

MODUL 3

Spolková republika Německo III: místní správa, její financování a problémy – reformy veřejné správy

Cíl:

Student se v následující kapitole věnované problematice místní správy a financování ve Spolkové republice seznámí se strukturou a organizací místní správy a po prostudování kapitoly bude schopen interpretovat vztahy mezi místní a centrální správou. Bude se orientovat ve struktuře financování místních samospráv a současně bude schopen upozornit na rezervy a deficity v reformních procesech týkajících se místní správy. Součástí kapitoly je i stručné pojednání o reformách veřejné správy.

Klíčová slova:

Právní úprava postavení obcí ve Spolkové republice Německo: obec – racionalizace municipalit v 70. a 80. letech – třístupňový systém volené správy.

Struktura a pravomoci německých obcí: diskreční právo – svazy obcí – úloha okresů – správní oblasti – vztah mezi státem a místní správou.

Organizace místní správy ve Spolkové republice Německo: obec, její orgány a základní pravomoci – tři typy německých obcí (nesvazkové, svazkové, města) – jihoněmecký, severoněmecký, starostovský a magistrátní model německé místní správy – okresy a jejich orgány – oblasti – kraje

Vztahy mezi centrální a místní správou: role Spolkového ústavního soudu – ombudsman – volby do zastupitelských orgánů na úrovni spolkových zemí a Spolku.

Financování místních správ ve Spolkové republice Německo: komunální systém financování – příjmy ze všech velkých daní v SRN rozdělované mezi Spolek, spolkové země a obce, resp. svazky obcí – účelové příspěvky (dotace) – financování prostřednictvím bankovního úvěru – příjmy z komunálních daní a finanční prostředky získané od občanů za samosprávné služby – alternativní způsoby financování – poplatky vybírané individuálně od občanů za samosprávné služby – revize daňového systému v roce 1969 – otázka daňové autonomie obcí a problém komunálních dluhů.

Problémy a otázky německé místní správy: obecní socialismus – problémy související s rostoucí federální pomocí při zajišťování programů v oblasti ekonomiky a sociální péče – hodnocení reforem.

Reformy veřejné správy: Štíhlý stát – Moderní stát-moderní správa – Bund-Online 2005.

Shrnutí:

Místní správa je v SRN značně složitá a komplikovaná. Současná podoba německé místní správy je důsledkem německé historické tradice a vlivu názorů bývalých okupačních mocností na uspořádání místních samospráv po skončení druhé světové války. Obce v SRN provozují širokou škálu činností a služeb a mohou působit i nad široce pojatý rámec obecní působnosti, a to v oblastech, které nejsou konkrétně svěřeny do působnosti Spolku a zemí. Běžně dochází k přechodu odpovědnosti za jejich zabezpečení z obcí na okres. Základní územně samosprávnou jednotkou je v SRN obec. Mnohotvárnou obecní samosprávu (správu) je možné v zásadě zredukovat na čtyři základní modely, jejichž společným znakem je obecní rada volená obyvateli obce nebo města (odlišujícím znakem je pak různá délka funkčního období). Na úrovni okresů je samosprávným orgánem okresní sněm, který si volí svůj výkonný orgán. V čele státní správy v okrese stojí zemský rada (v některých okresech, hlavně na severu Spolku, mu pomáhá okresní ředitel). V šesti rozlohou největších spolkových zemích existují jako územně správní jednotky oblasti (kraje). Představitelem státní správy v kraji je krajský prezident, resp. vládní přednosta. Samostatnou a důležitou součástí efektivního a každodenního fungování místní správy je komunální systém financování. Příznačná je pro něj značná komplikovanost vyplývající ze samotného systému veřejných financí v SRN.

Kontrolní otázky:

1. Z jakých subjektů je ve všech spolkových zemích tvořen základní třístupňový systém volené správy?
2. Co je to tzv. diskreční právo obcí a jak se ve Spolkové republice Německo realizuje?
3. Jaké jsou základní pravomoci německých komunálních samospráv?
4. Vyjmenuj a blíže charakterizuj pět oblastí daňových příjmů komunálních samospráv ve Spolkové republice Německo.
5. Stručně charakterizuj základní problémové oblasti německé místní správy.

Literatura:

Halásková, M.: Systémy veřejné správy v evropských zemích. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, Ostrava 2004, s. 41–45, 81–83, 102–103.

Halásková, M.: Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, Ostrava 2006, s. 111–112, 142.

Chander, J. A. (ed.): Místní správa v liberálních demokraciích. Brno: Doplněk, 1998, s. 134–154.

Pomahač, R. – Vidláková, O.: *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck 2002.

Vidláková, O.: *Reformy veřejné správy*. Pardubice: Univerzita Pardubice, Ekonomicko-správní fakulta 2000.

1. MÍSTNÍ SPRÁVA VE SPOLKOVÉ REPUBLICCE NĚMECKO

1.1 Úvod do problému

Místní správa je ve Spolkové republice Německo ze strukturální perspektivy v jednotlivých spolkových zemích, ale i z hlediska vzájemných vztahů mezi místními orgány státní správy a orgány územní samosprávy značně složitá a z českého pohledu komplikovaná. Současná podoba německé místní správy je důsledkem německé historické tradice a vlivu názorů bývalých okupačních mocností na uspořádání místních samospráv po skončení druhé světové války.

V období feudální rozdrobenosti existovalo na území dnešního Německa mnoho malých států, které se od sebe lišily mj. i správní organizací. Moderní podoba místních demokracií v Německu je pak spojena s opatřeními iniciovanými v Prusku v prvním desetiletí 19. století L. von Steinem. Nejednotnost v organizaci místní správy se nepodařilo odstranit ani po sjednocení Německa ve druhé polovině 19. století. Situaci navíc zkomplikovaly události druhé světové války, po níž bylo území Německa rozděleno mezi čtyři vítězné okupační mocnosti, v jejichž rámci každá okupační mocnost prosazovala své představy o organizování místní správy. (Dodnes je v tomto směru nejzřetelnější angloamerický vliv.) Všechny uvedené okolnosti zapříčinily, že **pro současnou místní správu v SRN je charakteristická značná variabilita a mnohotvárnost**, zejména na úrovni obcí, ale do určité míry též na úrovni okresů. Organizace místní správy v SRN se tak řadí v evropských podmínkách k jedněm z nejsložitějších.

Složitost svým způsobem umožňuje i ústavní úprava: **Spolková ústava (Základní zákon SRN) se problematice místní správy věnuje jen rámcově v článku 28.** Územní členění spolkových zemí, stanovení soustavy správních a samosprávných orgánů, vymezení jejich pravomocí a vzájemných vztahů, to vše je v ústavně-právní kompetenci spolkových zemí

jakožto subjektů Spolku (německé federace), přičemž jejich přístup k řešení naznačených kompetencí je však různý.

1.2 Struktura a pravomoci německých obcí

Obce v SRN provozují širokou škálu činností a služeb, a to přinejmenším ve srovnání s odpovídajícími subjekty např. ve Velké Británii. Kromě **množství poskytovaných služeb a samosprávných funkcí**, které náleží do oblasti iniciativy místních orgánů a slouží rovněž jako indikátor poskytování finanční prémie obcím, **zajišťují orgány obce řadu správních činností, jež na ně byly delegovány z úrovně Spolku nebo země**. Stupeň kontroly zajišťování těchto činností je rozdílný. V oblastech, jakými jsou veřejné zdraví, organizace voleb, zdanění a různé formy udělování koncesí a v některých otázkách výstavby, působí orgány místní správy v zastoupení orgánů země a jsou přísně dozorovány. V jiných oblastech delegované odpovědnosti, ve kterých je však minimální standard dán zákonnou úpravou, jsou obce nadány rozsáhlou možností vlastního uvážení (**diskrečním právem**). Činnosti náležející do této kategorie se týkají většiny veřejně prospěšných služeb, energií, výstavby škol, veřejné dopravy, zdravotní péče, požární služby, výstavby a údržby bytů a některých kategorií silnic, v některých případech lze připojit organizaci místní policie, stejně jako ustanovování učitelů. Zatímco všechny tyto služby jsou předmětem regulace a jsou částečně závislé na finanční asistenci ze strany země, způsobem a rozsahem zajištění se mohou jednotlivé komunity výrazně odlišovat.

Obce mohou působit i nad široce pojatý rámec obecní působnosti, a to v oblastech, které nejsou konkrétně svěřeny do působnosti Spolku a zemí. V mnoha případech mohou obce plně využívat příležitosti zabývat se dopravní a obchodní sítí, sociálními službami a široce chápanou rekreační a kulturní vybaveností. Jak lze předpokládat, finanční prostředky pro zajištění mnohých a někdy i základních služeb, jsou nad možnosti menších obcí. **Proto vznikají ze sousedících obcí jejich spojení (Samtgemeinde) nebo svazy (Verbandsgemeinde)**. Není neobvyklé, když nákladné služby, jako je například výroba a zajišťování elektřiny a vody, jsou přeneseny na úřady působící ad hoc, které jsou vytvářeny na základě smlouvy mezi skupinami obcí.

Běžně **dochází k přechodu odpovědnosti za jejich zabezpečení z obcí na okres**. Okres může (na rozdíl od obcí) zajišťovat pouze ty služby, které jsou mu přikázány na základě

zákona. Zatímco je okresu svěřen limitovaný okruh funkcí, v praxi vede finanční nutnost ke vzrůstání odpovědnosti okresních orgánů za zajišťování takových služeb, jako jsou nemocnice, střední školství, plyn, elektřina a voda. **Úloha okresů** je tedy dvojitá: zajišťují ty služby, které jsou nad finanční možnosti obcí, a dozorují, resp. koordinují činnosti náležející do působnosti místní správy. V tomto smyslu zemská rada, který působí jako zmocněnec zemského ministra vnitra, zajišťuje, že obce působí v rámci zákona a že jsou zabezpečovány odpovídající činnosti a služby.

Rozsah dozorového působení zemí nad obcemi se nezastavuje na úrovni okresů. V šesti největších spolkových státech **existuje několik správních oblastí (Regierungsbezirke)**, které jsou řízeny oblastním prezidentem jmenovaným zemí a odpovědným ministru vnitra. **Oblastní prezident a jeho úřad** jsou součástí zemské administrativy a představují významný mocenský prvek při dozoru nad okresy a obcemi. Nejen oblastní prezident je v rámci své kontrolní činnosti zaměřen na ověřování zákonnosti v postupech místní správy. Jsou to i zástupci zemských ministerstev na oblastní úrovni, a to především tehdy, když se zabývají odborným dozorem (Fachaufsicht) nad tou částí činnosti obecních orgánů, která byla již výše charakterizována jako přenesená (tzv. delegovaná) působnost.

Vzájemný **vztah mezi státem a místní správou** je v mnoha směrech podobný vztahům mezi spolkem a jeho vládou. Zatímco zákonodárná iniciativa je pevně spojena s centrem, pro činnost místních orgánů je typický úděl vytvářet podmínky pro zajišťování služeb a příležitosti pro zdokonalování výkonu veřejné správy. Možnosti státu regulovat a řídit místní správu jsou daleko větší než schopnost centrální moci kontrolovat stát. Proto, i když si místní správa udržuje vysoký stupeň autonomie, stoupající finanční požadavky na zajišťování širokého okruhu služeb významně přispívají k omezení rozhodovací nezávislosti místní správy. Nastíněný vývoj vedl k pozorovatelným obavám o budoucí úlohu obcí. Mezi faktory, které k obavám přispívají, náleží spoléhání na ústřední finance a skutečnost, že se rozšiřují specializované oblasti činností (bydlení, zdravotní péče, regionální rozvoj), které jsou projektově zajišťovány z úrovně zemských a spolkových orgánů.

1.3 Organizace místní správy ve Spolkové republice Německo

1.3.1 Místní správa na úrovni obcí

Základní územně samosprávnou jednotkou je ve Spolkové republice Německo **obec (Gemeinde)**, které spolková ústava „zaručuje právo upravovat všechny záležitosti místních společenství v mezích zákonů na vlastní odpovědnost“. Identická práva zaručuje ústava i svazkům obcí. Spolek současně garantuje, že uvedené právo bude obcím, resp. jejich svazkům zabezpečeno mimo jiné prostřednictvím práva spolkových zemí.

Jádrem komunální samosprávy jsou **základní pravomoci** v následujících oblastech:

- personální pravomoci: obce mají oprávnění rozhodovat o svých úřednících, pracovnících a zaměstnancích z hlediska jejich výběru, náplně práce, odměňování i propouštění,
- finanční pravomoci: v rámci zákonem stanovených podmínek obce samy určují své příjmy a výdaje,
- organizační pravomoci: je věcí obce, jaké orgány samosprávy si vytvoří a jakým způsobem upraví jejich fungování,
- právní pravomoci: obce mají právo vydávat vlastní právní normy (statuta),
- daňové pravomoci: obce jsou oprávněny v rámci zákona určovat výši daní, příspěvků a poplatků.

Základní zákon SRN se zmiňuje o obci i svazku obcí: Po vzniku SRN se obec stala základní složkou místní správy v podobě samosprávného územního celku. V této době bylo na území Spolku zhruba 30 000 obcí s počtem obyvatel od 8000 do 1000000. Na základě racionalizace spojené s reformou veřejné správy v 70. a 80. letech se počet obcí snížil o víc než dvě třetiny a dnes je neobvyklé, pokud místní správa působí na území s menším počtem obyvatel než 10000. Místní správa na úrovni obce dnes zahrnuje území, na kterém žije v průměru 15–20 000 lidí. Tato území mají trojí podobu: **obcí (nesvazkových obcí)**, **svazků obcí (svazkových obcí**, v jejichž rámci jsou sdružené místní obce) a **měst**, nepodléhajících okresům jako vyšším územně správním jednotkám (např. ve spolkové zemi Porýní Falc existuje 12 měst nepodléhajících okresům, 38 nesusvazkových obcí a 163 obcí svazkových, sdružujících celkem 2 253 místních obcí). Obce neztrácí svou politickou samostatnost, což v praxi znamená, že vykonávají některé samosprávné funkce, ovšem nedisponují žádnou vlastní správou, tj. úkoly místní státní správy za ně vykonává svazková obec.

Mnohotvárnou obecní samosprávu (správu) je možné v zásadě zredukovat na **čtyři základní modely, jejichž společným znakem je obecní rada volená obyvateli obce nebo města;** odlišujícím znakem je pak různá délka funkčního období:

- 1) **Jihoněmecký model** (Bavorsko, Bádensko Württembersko): starostu volí přímo voliči obce, avšak na delší časové období než obecní radu. Starosta je během svého funkčního období neodvolatelný. Zastupuje obec navenek, je předsedou obecní rady a zároveň je vedoucím představitelem místní a státní správy v obci. V osobě starosty se tak pojí místní státní správa i samospráva.
- 2) **Severoněmecký model** (Dolní Sasko, Severní Porýní Vestfálsko): starostu volí obecní rada ze svých členů. Starosta je zároveň předsedou obecní rady a zastupuje obec navenek. Obecní rada však zároveň volí předsedu obce (obecního ředitele), který stojí v čele místní státní správy a je právním zástupcem obce. Obecní rada ho může – stejně jako starostu – odvolat. V severoněmeckém systému je vliv obecní rady na komunální politiku o dost větší, než je tomu v modelu jihoněmeckém. Na druhé straně existence dvou obecních reprezentantů způsobuje častější napětí a případné kolize. Tento model vznikl po druhé světové válce hlavně v územních obvodech, patřících pod britskou okupační správu. Někdy je proto označován jako „anglický model“.
- 3) **Starostovský model** (Porýní-Falcko, Sársko) je založen na volbě starosty obecní radou, přičemž starosta je předsedou obecní rady a zároveň řídí místní státní správu. Během svého funkčního období je starosta obecní radou odvolatelný. Pravomoc starosty je širší, než jakou disponuje jeho partner v rámci jihoněmeckého modelu. Historicky vznikl tento model během napoleonských válek na území hraničícím s Francií a k jeho posílení přispělo i působení francouzských okupačních orgánů po druhé světové válce. Mluvíme v této souvislosti též o tzv. „rýnském modelu“.
- 4) **Magistrátní model** (Hesensko, Šlesvicko-Holštýnsko) je specifický tím, že vytváří kolektivní orgán místní samosprávy (magistrát). Obecní rada totiž volí nejen starostu, ale i vedoucí nejdůležitějších odborů, kteří stojí v čele jednotlivých úseků komunální správy. Vedoucí nejdůležitějších odborů – spolu se starostou a jeho zástupci – pak představují magistrát. Obecní rada volí magistrát, určuje jeho cíle a kontroluje jeho činnost. Postavení magistrátu je oproti postavení starosty, který je obecní radou

odvolatelný, velmi silné. Kořeny tohoto modelu sahají až k pruskému královskému ediktu z roku 1808, a proto je někdy tento model nazýván jako „pruský model“.

V rámci samosprávné činnosti mají obce (města) poměrně rozsáhlé pravomoci, a to hlavně v oblastech, které nejsou vyhrazené Spolku nebo spolkovým zemím. V této souvislosti zabezpečují na své úrovni širokou škálu činností a služeb. Kromě samosprávných funkcí, které z hlediska iniciativy a odpovědnosti místních orgánů slouží jako indikátor pro poskytování finančních prémie obcím z úrovně centra, zabezpečují orgány obce i řadu správních činností, které jim byly delegované z úrovně Spolku nebo spolkových zemí (tzv. přenesená působnost). Výkon této působnosti je kontrolovatelný, přičemž stupeň kontroly je různý.

Orgány obce plní úkoly státní správy v zastoupení zemí, případně spolku v následujících oblastech:

- organizace voleb,
- problematika celostátních daní,
- udělování koncesí,
- výstavba státem sledovaných a dotovaných objektů ad.

Ve výše jmenovaných oblastech je činnost obcí přísně kontrolována. Veřejná doprava, služby, zásobování, zdravotnictví, školství, bytové záležitosti, plynofikace, elektrifikace, vodoprávní záležitosti a další oblasti jsou naproti tomu jen minimálně kontrolovány zákonem a mimoto obce ze zákona disponují možností vlastního uvážení (tzv. diskreční právo).

1.3.2 Místní správa na úrovni okresů, oblastí (krajů) a zemí

Na úrovni **okresů (Landkreis)** je samosprávným orgánem **okresní sněm (Kreistag)**, který si volí svůj výkonný orgán (výbor, předsednictvo). Z hlediska výkonu správy je okresní článek důležitý, protože se na jeho úrovni (konkrétně na úrovni okresního sněmu) setkává linie státní správy a samosprávy. V čele státní správy v okrese stojí **zemský rada-Landrat** (v některých okresech, hlavně na severu Spolku, mu pomáhá okresní ředitel). Způsob jmenování zemského rady je rozdílný: V podstatě existují tři možnosti – je volen přímo obyvateli okresu, nebo jej

volí okresní sněm a následně schvaluje zemská vláda, nebo je jmenován zemskou vládou s následným potvrzením okresním sněmem.

Na úrovni okresu zabezpečují orgány místní správy jen ty úkoly, které vyplývají ze zákona.

Okresy v zásadě plní dvě funkce:

- zabezpečují služby, které přesahují finanční možnosti obcí a
- koordinují a kontrolují činnosti ve sféře místní správy: zemský rada, působící současně jako zmocněnec zemské vlády, resp. zemského ministerstva vnitra, zabezpečuje legální působení obcí v rámci zákona.

Okresní samosprávné orgány nemají ve svých kompetencích právo ukládat obcím závazná nařízení.

V šesti, rozlohou největších spolkových zemích existují jako územně správní jednotky **oblasti (kraje)**. Představitelem státní správy v kraji je **krajský prezident, resp. vládní přednosta**. Jeho jmenování má též dvojí podobu, a proto i různá pojmenování: buď jej zvolí členové krajského sněmu ze svého středu a následně jej do funkce jmenuje zemská vláda, nebo má jeho ustavení do funkce opačnou podobu, tj. jmenuje jej zemská vláda a potvrdí jej krajský sněm. Krajský prezident (vládní přednosta) dohlíží na výkon místní správy v okresech a prostřednictvím zemských radů i na samosprávu a výkon přenesené působnosti státní správy v obcích. Specificky organizovaná je místní správa v městech Brémy, Berlín a Hamburg, které mají pozici samostatných subjektů německé federace.

1.4 Vztahy mezi centrální a místní správou

Postavení a úloha místní správy v SRN jsou v hlavních rysech zřetelně uvedeny v Základním zákoně. Jejich konkrétní struktura je však zakotvena v ústavách jednotlivých spolkových zemí. Vztahy mezi zemskými a místními orgány správy jsou utvářeny na základě **ústavní a zvláště zákonné úpravy** (Gemeindeordnungen) pro každou jednotlivou spolkovou zemi zvlášť. Domnívá-li se příslušná úroveň místní správy, že je například některým ze zemských orgánů zasahováno do jejích práv, má právo obrátit se na ústavní soud spolkové země a v konečném důsledku na **Spolkový ústavní soud**. Stížnosti proti činnosti jednotlivých orgánů místní správy se mohou zprostředkovaně týkat

bezprostředně dozorujícího orgánu: např. se stížností podanou proti obci by se mělo zacházet jako s žalobou podanou proti příslušnému okresu. Jestliže však tato cesta k dosažení spravedlnosti selže, může být podána žaloba ke správnímu soudu, který působí na úrovni okresu, země a Spolku. Soudy jsou oprávněny zabývat se všemi případy správní povahy, přestože některé problémy, jako například daňové, náleží do působnosti oddělené sítě specializovaných daňových soudů.

V Rýnsku-Falci byl přezkoumávací mechanismus posílen **zavedením instituce ombudsmana (Bürgerbeauftragte) na zemské úrovni**. I když jsou ústavní práva obcí a okresů známa, neznamená to, že působí preventivně vůči rostoucímu vlivu spolkové a zemské správy. **Od 80. let pozorovat rostoucí zásahy centrálního řízení do místních záležitostí**. Obce sice jsou do určité míry úspěšné vůči krokům Spolku, které podniká při omezování veřejných výdajů, avšak federální vliv vůbec je pocíťován při uplatňování jeho legislativní pravomoci a paradoxně i při využívání rostoucích možností zemí a obcí opírat se o finanční pomoc ze strany spolkového centra. Převod uskutečňovaný prostřednictvím vzniku společných projektů a rozsáhlá oprávnění k péči o finanční prostředky na projekty celostátního významu umožňují centru rozšiřovat vliv v oblastech regionálního ekonomického rozvoje, sociální péče a vzdělávání. V tomto kontextu vliv spolkových ministerstev plní důležitou úlohu i ve vztazích zemí a obcí.

V ohnisku pozornosti ve vztazích mezi jednotlivými úrovněmi moci je především **zemská správa a místní správa**. Pod všeobecnou kontrolou ministerstva vnitra a prostřednictvím dozoru oblastního prezidenta (Regierungspräsident) a zemského rady jsou činnosti okresů a obcí přísně zkoumány. I když obce disponují určitým stupněm flexibility v rámci své činnosti, zpravidla působí v širokém rámci diktovaném a vymezovaném zemí. V určitém rozsahu však obce mohou na základě právní úpravy preventivně působit proti erozi svých oprávnění. Rušivým prvkem je spoléhání se obcí na finanční prostředky poskytované zemí za účelem zachování určité úrovně služeb. Zatímco rozdělování takových finančních prostředků je přirozeně používáno k povzbuzení koordinace při zajišťování služeb na úrovni země, samotné prostředky představují kanál, jehož prostřednictvím je progresivně redukována volnost obcí. Ani obce však nejsou bez formálních, nebo neformálních možností jak prosazovat svůj vliv. Na celostátní úrovni jsou reprezentanti místní správy zapojeni do koncipování rámce vládní strategie budoucích výdajových modelů a řízení ekonomiky.

Jinou formální možností, jejímž prostřednictvím mohou obce působit vůči vyšším úrovním, představují **volby do zastupitelských orgánů na úrovni spolkových zemí a Spolku**. Lobbování poslanců je zpravidla prováděno jednotlivci nebo organizovanými skupinami, v případě jednotek místní správy k tomu následně dochází nejen díky působení poslanců zastupujících tyto jednotky na zemské a spolkové úrovni, ale také prostřednictvím taktiky politických stran samotných, pro které úspěchy na místní úrovni zpravidla vytvářejí vhodné nástupiště k dosažení politických zisků také na úrovni země a Spolku. Působení vlivných členů politických stran vede zejména na úrovni zemí k tomu, že státní aparát věnuje pozornost také místním otázkám.

2. FINANCOVÁNÍ MÍSTNÍCH SPRÁV V SRN

Samostatnou a důležitou součástí efektivního a každodenního fungování místní správy je **komunální systém financování**. Příznačná je pro něj značná komplikovanost vyplývající ze samotného systému veřejných financí v SRN. Podrobná analýza by byla značně komplikovaná, a proto naši pozornost upřeme na strukturu finančních příspěvků, které může obec získat ze státního rozpočtu nebo z bankovního sektoru, a na finance, které plynou z obecních daní a poplatků.

1. Příjmy ze všech velkých daní v SRN rozdělované mezi Spolek, spolkové země a obce, resp. svazky obcí. Kritéria rozdělování veřejných financí jsou ve Spolkové republice Německo složitá, avšak po postupném precizování byla akceptována všemi subjekty. Pokud na spolkové úrovni existuje tzv. systém horizontálního finančního vyrovnávání mezi průměrně a nadstandardně prosperujícími spolkovými zeměmi, ústava zavazuje spolkové země k vytvoření vlastního vertikálního finančního vyrovnávání na komunální úrovni. Za tímto účelem musí spolkové země ze svého daňového podílu (jde o daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmu korporací a daň z obratu) odvádět určitá procenta svým obcím a svazům obcí. Výši odvodů stanovuje zemský sněm. Model, podle kterého spolkové země rozdělují vyčleněnou sumu určenou na finanční vyrovnávání, by se dal zjednodušeně vyjádřit následovně: u obcí se za základ daně většinou bere jejich daňová výkonnost a u svazku obcí zase daňová výkonnost obcí ve svazku obcí sdružených. Tímto způsobem je na území spolkových zemí nastolována finanční rovnováha mezi prosperujícími a méně prosperujícími obcemi, resp. svazky obcí. Takto získané finanční prostředky (běžně se označují jako všeobecné) mohou obce použít na jakékoliv účely podle vlastní úvahy.

2. Kromě všeobecných finančních příspěvků dostávají obce a svazky obcí **ze zemského rozpočtu tzv. účelové příspěvky (dotace)**. Dotace mohou být použity pouze na ten účel, na nějž byly přiděleny. Spolkové země se tak pomocí dotací snaží ovlivňovat směřování obcí, a to hlavně v oblasti investic. Skutečností zůstává, že místní komunity žádají změnu účelových příspěvků na příspěvky všeobecné, které jsou pro jejich činnost nepochybně výhodnější, neboť jejich poskytování a využívání není tak rigorózně kontrolované jako při účelových dotacích.

3. Podle platné legislativy mají obce a svazky obcí právo požádat o **bankovní úvěr na investiční činnost**, který jim však může být poskytnut jen v rámci jejich finančních možností a ještě pod dohledem státu.

4. Dále tvoří obecní příjmy **příjmy z komunálních daní** a také **finanční prostředky získané od občanů za samosprávné služby**. Převážná část místních příjmů připadá obcím za živnostenské a pozemkové daně. V řadě obcí představuje podíl příjmů z komunálních daní a za samosprávné služby až třetinu příjmů obecního rozpočtu. Navíc jsou tyto daně jediným zdrojem příjmů, jehož výšku může obec sama ovlivnit stanovením daňové sazby. Hovoříme-li v této souvislosti o obcích, jedná se o města nepodléhající okresům, nsvazkové obce a místní obce. Svazky obcí, tj. okresy a svazkové obce, disponují jen nepatrnými vlastními daňovými příjmy a nemají možnost výšku daní samy ovlivňovat. **Nepřítomnost daňových výnosů musí svazky obcí zaplnit alternativními způsoby**. V praxi to vypadá tak, že okresům vyplácí náhrady nsvazkové obce a místní obce a svazkovým obcím poskytují finanční prostředky místní obce. O výši náhrad rozhoduje okresní sněm, resp. rada svazkové obce, však ani jedno z těchto zastupitelstev si nemůže dovolit podcenit váhu obcí, které náhrady odvádějí a mají přirozený zájem o co nejnižší sazbu. Svazky obcí se v důsledku naznačeného systému financování dostávají do složité situace, protože jde vlastně o rozpor mezi zabezpečením správních úloh a jejich ekonomickou garancí či způsobem jejich získávání. Tato protichůdnost zájmů zakomponovaná do systému financí poskytuje při každoročních jednáních o rozpočtu množství dobrých důvodů na spory a vede často i k určité závislosti okresů a svazkových obcí na politické vůli jim podléhajících obcí.

5. Nezanedbatelným zdrojem příjmů pro obce a svazky obcí jsou **poplatky, vybírané individuálně od občanů za samosprávné služby**. Mezi poplatky za samosprávné služby primárně patří:

- a) poplatky (např. za odvoz odpadu, za vydání stavebního povolení),
- b) příspěvky (např. finanční účast obyvatelstva na rozšíření a úpravě cest),
- c) platby (např. za užívání mateřských škol, vstupné do muzeí, galerií, na koupališť).

I když financování místní správy, opírající se o rozsáhlou finanční a daňovou reformu ze sedmdesátých let, přineslo celou řadu progresivních prvků, nevytvořilo však z této oblasti bezproblémově fungující sektor. I nadále existují **případy zadlužení místních komunit a společenství a s nimi související závislost na dotacích a subvencích od spolkových zemí či Spolku**, případně půjček či úvěrů od bankovních resp. jiných institucí, pomocí nichž jsou zabezpečované úkoly a služby místní správy. Vyskytují se názory, podle nichž reformy sice stabilizovaly vnější finanční základnu obcí, avšak současně redukovaly jejich autonomii provázáním místní správy na síť příjmů a výdajů se spolkovými zeměmi a Spolkem. Právě tímto způsobem byla finanční nezávislost obcí v některých oblastech zřetelně omezena (např. při tvorbě střednědobých finančních plánů obcí, kde spolek má zjevnou tendenci držet finanční autonomii obce na uzdě).

3. PROBLÉMY A OTÁZKY NĚMECKÉ MÍSTNÍ SPRÁVY

Jedním z hlavních požadavků reorganizace německé místní správy bylo vytvoření ucelené sítě orgánů, zahrnutých do poskytování služeb na municipální úrovni. Vedle toho se jednalo také o **problém neustále se zvyšujícího finančního zatížení rozpočtů obcí**, což se odrazilo jednak v **reformě financování obcí ve druhé polovině šedesátých let**, jednak v podstatné územní reorganizaci místní správy, která vedla k vytvoření větších místních jednotek, což se projevilo snížením jejich počtu. Měly tak být vytvořeny lepší předpoklady pro zajišťování správních činností a služeb.

Reformy vyvolaly diskuse týkající se otázky, zda by obce měly omezit své aktivity pouze na služby, které nejsou uspokojovány prostřednictvím trhu, nebo se také snažit vyrovnávat příležitosti a bohatství mezi jednotlivými skupinami ve společnosti. Tradiční „**obecní socialismus**“ zůstal sice v Německu funkční, ale problémy vzniklé v období ekonomické

recese vedly k místním kampaním za omezení širokého okruhu sociálních vymožeností poskytovaných stále se rozšiřujícímu okruhu voličů. Větší pozornost měla být věnována udržení programů v oblasti bydlení a sociální péče.

Konfliktní oblastí byly i **problémy související s rostoucí federální pomocí při zajišťování programů v oblasti ekonomiky a sociální péče**: Zatímco na jedné straně je finanční péče vítána a navrhuje se, aby trend umožňující obcím spolehnout se na dotace pokračoval, na druhé straně oslabuje obecní autonomii. Objevují se i názory, že poskytování finančních prostředků zemí a Spolkem je kontraproduktivní, protože obce se na prostředky od zemí a Spolku spoléhají a navíc je zřejmé, že jakémukoliv pokusu o erozi ústavního statusu se budou obce aktivně bránit.

V určitých oblastech se zdá, že se reformy minuly cílem, neboť se předpokládalo, že územní reforma nebude doprovázena racionalizací při rozdělení funkcí mezi jednotlivé úrovně správy. Pokusy zavést koordinaci a plánování vedly ke vzniku další úrovně, která byla ve většině případů rychle odstraněna. Vytvoření větších správních jednotek podtrhlo úlohu velkých stran a současně redukovalo lidovou participaci. Přestože došlo k finanční reformě, jako nejvážnější zůstalo **finanční postavení mnoha obcí, které je udržováno pomocí půjček sjednaných na finančním trhu**. V mnoha oblastech jako by se zdálo, že reformy byly více kosmetické a že otázka nalezení vhodných orgánů pro zajišťování prostředků a vytvoření odpovídající finanční základny veřejnou správu ještě čeká.

Existuje podezření, že bariéry bránící změnám nespočívají v těžkostech spojených s reformováním ústavní pozice místní správy, ale v názorech skupin, prosazujících zachování statu quo. Jde především o politizovanou byrokracii, která se snaží být v opozici vůči radikální restrukturalizaci různých stupňů správy. Jednou z relativně dostupných možností by mohlo být poskytnutí vyváženějšího podílu místní správy na prostředcích z veřejných příjmů. Z dlouhodobého hlediska to není lék na odstranění problémů místní správy. Jednou z možností je **znovuobnovení zájmu o místní politiku**.

Jedním z ústředních problémů místní správy byla a zůstává **integrace bývalých východních zemí a jejich místní správy do veřejné správy SRN**.

4. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Reformní proces ve Spolkové republice Německo je v podstatě permanentním procesem, jehož kontinuita je mj. zapříčiněna federalismem a s ním spojenými odlišnostmi mezi jednotlivými spolkovými zeměmi. Jelikož je SRN spolkovým státem, zavádění reformy je složitým procesem v atmosféře nesnadného hledání konsensu. V dosavadním reformním snažení byl důležitým rok 1983, během něhož byla zahájena debyrokratizace správy a zjednodušeného správního práva. Dalším významným impulsem bylo sjednocení Německa v roce 1990, po němž byl zahájen složitý a finančně náročný proces sjednocování státní správy. Z dosavadních reformních projektů by měl být zmíněn projekt **Štíhlý stát** (Schlanker Staat, 1995), jehož cílem bylo zefektivnění veřejné správy v intencích new public managementu. V prosinci 1999 byl Spolkovou radou přijat reformní program **Moderní stát – moderní správa**, který sledoval ideu „Enabling State“, preferující schopnost státu reagovat na změny ve vládě a správě. Reforma byla prováděna na základě tzv. mozaikové teorie, tzn. postupně a v různých oblastech. Dalším důležitým reformním krokem bylo schválení nových společných procedurálních pravidel pro spolková ministerstva (2000). Z posledních velkých projektů budiž zmíněn projekt **Bund-Online 2005**, do něhož se záhy zapojilo 180 úřadů a 1200 služeb.