksonii, gdzie gminy z liczbą mieszkańców powyżej 500 000 otrzymały współczynnik korygujący w wysokości 180%;
- w Bawarii, gdzie gminy z liczbą mieszkańców powyżej 500 000 otrzymały współczynnik korygujący w wysokości 150%;
- w Nadrenii Północnej-Westfalii, gdzie gminy z liczbą mieszkańców równą 635 500 otrzymały współczynnik korygujący w wysokości 151%.

Współczynnik korygujący obliczony dla gmin liczących 20, 50, 100, 200 i 500 tys. mieszkańców jest najwyższy w Saksonii. Średni współczynnik korygujący w 2011 r. dla gminy liczącej¹⁷:

¹⁵ Na przykład w Badenii-Wirtembergii są to Ministerstwo Finansów i Gospodarki oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

¹⁶ Nie są tu brane pod uwagę systemy przedziałowe w Saksonii-Anhalt i Turynгии. Traktując jeden przedział jako jedną wartość, w przypadku pierwszego kraju otrzymujemy 3, a drugiego – 9 wartości.

¹⁷ W nawiasie podane wartości z uwzględnieniem Nadrenii-Palatynatu, dla których został określony współczynnik korygujący w wysokości 34%. Tym samym fałszuje on wyniki dla pozostałych krajów. W niektórych krajach określono wskaźnik korygujący dla maksymalnej liczby mieszkańców poniżej 100 000 lub 200 000. Tym samym przyjęto założenie, że w przypadku Brandenburgii i Sakso-

- 5000 mieszkańców wyniósł 103,7% (98,3),
- 10 000 mieszkańców – 107,8% (102,2),
- 20 000 mieszkańców – 113,7% (107,6),
- 50 000 mieszkańców – 123,1% (116,2),
- 100 000 mieszkańców – 131,8% (124,2),
- 200 000 mieszkańców – 137,6% (129,6),
- 500 000 mieszkańców – 143,8% (135,4).

Kraj Saary uregulował obliczenia zapotrzebowania finansowego związków gmin. Jest ono wyliczane na podstawie iloczynu liczby mieszkańców, stawki obciążenia socjalnego i jednolitej stawki zapotrzebowania.

4. Zakończenie

Wyrównanie finansowe biorące pod uwagę jedynie stronę dochodową ma istotne ograniczenia i nie spełnia teoretycznych założeń odnośnie do stosowania dotacji i subwencji. Nie analizuje ono tego, że w poszczególnych jednostkach popyt jest zróżnicowany na różnego rodzaju dobra publiczne i inne usługi świadczone przez samorząd lokalny. Równie ważne, a może nawet najważniejsze jest wyrównywanie z uwzględnieniem zróżnicowania potrzeb wydatkowych (związane ze zróżnicowanym zapotrzebowaniem na usługi w różnych miejscach) i wyrównywanie uwzględniające uzasadnione (niezwiązane z efektywnością funkcjonowania samorządów) zróżnicowanie kosztów jednostkowych wykonywanych usług. Nie chodzi przy tym o zróżnicowanie wynikające z różnic w preferencjach społeczności lokalnych, lecz o będące skutkiem obiektywnych różnic w warunkach lokalnych. Przy konstrukcji systemu wyrównania finansowego rozważane powinno być zróżnicowanie kosztów jednostkowych wykonywanych usług – takie, które wiążą się z obiektywnie panującymi warunkami zewnętrznymi; koszt jednostkowy utrzymania szkoły podstawowej będzie inny w gminie miejskiej, a inny w gminie wiejskiej. Kraje związkowe próbują uwzględniać te aspekty w swoich systemach wyrównania finansowego, ale nadal uwaga skupiona jest głównie na stronie dochodowej, a nie wydatkowej. W procesie wyrównywania dochodów wszystkie kraje związkowe porównują zapotrzebowanie finansowe z możliwościami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego, a nie z faktycznymi kosztami wykonywanych zadań. Tym samym kwoty transferów nie mają uzasadnienia ekonomicznego, a jedynie są wynikiem przyjętych w ustawach algorytmów podziału środków aż do ich wyczerpania.

nii-Anhalt dla wartości 100, 200 i 500 tys. mieszkańców przyjęto maksymalny wskaźnik dla maksymalnej wartości liczby mieszkańców. W przypadku Saksonii dla wartości 200 i 500 tys. mieszkańców przyjęto maksymalny wskaźnik dla maksymalnej wartości liczby mieszkańców. W przypadku kraju Saary dla wartości 500 tys. mieszkańców przyjęto maksymalny wskaźnik dla maksymalnej wartości liczby mieszkańców.

Literatura

- Krajowe ustawy o podatkach i opłatach samorządowych (Kommunalabgabengesetz).
- Ustawa o ogólnym wyrównaniu dochodów w gminach i związkach gmin Brandenburgii (*Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg*) z dnia 29 czerwca 2004 r.
- Ustawa o podziale środków między krajem związkowym i jednostkami samorządowymi Dolnej Saksonii (*Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen*) z dnia 13 września 2007 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów Dolnej Saksonii (*Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich – w tekście NFAG*) w wersji z dnia 14 września 2007 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów Meklemburgii-Pomorza Przedniego (*Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern*) z dnia 10 listopada 2009 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów między krajem związkowym, gminami i związkami gmin Bawarii (*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden*) z dnia 3 czerwca 2010 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów Nadrenii-Palatynat (*Landesfinanzausgleichsgesetz*) z dnia 30 listopada 1999 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów Saksonii-Anhalt (*Finanzausgleichsgesetz*) z dnia 16 grudnia 2009 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów samorządowych Badenu-Wirtembergii (*Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich*) z dnia 28 listopada 1961 r., w wersji z dnia 1 stycznia 2000 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów samorządowych Kraju Saary (*Kommunalfinanzausgleichsgesetz*) z dnia 12 lipca 1983 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów Turyngii (*Thüringer Finanzausgleich*) z dnia 20 grudnia 2007 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów w gminach i powiatach Saksonii (*Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen*) z dnia 12 stycznia 2009 r.
- Ustawa o wyrównaniu dochodów w Szlezwiku-Holsztynie (*Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein*) z dnia 7 marca 2011 r.
- Ustawa regulująca dotacje Nadrenii Północnej-Westfalii do gmin i związków gmin w roku budżetowym 2011 (*Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbänden im Haushaltsjahr 2011*) lub inaczej ustawa o finansowaniu gmin (*Gemeindefinanzierungsgesetz 2011*).
- Ustawa regulująca wyrównanie dochodów Hesji (*Gesetz zur Regelung der Finanzausgleichs*) w wersji z dnia 29 maja 2007 r.

WAY OF FINANCIAL NEED DEDUCTION OF GERMAN MUNICIPALITIES

Summary: National systems of local government fiscal equalization are composed of many elements. They are based mainly on income criteria. Financial needs of individuals are compared with the financial capacity of other entities. One element of the equalization system is the financial need of municipalities. This article aims to examine the method of calculation of fiscal capacity of the German municipalities.

Keywords: Germany, municipalities, financial equalization system, financial need.