

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 439

**Problemy ekonomii,
polityki ekonomicznej
i finansów publicznych**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Beata Mazur
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



Wydanie publikacji dofinansowane ze środków Fundacji KGHM Polska Miedź

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-594-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Barczak: Sezonowość i prognozowanie ruchu pasażerskiego w transporcie lotniczym na przykładzie Portu Lotniczego Szczecin-Goleńców / Air passenger traffic forecasting and seasonality on the example of Szczecin-Goleńców Airport	11
Iwona Bąk, Beata Szczecińska: Przestrzenne zróżnicowanie województw Polski pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej / Spatial differentiation of Polish voivodeships in terms of socio-economic situation	23
Iwona Bąk, Beata Szczecińska: Wykorzystanie statystycznej analizy danych do oceny rynku pracy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej / Application of statistical data analysis to evaluation of the labour market in Poland in comparison to the countries of the European Union	35
Patrycja Chodnicka-Jaworska: Determinanty ratingów kredytowych krajów strefy euro / Determinants of euro zone countries' credit ratings	47
Piotr Chojnacki, Tomasz Kijek: Wydatki na prace badawczo-rozwojowe a wartość rynkowa firm biotechnologicznych / R&D expenditures and market value of biotechnology firms	59
Magdalena Cyrek: Within and between sectoral sources of wage inequality across European Union countries / Wewnątrz- i międzysektorowe źródła nierówności płacowych pomiędzy państwami Unii Europejskiej	67
Marta Czekaj: Wybrane problemy sukcesji gospodarstw rolnych w Polsce / Selected problems of succession of farms in Poland.....	77
Mieczysław Dobija: Ekonomia pracy. Gospodarka bez deficytu z ograniczonymi podatkami / Economics of labor. Deficit free economy with limited taxes	90
Małgorzata Magdalena Hybka: Personal income tax expenditures in Germany and Poland / Preferencje w podatku dochodowym od osób fizycznych w Niemczech i w Polsce	104
Marcin Idzik: Financial inclusion in Poland in the segment of young consumers / Inkluzja finansowa w Polsce w segmencie młodych konsumentów...	115
Dorota Jegorow: Ekonomia próżni – wyzwania rozwojowe / Economics of emptiness – developmental challenges.....	126
Elżbieta Jędrych: Innowacje społeczne w przedsiębiorstwach / Social innovations in enterprises	134

Marcin Jędrzejczyk: Kwantytatywna formuła wyznaczania kursu centralnego w procesie rozszerzania unii walutowej / Quantitative formula to determine central rate in the process of monetary union extension.....	144
Adam Karbowski: Strategiczne znaczenie kosztu stałego ustanowienia współpracy badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw / Strategic meaning of the fixed set-up cost of R&D cooperation	154
Wojciech Kisiała: Nierówności regionalne a wzrost gospodarczy – weryfikacja hipotezy odwróconego U Williamsona / Regional inequalities vs. economic growth – testing Williamson’s inverted U-curve hypothesis	167
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local government units	178
Iwona Kowalska: Konsekwencje finansowe dla gmin podwyższenia wieku obowiązku szkolnego / Financial consequences of raised school starting age for communes.....	194
Joanna Kuczevska, Sylwia Morawska: Court Excellence Model jako narzędzie poprawy sprawności organizacyjnej sądów / Court Excellence Model as a tool of improving the organizational efficiency of courts	206
Paweł Kulpaka: Niezachowanie względnego parytetu siły nabywczej w wybranych krajach członkowskich strefy euro w latach 1999-2015 / Disturbance of the relative purchasing power parity in the selected Member States of the eurozone in the years 1999-2015	219
Maria Miczyńska-Kowalska: Szanse i zagrożenia rynku pracy województwa lubelskiego na obszarach wiejskich / Opportunities and threats of the labour market in rural areas of Lublin Voivodeship	230
Teresa Miś: Rola funduszy i programów UE w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich / The role of EU funds and programs in multifunctional rural areas development	241
Dawid Obrzeźgiewicz: Wpływ podatku od towarów i usług na płynność finansową przedsiębiorstwa / Impact of VAT on financial liquidity of company.....	253
Tetiana Paientko: Public debt in Ukraine: irrational management and risks leading to corruption / Dług publiczny Ukrainy: zarządzanie irracjonalne i zagrożenia prowadzące do korupcji	265
Kateryna Proskura: Concept and rules of thin capitalization as means of minimizing tax load / Koncepcje i zasady niedostatecznej kapitalizacji jako środki minimalizacji obciążeń podatkowych.....	274
Jurij Renkas: Ekonomia pracy. Teoria godziwych wynagrodzeń / Economics of labor. Theory of fair remuneration	284
Viktor Shevchuk, Agnieszka Żyra: Światowe ceny metali a wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej / World metal prices vs. economic growth in the Central and East European countries	302

Jerzy Sokolowski: Czynniki kształtujące strategie cenowe sprzedaży usług przez hotele / Strategies in shaping the price sales for hotel services	315
Joanna Stefaniak: Usługi w nowej strategii rynku wewnętrznego / Services in the New Single Market Strategy.....	324
Maciej Szczepkowski: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Republice Czeskiej na tle Europy Środkowo-Wschodniej / Foreign direct investment in the Czech Republic in comparison to CEE region	335
Anna Walczyk: Formulation of the cluster development strategy – selected aspects / Formułowanie strategii rozwoju klastra – wybrane aspekty.....	344
Adam Wasilewski: Przesłanki i uwarunkowania instytucjonalnego wsparcia transferu innowacji do sektora przetwórstwa spożywczego / Premises and conditions of institutional support for the innovation transfer to the food processing sector.....	362
Anna Wildowicz-Giegiel, Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzczak: Podatek dochodowy jako instrument redystrybucji dochodów w Polsce na tle krajów UE-28 / Personal income tax as an instrument of income redistribution in Poland against the background of EU-28 countries	374
Michał Zaremba: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na nierównowagi wewnętrzne w strefie euro / Impact of global financial crisis on the internal imbalances in the euro area.....	384
Jolanta Zawora: Działalność gminy w Niemczech i Polsce – uwarunkowania prawne, organizacyjne i finansowe / Activities of municipalities in Germany and Poland – legal, organizational and financial factors	393
Andrzej Zygula, Paweł Oleksy: Polityka dywidendowa spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie na przykładzie sektora handel / Dividend policy of companies listed on the Warsaw Stock Exchange on the example of the trading sector	405
Jolanta Żukowska: Geoeconomia nowej rzeczywistości / Geoeconomics of new reality	417

Wstęp

Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych wydajemy w serii Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Niniejsza publikacja, stanowiąca pierwszą z czterech części materiałów konferencyjnych, zawiera 36 opracowań, w tym sześć w języku angielskim. Zostały one poświęcone aktualnym problemom naukowo-badawczym z zakresu teorii ekonomii, realizacji polityki ekonomicznej – w wymiarze mikro- i makroekonomicznym – oraz zagadnieniom związanym ze stanem finansów publicznych w Polsce i na świecie.

Liczne grono autorów prezentuje wyniki swoich dociekań naukowych w postaci teoretycznych i empirycznych analiz związanych z polityką fiskalną na szczeblu centralnym i samorządowym, wykorzystaniem instrumentów polityki podatkowej w odniesieniu do opodatkowania kapitału, pracy i konsumpcji oraz z problemami polityki pieniężnej i rynku kapitałowego w skali krajowej i międzynarodowej. Ponadto zeszyt zawiera opracowania dotyczące nierówności społecznych, polityki regionalnej i lokalnej, rozwoju produkcji rolnej, obszarów wiejskich i przetwórstwa spożywczego, problemów sektora usług turystycznych i transportowych, jak również rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, efektywności wydatków na B+R oraz polityki państwa w obszarze rynku pracy.

Publikacja nasza jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce zajmują się finansami publicznymi, współczesnymi problemami polityki ekonomicznej czy ekonomii. Poszczególne artykuły były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr ekonomii lub polityki ekonomicznej. Za ich rzetelne recenzje chciałbym serdecznie podziękować. Dziękuję również pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz wszystkim osobom i instytucjom zaangażowanym w powstanie tej publikacji.

Jestem w pełni przekonany, że książka *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych* będzie Państwa inspirować do dalszych badań i dociekań naukowych oraz przyczyni się do powstania równie interesujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski
e-mail: jolazawora@gmail.com

**DZIAŁALNOŚĆ GMINY W NIEMCZECH I POLSCE –
UWARUNKOWANIA PRAWNE, ORGANIZACYJNE
I FINANSOWE**

**ACTIVITIES OF MUNICIPALITIES
IN GERMANY AND POLAND – LEGAL,
ORGANIZATIONAL AND FINANCIAL FACTORS**

DOI: 10.15611/pn.2016.439.34

JEL Classification: H72

Streszczenie: Celem opracowania jest przedstawienie aspektów prawnych, organizacyjnych i finansowych, odnoszących się do funkcjonowania gmin w Niemczech i w Polsce. W obydwu krajach gmina została uznana przez Konstytucję za podstawową JST. Gmina ma zagwarantowaną osobowość prawną, samodzielność funkcjonalną, organizacyjną i finansową. Samorządowi gminnemu obydwu państw powierzono zasadniczą część lokalnych spraw publicznych. Gminy mają także zapewnione konstytucyjnie źródła finansowania swojej działalności. Budżety samorządów w tych krajach są jednak w dużym stopniu uzależnione od zewnętrznych źródeł finansowania w formie dotacji i subwencji, co ogranicza ich samodzielność finansową. Ponadto brak adekwatności dochodowej w stosunku do zakresu i realizowanych zadań prowadzi do korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania, powiększających poziom zadłużenia samorządów.

Słowa kluczowe: struktura samorządu terytorialnego, gmina, gospodarka finansowa.

Summary: The article aims to present aspects of legal, organizational and financial factors related to the functioning of municipalities in Germany and Poland. Local governments have similar structures both in Poland and in Germany in spite of different state regimes. In both countries municipality has been recognized by the Constitution as a basic unit of local government. Municipality has guaranteed legal personality and independence. Local government is responsible for a substantial part of local public tasks. Sources of income of municipalities are provided by law.

Keywords: structure of local government, municipality, financial economy.

1. Wstęp

Podstawową barierą umacniania samorządności terytorialnej w krajach europejskich jest rozdzźwięk pomiędzy skalą transferu odpowiedzialności i zadań do samorządu a skalą finansów publicznych. Jest to problem podstawowy, gdyż ciągle niedofinansowanie zadań powoduje szereg negatywnych zjawisk, w tym przede wszystkim niekontrolowane narastanie długu. W większości krajów Unii Europejskiej samorząd terytorialny ma bardzo długą tradycję. W krajach europejskich występują różne wzorce administracji lokalnej. Struktury samorządowe są w poszczególnych krajach bardzo zróżnicowane, zarówno co do liczby szczebli, jak i wielkości podstawowej jednostki. Podstawowe uwarunkowania dla jednostek samorządowych określają narodowe tradycje oraz krajowe normy prawne. Dlatego, uwzględniając wspólne korzenie europejskie, międzynarodowe traktaty, a także integrację w ramach Unii Europejskiej, wiedzę o samorządzie terytorialnym warto przedstawiać z perspektywy poszczególnych państw.

Celem opracowania jest przedstawienie aspektów prawnych, organizacyjnych i finansowych, odnoszących się do funkcjonowania gmin w Niemczech i w Polsce. W opracowaniu przeprowadzono analizę literatury i obowiązujących przepisów prawnych regulujących działalność polskich i niemieckich samorządów. W artykule wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego, Eurostatu, Rocznika Statystycznego Niemiec oraz OECD.

2. Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech i Polsce oraz podstawy prawne jego funkcjonowania

Wśród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej wyróżnić można trzy kraje o ustroju federalnym (Niemcy, Austria, Belgia), dwa zregionalizowane państwa o strukturze quasi-federacyjnej (Hiszpania i Włochy) oraz pozostałe jednolite państwa. Struktury samorządowe w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane, zarówno co do liczby szczebli, jak i liczby jednostek. Dominuje struktura dwuszczeblowa, która w 2011 roku występowała w czternastu krajach UE. Najniższy poziom struktur samorządowych w badanych krajach, odpowiadający szczeblowi gminnemu, obejmował 89 578 jednostek [Dexia-CEMR 2011/2012]. Jednostki te były nierównomiernie rozmieszczone na obszarze Unii, największa liczba gmin zlokalizowana była we Francji, Niemczech, Hiszpanii i Włoszech. Drugi poziom obejmował 1071 jednostek, które stanowiły szczebel pośredni (ponadlokalny) w państwach z trzyszczeblową strukturą samorządu (Francja, Hiszpania, Polska, Włochy) lub poziom regionalny w krajach z dwoma stopniami struktury samorządu terytorialnego, z mniejszą liczbą ludności (m.in. Republika Czeska, Słowacja, Dania). Trzeci szczebel stanowiło 80 jednostek, zróżnicowanych w poszczególnych krajach. Na jednostki te składały się regiony w dużych państwach unitarnych (Francja, Polska) oraz w krajach zregionalizowanych, o strukturze zbliżonej do występującej w państwach

federacyjnych, w których regiony charakteryzują się relatywnie dużą autonomią i własną lub delegowaną władzą ustawodawczą (Hiszpania, Włochy).

Przeciętna gmina w UE miała w 2011 roku 5630 mieszkańców oraz obszar o powierzchni 49 km² [Dexia-CEMR 2012]. Rozmiary gmin wahały się w poszczególnych krajach od 5 km² na Malcie do 1552 km² w Szwecji. Rozmiary demograficzne gmin były również zróżnicowane, wynosiły średnio od około 1700 mieszkańców (Czechy, Francja) do ponad 150 000 w Wielkiej Brytanii. Średnia liczba mieszkańców gminy zarówno w Niemczech, jak i Polsce przekracza rozmiary przeciętnej gminy w Unii. W Polsce gmina ma również powierzchnię większą od średniej dla UE (tabela 1).

Tabela 1. Liczba i rozmiary gmin w Niemczech i Polsce (2011 r.)

Kraj	Liczba gmin	Średnia liczba mieszkańców	Średnia powierzchnia w km ²
Niemcy	11 553	7 080	31
Polska	2 479	15 400	126

Źródło: [CEMR-Dexia 2011/2012, s. 3-4].

Porównując funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i Niemczech, należy wskazać, że kraje te przyjęły odmienne, pod względem struktury terytorialno-prawnej, modele władzy samorządowej: Niemcy są państwem federalnym, Polska natomiast – unitarym. Zasadnicza różnica pomiędzy systemami unitarnymi a federalnymi polega na tym, że w systemach federalnych istnieje tendencja do większego ograniczania roli rządu centralnego w stosunku do samorządu lokalnego. Ponadto w ramach państwa federalnego mogą istnieć różnorodne systemy samorządu terytorialnego, podczas gdy w państwie unitarym istnieje jeden system samorządu w całym państwie [Rajca (red.) 2010]. Wszystkie jednostki administracyjne wchodzące w skład państwa są w jednakowy sposób zorganizowane i podporządkowane organom centralnym, które określają ich ustrój, właściwość i stopień ewentualnej samodzielności [Machalski 2015, s. 38]. W państwie unitarym każda z władz publicznych, w tym każdy z organów samorządu terytorialnego, znajduje podstawy swojego istnienia wyłącznie w przepisach stanowionych przez właściwe centralne organy państwa, nie mając jakichkolwiek przymiotów suwerenności państwowej. Państwo unitarne jest scentralizowane w tym znaczeniu, że może w nim występować tylko poziomy podział władz. Samorząd terytorialny jako podstawowa instytucja pionowego podziału władz w państwie unitarym odnosi się tylko do władzy wykonawczej [Izdebski 2008, s. 17]. W państwie federalnym występuje pionowy podział władz: ustawodawczej i wykonawczej, a na ogół także sądowniczej, zgodny z podziałem suwerenności pomiędzy federację i jej części składowe. Ze względu na podział suwerenności pomiędzy dwa szczeble państwowe federacja jest z istoty swojej państwem niescentralizowanym. W państwach federalnych występuje znaczna

suwerenność części składowych, które mają własne systemy prawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Natomiast w państwach unitarnych wszystkie jednostki administracyjne są podporządkowane głównemu ośrodkowi władzy; obowiązuje jednolity system prawodawczy, wykonawczy i sądowniczy.

Republika Federalna Niemiec jest państwem federacyjnym (związkowym) o daleko idącej samodzielności poszczególnych krajów (landów), wchodzących w skład państwa jako związku. Federacyjny ustrój determinuje bardziej złożoną strukturę organizacji samorządu terytorialnego w Niemczech. Od zjednoczenia w 1990 roku Niemcy składają się z 16 landów (trzy z nich to tzw. miasta-kraje, czyli miasta mające status landu, są to: Brema, Hamburg i Berlin), posiadających status krajów związkowych. Landy stanowią niezależne „państwa w państwie” z własnymi konstytucjami, parlamentami i rządami. Istnieje jednak nadrzędność ustawodawstwa federalnego nad prawem landów. Organizacja wewnętrzna krajów związkowych pozostaje w gestii landów, co sprawia, że zarówno sposób zorganizowania władz samorządowych, jak i podział kompetencji między nimi są bardzo zróżnicowane w poszczególnych landach. Państwo podzielone na kraje dzieli się dalej na okręgi regencyjne, należące do administracji państwowej, na powiaty o dwójnym rządowo-samorządowym charakterze oraz samorządowe gminy [Ruśkowski, Dolnicki (red.) 2007]. Zasadniczo w RFN, odmiennie niż w Polsce, wyróżnia się dwa szczeble samorządu terytorialnego: gminy (*Städte/Gemeinden*) i powiaty (*Landkreise/Kreise*). W obydwu krajach gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, co ma swój wyraz w Konstytucji. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) w art. 28 zapewnia gminom prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej na własną odpowiedzialność w ramach przepisów prawnych. Również związki gmin posiadają, zgodnie z ustawami w ramach przewidzianego dla nich ustawowego zakresu zadań, prawo do samorządności. Gwarancja samorządności obejmuje także zapewnienie podstaw własnej odpowiedzialności finansowej. Jedną z tych podstaw jest należne gminie prawo do pobierania podatków ze źródła odpowiadającego potencjałowi gospodarczemu na podstawie odpowiednich przepisów. Gmina niemiecka, jako najmniejsza jednostka podziału terytorialnego państwa, jest wyodrębnioną terytorialnie i organizacyjnie wspólnotą lokalną, na rzecz której działają władze lokalne, świadcząc dobra i usługi komunalne w oparciu o zasadę subsydiarności, postulującą umiejscowienie kompetencji władzy terytorialnej najbliżej obywatela w celu lepszego zaspokojenia jego potrzeb. Zgodnie z zapisami Konstytucji Niemiec, gminy posiadają osobowość prawną, cechuje je także suwerenność terytorialna oraz możliwość wyłaniania przez społeczności lokalne własnej reprezentacji, posiadają ponadto prawo do własnego majątku i prowadzą względnie samodzielną gospodarkę finansową.

Istotą finansów lokalnych jest ich odrębność (w pewnym zakresie) od finansów państwa (federacji), a w odniesieniu do gmin także w stosunku do krajów. Niezależność finansowa wspólnot samorządowych jest względna. Gminy (i ich związki) są

częścią krajów i podlegają władztwu krajów. Ustawodawca rozdzielił konstytucyjnoprawne kompetencje finansowe pomiędzy dwie kategorie podmiotów, tj. federację i kraje. W ramach dwustopniowego systemu finansowego (rozdz. 10 Konstytucji RFN) sprawy finansowe gmin zostały zaliczone do uprawnień krajów. Jednocześnie gminy zostały przez Konstytucję wyposażone w tzw. władztwo finansowe, czyli autonomię w zakresie opracowywania własnego budżetu, dochodów i wydatków, podatków i opłat lokalnych, uznawane za gwarancję istnienia prawdziwej samorządności. Gminom, oprócz gwarancji samorządności, przysługuje ochrona tejże samorządności w postaci możliwości składania skargi konstytucyjnej z tytułu naruszenia jej przez federację lub kraj. Na gruncie art. 93 Ustawy Zasadniczej RFN gminy mogą składać skargę konstytucyjną do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przepisy federalne lub krajowe łamią przepis art. 28 Konstytucji, naruszając autonomię gmin.

Zawarta w Konstytucji RFN gwarancja samorządności komunalnej zapewnia gminom i związkom gmin także odpowiednie uposażenie finansowe [Stern 2000, s. 425]. Prawne podstawy gospodarki finansowej JST stanowią także ustawy zwykłe, wydawane przez federację i kraje. Do najważniejszych z nich należą – oprócz konstytucji krajowych – ustawa z dnia 20 grudnia 2001 r. o wyrównaniu finansowym (*Finanzausgleichsgesetz*), ordynacje powiatowe i gminne oraz krajowe ordynacje budżetowe.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej również reguluje podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, przypisując gminie dominującą rolę w wykonywaniu zadań na rzecz społeczności lokalnych [Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997]. Gmina uznana została za podstawową JST i zostały jej powierzone do wykonania wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych JST. Gmina ma zagwarantowaną osobowość prawną oraz przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Konstytucja reguluje także podstawowe kwestie źródeł finansowania działalności samorządów gminnych. Szczegółowe rozwiązania w zakresie zadań, kompetencji gmin oraz źródeł finansowania regulują odrębne ustawy. Do najważniejszych z nich należą: ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009], ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z 13 listopada 2003] oraz ustawa o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990].

3. Zakres zadań realizowanych przez gminy w Niemczech i w Polsce oraz źródła ich finansowania

Podobnie jak w warunkach polskich, samorząd gminny w Niemczech realizuje dwa rodzaje zadań: zadania własne i zadania zlecone. W grupie zadań własnych wyróżnia się ponadto: zadania realizowane obligatoryjnie i zadania o charakterze fakultatywnym. Zadania obowiązkowe gmina wykonuje samodzielnie, ale są na nią nałożone ustawowo. Zadania dobrowolne gmina może wykonać w ramach swoich moż-

liwości finansowych, kadrowych i techniczno-organizacyjnych. Zadania obligatoryjne to usługi podstawowe świadczone przez gminy na rzecz społeczności lokalnej, bez których jej funkcjonowanie nie byłoby możliwe. Należą do nich m.in.: budowa i utrzymanie dróg, gospodarka odpadami, utrzymanie ładu i porządku, szkolnictwo podstawowe, pomoc i opieka socjalna, zaopatrzenie w wodę i energię, odprowadzanie ścieków, ochrona przeciwpożarowa i utrzymanie cmentarzy. Po zrealizowaniu zadań obligatoryjnych, gminy mogą przystąpić do wykonywania 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, kąpieliska).

W obydwu krajach funkcjonuje także kategoria zadań zleconych (powierzonych), które zasadniczo należą do kompetencji kraju lub federacji, ale w uzasadnionych przypadkach zostają przekazane do realizacji na szczebel samorządowy. Do zadań powierzonych z zakresu administracji państwowej zalicza się przede wszystkim sprawy meldunkowe, wydawanie paszportów, rejestrację aktów stanu cywilnego [Rajca (red.) 2010].

Analizując katalog zadań realizowanych na szczeblu gminnym w obydwu państwach, należy zauważyć, że zakres ich działalności jest bardzo zbliżony. W warunkach polskich gminy realizują następujące główne grupy zadań: 1) sprawy infrastruktury technicznej, 2) sprawy infrastruktury społecznej, 3) sprawy ładu przestrzennego i ekologicznego, 4) sprawy bezpieczeństwa publicznego, 5) sprawy reprezentacji zewnętrznej gminy [Zimmermann 2014, s. 231]. Wśród zadań własnych ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia kategorię zadań obowiązkowych, ich obowiązkowy charakter określają odrębne regulacje ustawowe [Ustawa z dnia 8 marca 1990]. Do zadań fakultatywnych w Niemczech, a obligatoryjnych w Polsce, należą zadania: z zakresu kultury, sportu, rekreacji, współpracy międzynarodowej. Zbliżony zakres mają także zadania zlecone, chociaż w polskich warunkach są one po części realizowane przez gminy, a po części przez powiaty; dotyczą mianowicie funkcjonowania urzędów stanu cywilnego, ewidencji ludności, wydawania paszportów i nadzoru budowlanego [Trojanowska 2010, s. 518].

Odmienne niż w Polsce, nie wszystkie gminy w RFN wykonują zadania w jednakowym zakresie. Ma na to wpływ głównie wielkość gminy i jej charakter, a także uczestniczenie w różnych formach współpracy międzygminnej. Niemieckie gminy cechuje wysoki stopień zróżnicowania. Generalnie można je sklasyfikować według kryterium wielkości oraz charakteru lokalizacji na gminy wiejskie i miejskie (*Gemeinde/Landgemeinde*). Ponadto występują miasta – gminy (*Städte*) o różnych wielkościach i różnym statusie w stosunku do powiatów (włączone i wyłączone z powiatu). W zależności od charakteru i wielkości gminy różnie kształtuje się jej struktura organizacyjna, zadania oraz zakres kompetencji [Grzeszczak 2006, s. 12].

W Niemczech w działalności samorządu terytorialnego można zaobserwować dwie tendencje, z jednej strony dążenie do zapewnienia gminom samodzielności fi-

nansowej, a z drugiej działania rządu federalnego mające na celu ujednoczenie poziomu życia obywateli poszczególnych krajów związkowych i gmin. Zarówno w RFN, jak i w Polsce gminy mają zapewnione konstytucyjnie źródła finansowania swojej działalności. W obydwu krajach wyróżnić można następujące główne kategorie dochodów: 1) dochody własne (z których część jest bezpośrednio pobierana przez władze lokalne, a część transferowana z budżetu państwa z tytułu części podatków, ale w praktyce traktowana jako dochód własny), 2) dochody w postaci subwencji i dotacji (w Niemczech określane jako przydziały finansowe przyznawane gminom z budżetu federalnego i krajowego). Do dochodów własnych gmin w Niemczech zalicza się przede wszystkim: wpływy z podatków, z opłat administracyjnych, opłat za użytkowanie, opłat adiacenckich, wpływy z obrotu nieruchomościami gminnymi, dywidendy z udziału w spółkach, odsetki od udzielanych pożyczek. Dochody z tytułu podatków, zgodnie z Konstytucją RFN, gminy otrzymują z podatków własnych (gminnych) oraz udziałów w podatkach federalnych i krajowych. Rozdział wpływów podatkowych między federację, kraje i gminy jest częścią systemu wyrównania finansowego. Zadaniem systemu wyrównawczego jest zapewnienie dostatecznej efektywności działania krajów i gmin oraz realizacja wyrażonej w art. 106 ust. 3 Konstytucji RFN zasady jednolitości warunków życia na terenie całej federacji. Na podstawie art. 106 ust. 6 Konstytucji gminom i związkom gmin (powiatom) zostały przydzielone dochody z podatków rzeczowych oraz dochody z lokalnych podatków konsumpcyjnych i od wydatków (luksusu). Do kategorii podatków rzeczowych zalicza się podatek gruntowy oraz podatek od działalności gospodarczej. Zarówno w Niemczech, jak i w Polsce istotnym źródłem dochodów własnych są podatki gruntowe (w ustawodawstwie niemieckim), czyli podatek od nieruchomości, rolny i leśny. W obydwu krajach samorządy pobierają także podatek od działalności gospodarczej. W strukturze niemieckiego systemu lokalnych dochodów podatkowych znajdują się także: wpływy z miejscowych podatków konsumpcyjnych oraz od dokonanych wydatków (od luksusu). Opodatkowaniu podatkiem od wydatków podlegają wydatki na nabycie zużywalnych dóbr konsumpcyjnych, a także nakłady na świadczenia polegające na utrzymaniu dóbr określonego rodzaju (np. podatek od posiadania drugiego mieszkania) [Birk 2009, s. 89].

Istotne znaczenie w strukturze dochodów obydwu krajów mają także wpływy przekazywane w formie transferów z budżetu państwa, pochodzące z podatku dochodowego. Na podstawie art. 106 ust. 3 Konstytucji RFN przysługują udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym od wynagrodzeń oraz od dochodów kapitałowych. Udział gminy w podatku dochodowym jest określony w ustawie federalnej. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy o reformie finansów gminnych (*Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen*) gminy otrzymują 15% wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym z opodatkowania wynagrodzeń, i 12% z opodatkowania dochodów kapitałowych.

W strukturze dochodów samorządowych obydwu krajów subwencje i dotacje stanowią istotne źródło finansowania. Gminy niemieckie korzystają z tzw. przydzia-

łów finansowych, tj. dotacji (subwencji) pochodzących z budżetu federalnego i budżetów krajowych. Generalnie dotacje są dzielone na ogólne i celowe. Dotacje celowe są przyznawane gminom na realizację ściśle określonych zadań, gminy nie mogą decydować o ich przeznaczeniu. Dotacje ogólne mają za zadanie wyrównywanie poziomu dochodów w poszczególnych gminach i mają przeznaczenie ogólne. Ich celem jest wzmocnienie gminy w realizacji zadań wobec niewystarczających przychodów podatkowych oraz zniwelowanie różnic w potencjale dochodowym poszczególnych gmin, są przyznawane stosownie do potrzeb finansowych danej gminy [Stasikowski 2005, s. 171].

Wpływy z dochodów budżetowych gmin, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, często nie są wystarczająco wydajne, aby zapewnić finansowanie zadań powierzonych tym jednostkom. Ograniczona samodzielność dochodowa gmin determinuje konieczność pozyskiwania zwrotnych źródeł finansowania. 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. Ustawodawstwo niemieckie dopuszcza wykorzystywanie przez gminy zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Uregulowania prawne wykluczają możliwość zaciągania zobowiązań służących finansowaniu wydatków bieżących gmin [Owsiak (red.) 2011]. Samorząd terytorialny w Polsce w zakresie pozyskiwania zwrotnych źródeł finansowania jest związany Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 242 ustawy gminy nie mogą zaciągać kredytów i pożyczek na sfinansowanie wydatków bieżących.

4. Gospodarka finansowa gmin w Niemczech i Polsce – wybrane aspekty

Wysokość posiadanych dochodów warunkuje skalę i zakres zadań realizowanych przez sektor lokalny. Miarą zaangażowania samorządów lokalnych w realizację zadań publicznych jest udział dochodów i wydatków samorządowych w relacji do PKB. Udział dochodów i wydatków sektora publicznego w PKB w Polsce i w Niemczech wzrastał, jednak w polskich samorządach był niemal dwukrotnie wyższy niż w Niemczech (przekraczał również średni poziom w Unii Europejskiej) (tabela 2). Wynika to przede wszystkim z niższego poziomu wyposażenia infrastrukturalnego i związanych z tym wyższych potrzeb inwestycyjnych. W ostatnich latach w krajach UE można zauważyć spadek lokalnych inwestycji publicznych (od 7,2% w 2010 roku do 8,6% w roku 2013). Mimo to sektor lokalny nadal był motorem inwestycji publicznych, był odpowiedzialny za 66,5% bezpośrednich inwestycji dokonywanych przez cały sektor publiczny w 2011 roku. Poziom wydatków inwestycyjnych w Polsce był niższy niż w RFN, środki przeznaczone przez polski sektor samorządowy stanowiły w 2013 roku około 50% inwestycji sektora publicznego – niemiecki

sektor lokalny przeznaczył na inwestycje w tym czasie środki stanowiące około 65% wartości inwestycji publicznych. Natomiast udział środków przeznaczonych na inwestycje w wydatkach ogółem był ponad dwukrotnie wyższy w budżetach polskich gmin, wynosił w 2011 roku około 20% wydatków ogółem, przy czym w kolejnych latach wykazywał tendencje spadkową.

Tabela 2. Dochody i wydatki sektora samorządowego w relacji do PKB w Niemczech i Polsce (w %)

Kraj	Dochody				Wydatki			
	2004	2008	2011	2013	2004	2008	2011	2013
Niemcy	7,0	7,5	7,8	7,9	7,1	7,2	7,7	7,8
Polska	12,9	14,0	13,8	13,0	12,9	14,1	14,0	13,1
UE (28)	11,1	11,3	11,7	11,6	11,4	11,5	11,9	11,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Sytuacja finansowa samorządów lokalnych, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, pozostaje trudna. Po zmniejszeniu deficytu budżetowego gmin niemieckich w 2011 roku (po rekordowo wysokim deficycie, który wystąpił w 2010 roku i wyniósł ok. 6,8 mld euro), w latach 2012-2013 odnotowano nadwyżkę budżetową, jednak w 2014 roku wystąpił ujemny wynik – suma gminnych deficytów wyniosła 0,65 mld euro. W gorszej sytuacji pozostawały gminy polskie, które w całym okresie odnotowały ujemny wynik finansowy. W obydwu krajach relacja długu publicznego do PKB była niższa od średniej relacji w Unii, która wynosiła w 2013 roku 85,3%. Dług publiczny sektora niemieckiego wyniósł w 2013 roku w relacji do PKB 76,9%, w Polsce zadłużenie sektora publicznego było jeszcze niższe – 56,6% w relacji do PKB [<http://ec.europa.eu/eurostat>]. Udział sektora samorządowego w tworzeniu długu publicznego był niewielki i pozostawał w obydwu krajach na zbliżonym poziomie (tabela 3).

Tabela 3. Dochody i wynik budżetu sektora lokalnego w Niemczech i Polsce (w %)

Wyszczególnienie	Niemcy			Polska		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Wynik budżetu w relacji do PKB	-0,01	0,1	0,08	-0,76	-0,28	-0,17
Dług sektora samorządowego w relacji do państwowego długu publicznego	6,3	6,2	6,5	7,5	7,6	7,4
Dochody podatkowe w relacji do dochodów ogółem	41,7	41,1	40,6	36,6	37,4	38,4
Dochody podatkowe w relacji do PKB	2,9	3,0	3,0	3,9	4,1	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD ([http:// stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV)), danych Rocznika Statystycznego RFN (https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/FinanzenSteuern.pdf?__blob=publicationFile), danych GUS, Bank Danych Lokalnych (<http://www.stat.gov.pl>).

W obydwu krajach wyróżnić można zbliżone źródła dochodów budżetowych, jednak struktura dochodów wykazuje różnice. Wśród dochodów istotne znaczenie w obydwu krajach mają subwencje i dotacje, jednak w Polsce udział tej kategorii dochodów był wyższy niż w gminach niemieckich i wynosił w latach 2011-2013 blisko 60%, przy średniej dla Unii – 44,1%. W budżetach samorządów niemieckich podstawowym źródłem dochodów pozostawały dochody własne, ich udział w dochodach ogółem na tle pozostałych europejskich państw był wysoki (powyżej 60%). Gminy niemieckie dysponowały również wyższymi dochodami podatkowymi, natomiast dotacje i subwencje stanowiły około 1/3 dochodów samorządów lokalnych.

Tabela 4. Struktura wydatków lokalnych według obszarów działalności w Niemczech i Polsce w 2009 r. (w %)

Kraj	Edukacja	Opieka socjalna	Usługi publiczne	Zdrowie	Sprawy gospodarcze	Inne*
Niemcy	16,8	32,8	16,0	1,6	11,3	21,5
Polska	26,6	11,5	9,2	16,0	16,1	20,5

* Gospodarka mieszkaniowa i komunalna, porządek i bezpieczeństwo publiczne, rekreacja i kultura, ochrona środowiska.

Źródło: [Dexia-CEM 2011/2012, s. 7].

Analiza głównych obszarów samorządowych wydatków publicznych wskazuje na różnice w kierunkach wydatkowania środków lokalnych w Niemczech i w Polsce. Polskie samorzady najczęściej środków wydawały na edukację, jest to również główny kierunek wydatków w przeciętnej gminie europejskiej (około 20% wydatków publicznych). Głównym kierunkiem niemieckich wydatków lokalnych była opieka społeczna, drugi co do wielkości wydatek w budżetach lokalnych w Unii (19%). Istotne różnice zaobserwować można także w zakresie wydatków na ochronę zdrowia (tabela 4).

5. Zakończenie

Republika Federalna Niemiec jest państwem federacyjnym o dużym stopniu samodzielności poszczególnych krajów wchodzących w skład państwa. Sposób zorganizowania władz samorządowych, a także podział kompetencji między nimi są bardzo zróżnicowane w poszczególnych landach. Federacyjny ustrój determinuje bardziej złożoną strukturę organizacji samorządu terytorialnego niż w państwie unitarnym, jakim jest Polska.

W obydwu krajach gminy zostały uznane przez konstytucje za podstawową JST. Gmina ma zagwarantowaną osobowość prawną, samodzielność funkcjonalną, organizacyjną i finansową. Samorządom gminnym obydwu państw powierzono zasadniczą część lokalnych spraw publicznych oraz zapewniono konstytucyjnie źródła fi-

nansowania swojej działalności. Gminy mają zbliżone źródła dochodów budżetowych, jednak występują różnice w strukturze finansowania samorządów, w tym m.in. w zakresie udziału w podatkach państwowych. W strukturze dochodów samorządów niemieckich podstawowym ich źródłem są dochody własne, polskich – dotacje i subwencje. Zakres samodzielności finansowej gmin, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, jest ograniczony. Pomimo że dochody z podatków mają istotne znaczenie w dochodach gmin (szczególnie niemieckich), możliwości wpływania przez gminy na elementy techniki podatkowej są niewielkie. Gminy niemieckie mają prawo do uchwalania „małych” podatków (podatek od wydatków oraz od konsumpcji), mają one jednak niewielką wydajność fiskalną. W polskim systemie prawnym nie przewidziano możliwości samoistnego wprowadzania podatków i opłat przez gminy.

Analiza głównych obszarów samorządowych wydatków publicznych wykazała różnice w kierunkach wydatkowania środków lokalnych w Niemczech i w Polsce. Polskie samorzady najczęściej środków wydawały na edukację, natomiast głównym kierunkiem niemieckich wydatków lokalnych była opieka społeczna. Mimo zauważalnego w krajach UE spadku lokalnych inwestycji publicznych sektor lokalny pozostaje motorem inwestycji publicznych, jest odpowiedzialny za ponad połowę inwestycji dokonywanych przez cały sektor publiczny.

Sytuacja finansowa samorządów lokalnych, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, pozostaje trudna. W analizowanym okresie w budżetach gmin obydwu krajów przeważały deficyty. Udział sektora samorządowego w tworzeniu długu publicznego pozostawał również na zbliżonym poziomie. Szczególnie problematyczne jest powierzenie gminom do realizacji dodatkowych zadań (m.in. obowiązków socjalnych gminom niemieckim, zadań związanych z oświatą oraz pomocą społeczną – gminom polskim), bez jednoczesnego zapewnienia środków na ich realizację, co rodzi negatywne dla budżetów samorządowych skutki. Od kilku lat samorzady obydwu państw podkreślają, że dokonywane aktualizacje przepisów prawa prowadzą do łamania zasady adekwatności, mimo że zarówno polska, jak i niemiecka konstytucja zakazuje władzom federalnym przekazywania samorządom lokalnym dodatkowych zadań bez równoczesnego zapewnienia dochodów na ich realizację.

Literatura

Birk D., 2009, *Steuerrecht*, Heidelberg.

Dexia-CEMR, 2011/2012, *EU subnational governments: 2010 key figures*, Paris, <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>.

Dexia-CEMR, 2012, *Subnational public finance in the European Union*, http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf.

Grzeszczak R., 2006, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice, www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadziewNiemczech.pdf.

Izdebski H., 2008, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483, art. 164–167.
- Machalski P., 2015, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Owsiak S. (red.), 2011, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Rajca L. (red.), 2010, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Ruśkowski E., Dolnicki B. (red.), 2007, *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Białystok – Katowice.
- Stasikowski R., 2005, *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej*, Branta, Bydgoszcz-Katowice.
- Stern K., 2000, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Beck, München.
- Trojanowska K., 2010, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i Niemczech ze szczególnym uwzględnieniem działalności w zakresie gospodarki komunalnej – analiza porównawcza*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010, nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2001 r. o wyrównaniu finansowym – *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – Finanzausgleichsgesetz* (BGBl. I S. 3955).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 147, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015, poz. 1515.
- Ustawa z dnia 8 września 1969 r. o reformie finansów gminnych – *Gesetz zur Neuordnung der Gemeinde Finanzen – Gemeindefinanzreformgesetz*, (BGBl. I S. 482).
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. – *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (BGBl. I S. 2248).
- Zimmermann J., 2014, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer business, Warszawa.