

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 3/2026

Iluzja samorządności? Gwarancje konstytucyjne a federalizm fiskalny w Austrii

Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB

1. Wprowadzenie

Austria wydaje się wzorem dla zwolenników silnego samorządu. Federalna Ustawa Konstytucyjna (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) określa gminę mianem „samodzielnego podmiotu gospodarczego” (*selbständiger Wirtschaftskörper*), gwarantuje jej prawo do autonomicznego zarządzania budżetem i nakładania podatków¹. Historyczna zasada „wolnej gminy jako podstawy wolnego państwa”, sformułowana w rewolucyjnym 1848 roku, do dziś rezonuje w austriackim dyskursie ustrojowym². Należy przy tym jednak podkreślić, że w literaturze przedmiotu austriacka konstytucja bywa określana mianem „ruiny” ze względu na swoją skrajnie rozproszoną strukturę. W przeciwieństwie do wielu innych państw prawo konstytucyjne w Austrii nie jest zawarte w jednym dokumencie, lecz składa się z setek rozproszonych przepisów konstytucyjnych (*Verfassungsbestimmungen*) wbudowanych w zwykłe ustawy, co sprzyja traktowaniu norm ustrojowych jako instrumentów doraźnej polityki³.

Rzeczywistość jest jednak inna. Zdecydowana większość dochodów podatkowych w Austrii jest pobierana centralnie przez federację, a następnie redystrybuowana w skomplikowanym procesie negocjacji politycznych. Autonomia dochodowa

¹ *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930, Art. 116, ust. 2.

² F. Fallend, A. Mühlböck, E. Wolfgruber, *Die österreichische Gemeinde – Fundament oder „Restgröße” im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?*, w: *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus*, Studien-Verlag, Wien–Innsbruck 2001 (Informationen zur Politischen Bildung, Bd. 18), s. 45.

³ H. Eberhard, K. Lachmayer, *Constitutional Reform 2008 in Austria. Analysis and Perspectives*, „ICL Journal” 2008, vol. 2, no. 2, s. 112–113.

austriackich gmin należy do najniższych w Europie – znacząco poniżej średniej unijnej i daleko za innymi państwami federalnymi⁴. Raporty Rady Europy od lat wskazują na niedostateczną autonomię fiskalną jako systemowy problem austriackiego samorządu⁵.

Ten paradoks – silna konstytucja, słaba autonomia fiskalna – czyni przypadek austriacki szczególnie interesującym dla polskiego czytelnika. Pokazuje bowiem, że gwarancje prawne, nawet zapisane w ustawie zasadniczej, mogą pozostać w znacznej mierze fikcją, jeśli nie idą w parze z realnymi instrumentami finansowymi. W moich wcześniejszych analizach zjawisko to określałem mianem „anomalii federalnej”. Wynika ona z faktu, że austriacka konstytucja federalna – wbrew typowej dla systemów federalnych swobodzie pozostawionej regionom – reguluje status gmin w sposób niezwykle drobiazgowy, co paradoksalnie ogranicza pole manewru krajów związkowych w kreowaniu autentycznie zdecentralizowanych rozwiązań lokalnych⁶. Niniejszy artykuł analizuje źródła tego napięcia: jego genezę historyczną, architekturę instytucjonalną i mechanizmy fiskalne, które je podtrzymują.

2. Geneza historyczna

Impuls do stworzenia nowoczesnego samorządu w Austrii nadszedł wraz z Wiosną Ludów. W rewolucyjnym ferworze 1848 roku narodziła się idea „wolnej gminy jako podstawy wolnego państwa”, która stała się ideowym fundamentem przyszłych reform. Pierwszą próbą jej kodyfikacji była tymczasowa ustawa gminna z 17 marca 1849 roku – przełomowy akt, który wprowadził jednolity dla całego cesarstwa model gminy jako korporacji prawa publicznego z wybieralnymi organami. Co istotne, już wówczas ustanowiono kluczowy dla austriackiego systemu podział zadań na sferę „naturalną” (własną) i „zleconą” przez państwo⁷.

Okres neoabsolutyzmu po stłumieniu rewolucji przyniósł zawieszenie wyborów komunalnych i ścisłą kontrolę państwową. Mimo to podstawowe założenia przetrwały. Cesarska ustawa gminna (*Reichsgemeindegesetz*) z 5 marca 1862 roku przywróciła i ugruntowała autonomię, stając się fundamentem prawnym na kolejne sto lat.

⁴ Committee of the Regions, *Division of Powers Portal: Austria – Fiscal Powers*, dane z 2018 r., <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/austria-Fiscal-Powers.aspx> [data dostępu: 16.01.2026].

⁵ Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03, 28 September 2020, s. 1. Zob. także Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Austria: Municipalities and Länder governments need more fiscal autonomy*, Press Release, 28 September 2020, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/austria-municipalities-and-lander-governments-need-more-fiscal-autonomy-council-of-europe-report-finds-among-other-issues> [data dostępu: 16.01.2026].

⁶ A. Jackiewicz, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w państwie federalnym na przykładzie Republiki Austrii w wymiarze konstytucyjnoprawnym*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2(48), s. 35.

⁷ M.P. Schennach, *Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 und das Reichsgemeindegesetz 1862 als Zäsur? Reflexionen zum österreichischen Gemeindebegriff im 19. Jahrhundert*, „Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung” 2012, Bd. 120, H. 2, s. 369–390.

Regulowała prawo do posiadania majątku, pobierania podatków lokalnych oraz odpowiedzialność za porządek publiczny⁸.

Warto jednak zauważyć pewną dwoistość tkwiącą u źródeł austriackiej samorządności. Wprowadzenie autonomii gminnej nie było wyłącznie oddolnym, demokratycznym postulatem – służyło także pragmatycznym celom biurokratycznego państwa cesarskiego. „Wolna gmina” miała zdecentralizować część zadań i kosztów administracyjnych, a zarazem stanowić przeciwwagę dla rosnącego w siłę parlamentu. Ta odgórna perspektywa, w której samorząd jest postrzegany jako element aparatu państwowego, stała się trwałym dziedzictwem kształującym relacje między gminami a wyższymi szczeblami władzy.

Upadek monarchii Habsburgów i powstanie I Republiki otworzyły nowy rozdział. Federalna Ustawa Konstytucyjna z 1920 roku, której głównym autorem był Hans Kelsen, formalnie zakotwiczyła status gmin w artykułach 115–120⁹. Choć ustawa ta stanowi fundament ustroju, od samego początku dopuszczała istnienie norm konstytucyjnych poza swoim tekstem głównym. Ta pierwotna „elastyczność” systemu, mająca ułatwiać kompromisy polityczne, z czasem stała się przyczyną jego ogromnego skomplikowania¹⁰. Należy także wspomnieć, że konstytucja była wynikiem trudnego kompromisu między dążącymi do centralizacji socjaldemokratami a opowiadającymi się za federalizmem chrześcijańskimi socjałami. Efektem był model państwa, które choć z nazwy federalne, od początku charakteryzowało się silną dominacją władzy centralnej.

Mimo systemowych ograniczeń okres ten pokazał potencjał tkwiący w autonomii komunalnej. Najlepszym przykładem był „Czerwony Wiedeń” – stolica pod rządami socjaldemokratów stała się w latach 20. i 30. XX wieku międzynarodowym wzorem nowoczesnego zarządzania miejskiego. Realizowano bezprecedensowe programy budownictwa komunalnego, tworząc tysiące mieszkań o wysokim standardzie, rozwijano opiekę zdrowotną, edukację i politykę społeczną¹¹.

Ten cykl rozwoju został gwałtownie przerwany. Kryzys gospodarczy i polityczna radykalizacja doprowadziły do rozwiązania parlamentu w 1933 roku, wybuchu krótkiej wojny domowej w lutym 1934 roku i ustanowienia autorytarnego reżimu korporacyjnego (*Ständestaat*). Wraz z upadkiem demokracji zlikwidowano struktury samorządowe. Ostateczny cios zadał *Anschluss* w 1938 roku, po którym wprowadzono niemiecką ordynację gminną opartą na zasadzie wodzostwa (*Führerprinzip*)¹².

Po 1945 roku jednym z pierwszych zadań było przywrócenie demokratycznych struktur. Formalnie restytuowano konstytucję w wersji z 1929 roku, ale sytuacja prawna gmin pozostawała chaotyczna – tymczasowa ustawa z 1945 roku reaktywowała mozaikę różnych przepisów z lat 1862–1938.

⁸ C. Vasold, *Das Reichsgemeindegeseztz 1862 – Entstehung, Bedeutung und Inhalte*, Diplomarbeit, Karl-Franzens-Universität, Graz 2011, s. 45–67, <https://unipub.uni-graz.at/obvugrhrs/content/titleinfo/215440> [data dostępu: 11.01.2026].

⁹ *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*, BGBl. Nr. 1/1930, Art. 115–120.

¹⁰ H. Eberhard, K. Lachmayer, *Constitutional Reform 2008 in Austria...*, s. 113–114.

¹¹ City of Vienna, *From “Red Vienna” to the “Ständestaat” (1918 to 1938)*, <https://www.wien.gv.at/english/history/overview/socialism.htm> [data dostępu: 10.01.2026].

¹² F. Fallend, A. Mühlböck, E. Wolfgruber, *Die österreichische Gemeinde: Fundament oder “Restgröße” im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?...*, s. 45–61.

Kluczowym krokiem było uchwalenie ustawy o konstytucji finansowej w 1948 roku¹³, która po raz pierwszy wyposażała gminy w prawo do pobierania własnych, wyłącznych podatków komunalnych. Prawdziwym przełomem okazała się jednak nowelizacja konstytucji gminnej (*Gemeindeverfassungsnovelle*) z 1962 roku. Odpowiadając na wieloletnie postulaty Austriackiego Związku Gmin i Związku Miast, zmodernizowała i ujednoczyła ramy prawne, doprecyzowała zasady samorządności, podziału zadań i nadzoru¹⁴.

Reforma z 1962 roku, uznawana za kamień węgielny nowoczesnej autonomii komunalnej, nie zmieniła fundamentalnie równowagi sił – skodyfikowała i ustabilizowała istniejący model, tworząc przewidywalne ramy dla jego funkcjonowania w II Republice. Ramy, które obowiązują do dziś.

3. Architektura instytucjonalna

Austria jest federacją składającą się z dziewięciu krajów związkowych (*Bundesländer*): Burgenlandu, Karyntii, Dolnej Austrii, Górnej Austrii, Salzburga, Styrii, Tyrolu, Vorarlbergu oraz Wiednia. Poniżej krajów znajdują się 94 powiaty (*Bezirke*), a na najniższym szczeblu – 2092 gminy (stan na początek 2025 roku)¹⁵.

Dla polskiego obserwatora kluczowe jest zrozumienie jednej fundamentalnej różnicy: austriackie powiaty nie są jednostkami samorządu terytorialnego. To wyłącznie okręgi administracji państwowej – rządowej i krajowej. Nie mają własnych rad wybieranych przez mieszkańców, własnych budżetów ani kompetencji samorządowych. Jedynym szczeblem samorządu terytorialnego poniżej kraju związkowego jest gmina¹⁶.

Ta konstrukcja ma istotne konsekwencje praktyczne. Gmina w Austrii jest bezpośrednim partnerem (i jednocześnie podwładnym) administracji krajowej, bez pośredniego szczebla samorządowego, który mógłby agregować interesy lokalne czy przejmować część zadań. Wszystko, co nie należy do kompetencji federacji lub kraju związkowego, spada na gminę – niezależnie od jej wielkości i potencjału.

Prawo austriackie wyróżnia kilka kategorii gmin. Oprócz podstawowych gmin (*Gemeinden*) istnieją gminy targowe i miasta – różnice między nimi mają jednak dziś głównie charakter historyczny i honorowy, bez istotnych odmienności kompetencyjnych.

Odrębną kategorię stanowią miasta statutarne (*Statutarstädte*) – to 15 największych miast poza Wiedniem (m.in. Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck). Posiadają one szczególną

¹³ *Finanz-Verfassungsgesetz 1948* (F-VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948.

¹⁴ F. Fallend, A. Mühlböck, E. Wolfgruber, *Die österreichische Gemeinde: Fundament oder "Restgröße" im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?...*, s. 51.

¹⁵ Gemeindebund Österreich, *Struktur der Gemeinden*, <https://gemeindebund.at/services/zahlen-und-fakten/struktur-der-gemeinden/> [data dostępu: 10.01.2026]; Statistik Austria, *Bevölkerung zu Jahresbeginn nach Gemeinden (2025)*.

¹⁶ Bundeskanzleramt Österreich, Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform, *Verwaltung in Österreich*, Wien 2011, s. 4, 13, https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/verwaltung_in_oesterreich_2011_de.pdf [data dostępu: 16.01.2026]. Dane liczbowe zaktualizowane na podstawie: Statistik Austria, *Regionale Gliederungen* (94 Bezirke) [stan na styczeń 2025 r.]. Zob. także T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, 13. Aufl., Facultas, Wien 2022, s. 244–245.

pozycję ustrojową: oprócz standardowych zadań gminnych wykonują również funkcje administracji powiatowej. Ich magistrat i burmistrz odgrywają jednocześnie rolę organów powiatowych, co w praktyce oznacza szerszy zakres kompetencji i bezpośredni kontakt z administracją krajową¹⁷.

Wiedeń to przypadek unikalny w skali europejskiej. Stolica posiada potrójny status: jest jednocześnie gminą, miastem statutarnym oraz jednym z dziewięciu krajów związkowych. Burmistrz Wiednia jest zarazem premierem kraju związkowego (*Landeshauptmann*), a rada miejska pełni funkcję parlamentu krajowego (*Landtag*).

Strukturę organów określa B-VG (Art. 117), a uszczegóławiają ją ordynacje gminne poszczególnych krajów związkowych¹⁸. Do obligatoryjnych organów gminy należą:

- Rada gminy (*Gemeinderat*) – organ stanowiący i kontrolny. Członkowie są wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych, w systemie proporcjonalnym. Kadencja trwa pięć lub sześć lat, w zależności od kraju związkowego. Rada uchwała budżet, stanowi prawo miejscowe i kontroluje działalność wykonawczą.
- Zarząd gminy (*Gemeindevorstand*) – organ wykonawczy, w miastach nazywany radą miejską (*Stadtrat*), a w miastach statutarnych – senatem miejskim (*Stadtssenat*). Jego skład musi proporcjonalnie odzwierciedlać siłę partii reprezentowanych w radzie – jest to wymóg konstytucyjny, nie tylko zwyczaj polityczny.
- Burmistrz (*Bürgermeister*) – stoi na czele administracji gminnej i zarządu. W sześciu krajach związkowych (Burgenland, Karyntia, Górna Austria, Salzburg, Tyrol, Vorarlberg) jest wybierany bezpośrednio przez mieszkańców. W pozostałych trzech wybiera go rada gminy¹⁹. Niezależnie od trybu wyboru burmistrz pełni podwójną funkcję: jako szef samorządu w sprawach własnych oraz jako organ administracji państwowej w sprawach zleconych.

Kluczową cechą systemu, zapisaną w artykułach 118 i 119 B-VG, jest podział kompetencji gminy na dwie odrębne sfery²⁰. To rozróżnienie determinuje zakres autonomii i charakter nadzoru.

Własny zakres działania (*Eigener Wirkungsbereich*) obejmuje sprawy leżące w wyłącznym lub przeważającym interesie lokalnej społeczności, które mogą być skutecznie realizowane w granicach gminy. W tej sferze gmina działa autonomicznie – nie podlega instrukcjom organów państwowych, a jedynie nadzorowi pod kątem legalności (*Rechtsaufsicht*) ze strony rządu krajowego. Do zadań własnych należą m.in.: lokalna policja porządkowa, planowanie przestrzenne, drogi gminne, zaopatrzenie w wodę i kanalizacja, gospodarka odpadami, utrzymanie szkół podstawowych i przedszkoli, sprawy kultury i sportu lokalnego.

Zlecony zakres działania (*Übertragener Wirkungsbereich*) dotyczy zadań administracji federalnej lub krajowej przekazanych gminom do wykonania. Tu gmina działa jako najniższy szczebel aparatu państwowego, a burmistrz jest zobowiązany do wykonywania poleceń organów nadrzędnych. Podlega pełnemu nadzorowi

¹⁷ B-VG, Art. 116, ust. 3.

¹⁸ B-VG, Art. 117.

¹⁹ F. Fallend, A. Mühlböck, E. Wolfgruber, *Die österreichische Gemeinde: Fundament oder "Restgröße" im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?...*, s. 54.

²⁰ B-VG, Art. 118–119.

merytorycznemu (*Fachaufsicht*). Zadania zlecone obejmują np.: administrację wyborczą, ewidencję ludności, urząd stanu cywilnego, sprawy obywatelstwa, współdziałanie w poborze podatków federalnych czy statystykę publiczną.

Należy podkreślić, że w sferze zadań zleconych burmistrz występuje jako organ administracji państwowej i podlega rygorystycznej odpowiedzialności. Za umyślne lub wynikające z rażącego niedbalstwa naruszenie ustaw bądź niewykonanie instrukcji organów nadrzędnych naczelnik kraju (*Landeshauptmann*) lub rząd krajowy mogą nawet pozbawić go urzędu. Jak wskazuje raport Rady Europy, sytuację tę pogarsza nieproporcjonalna odpowiedzialność osobista burmistrzów wynikająca z przepisów karnych dotyczących nadużycia zaufania (*Untreue*), co może paraliżować ich samodzielność decyzyjną. Ta dwoista natura gminy – jako autonomicznej wspólnoty i zarazem agendy państwa – jest fundamentem austriackiego modelu. Pozwala zachować konstytucyjną gwarancję samorządności, jednocześnie włączając gminę w jednolity system administracji publicznej²¹. Problem pojawia się jednak, gdy proporcje między obiema sferami ulegają zachwianiu – a to, jak pokażą dalsze rozdziały, jest w Austrii coraz wyraźniejsze. Współczesne analizy wskazują na narastanie tzw. szarego wyrównania finansowego (*Grauer Finanzausgleich*). Zjawisko to występuje, gdy federacja narzuca gminom nowe standardy lub zadania (np. rozbudowę szkół całodniowych czy zniesienie tzw. regresu pielęgnacyjnego) bez zapewnienia im pełnej rekompensaty kosztów operacyjnych²².

4. Finanse komunalne: źródło paradoksu

Prawnie zagwarantowana autonomia w wykonywaniu zadań własnych byłaby iluzoryczna bez odpowiednich podstaw finansowych. To właśnie w sferze fiskalnej najwyraźniej ujawnia się centralistyczny charakter austriackiego państwa – i tu tkwi sedno paradoksu, który czyni przypadek austriacki tak pouczającym.

Podstawy systemu finansowego określa ustawa o konstytucji finansowej z 1948 roku (*Finanz-Verfassungsgesetz, F-VG*)²³. Ustanawia ona ogólne ramy podziału kompetencji podatkowych między federację, kraje związkowe i gminy²⁴. Szczegółowe regulacje jednak – a więc to, co naprawdę decyduje o kondycji finansowej gmin – są delegowane do zwykłej ustawy federalnej: ustawy o wyrównaniu finansowym (*Finanzausgleichsgesetz, FAG*).

FAG jest aktem czasowym, negocjowanym co cztery–sześć lat między przedstawicielami federacji, krajów związkowych oraz związków gmin. Wynik tych negocjacji, zwany *Paktum*, staje się podstawą projektu ustawy przyjmowanej zwykłą

²¹ A. Jackiewicz, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 37; Congress of Local and Regional Authorities, *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria...*, s. 11.

²² K. Mitterer, *Finanzausgleich Kompakt 2024. Factsheets zum Finanzausgleich mit Fokus auf Gemeinden*, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien 2024, s. 8.

²³ F-VG 1948.

²⁴ Konstytucyjny rdzeń niezależności ekonomicznej samorządu opiera się na definicji gminy jako „samodzielnego podmiotu gospodarczego” (Art. 116, ust. 2 B-VG). W moich badaniach nad tą konstrukcją zwracałem uwagę, że obejmuje ona nie tylko prawo do posiadania i dysponowania majątkiem, lecz także autonomię budżetową oraz możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Teoretycznie ma to chronić gminy przed nadmierną ingerencją administracyjną, w praktyce jednak – wobec braku autonomii dochodowej – pozostaje często jedynie deklaracją. Ustanawia ona ogólne ramy podziału kompetencji podatkowych między federację, kraje związkowe i gminy. Zob. A. Jackiewicz, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 35–37.

większością w parlamencie federalnym²⁵. To rozwiązanie ma fundamentalne znaczenie: najważniejsze dla gmin kwestie finansowe nie są trwale zabezpieczone na poziomie konstytucyjnym, lecz stają się przedmiotem okresowych negocjacji politycznych²⁶. W ramach nowej ustawy FAG 2024 kluczowym elementem dofinansowania stał się Fundusz Przyszłości o rocznym wolumenie 1,1 mld euro²⁷. Z tej kwoty 500 mln euro dedykowano opiece nad dziećmi (z czego ustawowo zagwarantowano gminom co najmniej 250 mln euro), a pozostałe 600 mln euro przeznaczono na mieszkalnictwo, renowację oraz ochronę klimatu²⁸. W obliczu kryzysu finansowego samorządów w ustawie FAG 2024 wprowadzono m.in. mechanizm *Sondervorschuss* – zwrotną zaliczkę w wysokości 300 mln euro wypłaconą gminom w 2024 roku. Środki te obciążą jednak budżety lokalne w najbliższej przyszłości, gdyż podlegają zwrotowi w latach 2025–2027²⁹. Mechanizm ten ma na celu sztuczne podtrzymanie dynamiki wpływów z udziałów w podatkach (*Ertragsanteile*), która w 2023 roku wykazała tendencję spadkową o blisko 4% w stosunku do roku poprzedniego. Dzięki zaliczce prognozowany wzrost tych udziałów w 2024 roku ma wynieść około 4,8%, co jednak w praktyce pozwoli jedynie na nieznaczne przekroczenie poziomu wpływów z 2022 roku³⁰.

System opiera się na dominacji podatków wspólnych (*gemeinschaftliche Bundesabgaben*). Około 95% wszystkich dochodów podatkowych w Austrii jest pobieranych centralnie przez federalne urzędy skarbowe – dotyczy to podatku VAT, podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych, czyli najwydajniejszych źródeł fiskalnych³¹. Gminy i kraje związkowe mają bardzo ograniczone prawo do stanowienia własnych, znaczących podatków.

Dochody z podatków wspólnych są następnie dzielone w dwuetapowym procesie. Podział wertykalny ustala, jaka część całkowitych wpływów przypada na każdy szczebel władzy: federację, kraje związkowe (jako całość) i gminy (jako całość). Podział horyzontalny rozdziela udziały przypadające na kraje i gminy między poszczególne jednostki według skomplikowanych kluczy, z których najważniejszym jest liczba ludności, często modyfikowana przez tzw. stopniowany klucz ludnościowy (*abgestufter Bevölkerungsschlüssel*), przypisujący większą wagę mieszkańcom większych miast.

²⁵ Bundesministerium für Finanzen, *Allgemeine Informationen zu den Finanzbeziehungen zu Ländern und Gemeinden*, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/finanzbeziehungen-allgemeine-informationen.html> [data dostępu: 12.01.2026].

²⁶ Taka sytuacja wynika z głęboko zakorzenionej w Austrii kultury politycznej, w której prawo konstytucyjne postrzegane jest nie tyle jako nienaruszalna rama, ile raczej jako zapis bieżących kompromisów i porozumień między głównymi siłami politycznymi. To sprawia, że system jest bardzo „elastyczny”, ale jednocześnie pozbawia słabszych graczy, takich jak gminy, trwałych gwarancji ochrony ich interesów finansowych. Zob. H. Eberhard, K. Lachmayer, *Constitutional Reform 2008 in Austria...*, s. 114, 123.

²⁷ Fundusz ten stanowi 34% całkowitej puli uzupełniającego finansowania w nowym pakcie, podczas gdy pozostałe środki są ukierunkowane głównie na ochronę zdrowia (29%) oraz opiekę (15%). B. Grossmann, *Österreichischer Finanzausgleich und der neue Fiskalrahmen der EU*, w: H. Bauer, P. Biwald, K. Mitterer (Hrsg.), *Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch. Grundlagen, Gesetzeskommentierung und Reformansätze*, NWV, Wien 2024, s. 442.

²⁸ Budgetdienst, *Finanzausgleich 2024 – Analyse*, Parlament Österreich, Wien 2023, s. 8, 10.

²⁹ K. Mitterer, *Finanzausgleich Kompakt 2024...*, s. 14.

³⁰ K. Gschwandtner, *Das bringt der neue Finanzausgleich*, Österreichischer Gemeindebund, 2023, <https://gemeindebund.at/das-bringt-der-neue-finanzausgleich/> [data dostępu: 18.01.2026].

³¹ Bundesministerium für Finanzen, *Besteuerungsrechte und Abgabenerträge*, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/besteuerungsrechte-abgabenertraege.html> [data dostępu: 15.01.2026]). Por. KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, *Fiscal Equalization System in Austria*, 26.04.2024, <https://www.kdz.eu/en/news/blog/fiscal-equalization-system-austria> [data dostępu: 15.01.2026].

System jest dodatkowo skomplikowany przez gęstą sieć transferów międzyrządowych: dotacje celowe (*Zweckzuschüsse*), subwencje ogólne (*Finanzzuweisungen*), a także – co szczególnie istotne – obowiązkowe składki (*Umlagen*), które gminy muszą odprowadzać do krajów związkowych na współfinansowanie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Ta złożoność zaciera przejrzystość i odpowiedzialność, utrudniając zarówno obywatelom, jak i samym samorządowcom zrozumienie, kto za co płaci i kto o czym decyduje.

Struktura dochodów budżetowych gmin jednoznacznie pokazuje skalę zależności od centrum (tab. 1)³².

Tabela 1. Struktura dochodów gmin w Austrii (za rok 2023)

Źródło dochodu	Udział w dochodach ogółem
Udziały we wspólnych podatkach federalnych (<i>Ertragsanteile</i>)	~32,6%*
Własne podatki gminne**	~17,2%
Opłaty za usługi (<i>Gebühren</i>)	~9,2%
Transfery i dotacje***	~14,5%
Pozostałe dochody****	~26,5%

* Kluczowym elementem analizy jest zrozumienie różnicy między dochodami brutto a netto. Austriacki system finansów publicznych charakteryzuje się rozbudowanym systemem przepływów między samorządami a krajami związkowymi, zwanym potocznie „karuzelą transferową” (*Transferkarussell*).

** W tym: podatek komunalny (*Kommunalsteuer*) – 12,2%, podatek od nieruchomości (*Grundsteuer*) – 2,6%, inne podatki własne – 2,4%.

*** W tym: transfery od federacji – 3,3%, transfery od krajów związkowych i innych gmin – 11,2%.

**** W tym: wpływy z działalności gospodarczej i majątku – 10,9%, wpływy z operacji finansowych (kredyty, papiery wartościowe) – 7,8%, przychody ze sprzedaży majątku – 1,5%, pozostałe – 6,4%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, *Österreichische Gemeindefinanzen 2025 – Entwicklungen 2014 bis 2028, Stadtdialog – Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes*, Mai 2025, s. 15 (Abbildung 9). Dane dotyczą roku 2023, łączne wpływy gmin (bez Wiednia) wyniosły 25,7 mld euro.

Według danych za rok 2022, po uwzględnieniu całego systemu redystrybucji i transferów, ostateczny udział gmin w całkowitej puli środków publicznych Austrii wynosi jedynie 15,4%. Dla porównania kraje związkowe dysponują 30,3% środków, a federacja 54,3%³³.

Udziały w podatkach wspólnych – stanowiące największe źródło dochodów – to środki, na których wysokość i zasady podziału gminy nie mają żadnego wpływu. Są wynikiem negocjacji politycznych na szczeblu centralnym. Własne podatki gminne obejmują przede wszystkim podatek komunalny (*Kommunalsteuer*) – 3-procentowy podatek od

³² K. Mitterer, *Financial Situation of the Municipalities in Austria 2024*, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 31.01.2025, <https://www.kdz.eu/en/news/blog/financial-situation-municipalities-austria-2024> [data dostępu: 15.01.2026].

³³ K. Mitterer, *Finanzausgleich Kompakt 2024...*, s. 10.

sumy wynagrodzeń wypłacanych przez pracodawców na terenie gminy – oraz podatek od nieruchomości (*Grundsteuer*). Nawet jednak w przypadku tych „własnych” danin swoboda gmin jest mocno ograniczona: podstawy opodatkowania i maksymalne stawki określają ustawy federalne lub krajowe, pozostawiając samorządom jedynie marginalne pole manewru. W przypadku podatku od nieruchomości sytuację pogarsza fakt, że wartości katastralne, stanowiące podstawę jego wymiaru, w dużej mierze pochodzą z lat 70. XX wieku i są rażąco nieaktualne. Opłaty za usługi – za wodę, kanalizację, wywóz odpadów – stanowią relatywnie stabilne, ale niewielkie źródło wpływów, które z definicji musi być powiązane z kosztami świadczenia usług.

Ta struktura dochodów sprawia, że gminy są w większym stopniu administratorami środków przyznanych przez wyższe szczeble władzy niż suwerennymi podmiotami kształtującymi własną politykę finansową. Analiza przepływów między szczeblami samorządu ujawnia kolejny paradoks: gminy przekazują krajom związkowym znacznie więcej środków w formie obowiązkowych składek (zwłaszcza na szpitale i opiekę społeczną), niż otrzymują od nich w formie dotacji inwestycyjnych czy wsparcia budżetowego. Według danych za 2022 rok saldo tych transferów było ujemne dla gmin i wynosiło 1,9 mld euro na korzyść krajów związkowych³⁴.

Porównanie międzynarodowe ukazuje, jak bardzo nietypowy jest model austriacki – szczególnie jak na państwo, które w konstytucji określa się jako federalne. Dane z bazy OECD Fiscal Decentralisation Database, opracowane przez austriackie Centrum Badań nad Administracją (KDZ), pozwalają na systematyczne porównanie struktury dochodów samorządów lokalnych w państwach europejskich (tab. 2)³⁵.

Tabela 2. Struktura dochodów samorządów lokalnych w wybranych państwach europejskich (2021)

Kraj	System	Udział transferów międzyrządowych	Udział dochodów z podatków własnych
Austria	federalny	~65%	<15%
Szwajcaria	federalny	10,5%	58,8%
Szwecja	unitarny	b.d.	60,2%
Islandia	unitarny	8,8%	78,8%
Hiszpania	quasifederalny	b.d.	58,2%
Holandia	unitarny	74,7%	<15%
Estonia	unitarny	85,8%	<15%
Średnia OECD – Europa	–	49,8%	32,1%

³⁴ K. Mitterer, M. Haydn, *Fiscal Equalization System in Austria*, KDZ – Centre for Public Administration Research, 2025 [data dostępu: 19.01.2026].

³⁵ T. Prorok, S. Calzola, *European Local Government Finances and Local Autonomy*, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2023, <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy> [data dostępu: 17.01.2026]. Dane pierwotne: OECD Fiscal Decentralisation Database, 2021.

Źródło: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, *European Local Government Finances and Local Autonomy*, 2023, na podstawie OECD Fiscal Decentralisation Database, 2021.

Dane są wymowne. Austriackie gminy, z udziałem transferów międzyrządowych sięgającym 65% budżetu lokalnego, plasują się znacznie powyżej średniej europejskiej (49,8%). Jednocześnie udział dochodów z podatków własnych – poniżej 15% – stawia Austrię w gronie państw o najniższej autonomii podatkowej w Europie, obok Estonii, Czech, Litwy, Słowacji, Holandii i Irlandii³⁶.

Kontrast ze Szwajcarią – również państwem federalnym – jest uderzający. Szwajcarskie gminy otrzymują jedynie 10,5% swoich dochodów z transferów, podczas gdy podatki własne stanowią niemal 59% ich budżetów. Podobnie wysokim poziomem autonomii podatkowej cieszą się samorzady w Szwecji (60,2%), Hiszpanii (58,2%) i Islandii (78,8% – najwyższy wskaźnik w Europie).

Niski poziom decentralizacji fiskalnej w Austrii jest anomalią, zwłaszcza jak na państwo federalne. Państwa o porównywalnej strukturze ustrojowej – Szwajcaria, Niemcy – przyznają swoim samorządom lokalnym znacznie większe władztwo podatkowe, które jest postrzegane jako kluczowy element realnej, a nie tylko deklaratywnej, autonomii. Badania akademickie idą jeszcze dalej: szacują, że dochody, o których wysokości i strukturze gminy mogą decydować w pełni autonomicznie, stanowią zaledwie około 5% ich całkowitych przychodów³⁷.

Szczególnie destrukcyjnym mechanizmem wbudowanym w austriacki system, który mimo upływu dekad pozostaje bolesną rzeczywistością dla samorządów w 2026 roku, jest tzw. efekt kompensacji (*Kompensationseffekt*). Polega on na tym, że system transferów wyrównawczych aktywnie niweluje wysiłki gmin na rzecz zwiększenia własnej bazy dochodowej, zamieniając lokalny sukces gospodarczy w realne obciążenie finansowe. Mechanizm ten opiera się na założeniu, że wysokość wsparcia z budżetu państwa zależy od siły finansowej gminy, mierzonej przede wszystkim wpływami z podatków własnych. Jeśli zatem gmina, dzięki skutecznej polityce przyciągania inwestorów, zdoła zwiększyć swoje wpływy z podatku komunalnego, jej statystyczny wskaźnik siły finansowej rośnie.

W rezultacie system wyrównawczy niemal automatycznie obniża kwotę transferów przyznawanych takiej jednostce w kolejnym okresie rozliczeniowym. Prowadzi to do sytuacji, w której wzrost dochodów własnych gminy skutkuje proporcjonalnym zmniejszeniem otrzymywanych subwencji. Już analizy z początku XXI wieku obrazowały skalę tego problemu, wykazując, że średnio 55% dodatkowych dochodów uzyskanych przez gminę było natychmiast kompensowane przez utratę wsparcia z centrum. W najbardziej jaskrawych przypadkach, które do dziś służą ekspertom jako dowód na dysfunkcyjność systemu, gmina mogła stracić nawet 144% nowo pozyskanych wpływów. Oznacza to absurdalny z perspektywy zarządczej scenariusz, w

³⁶ Dane dla Austrii: European Committee of the Regions, *Division of Powers Portal: Austria – Fiscal Powers*, 2018, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/austria-Fiscal-Powers.aspx> [data dostępu: 17.01.2026].

³⁷ J. Bröthaler, M. Getzner, *Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-study*, „International Advances in Economic Research” 2011, vol. 17(2), s. 134–156. Por. także M. Getzner, *Socio-economic and spatial determinants of municipal cultural spending*, „Journal of Cultural Economics” 2022, vol. 46(4), s. 699–722.

którym sytuacja finansowa netto samorządu pogarsza się w wyniku jego sukcesu ekonomicznego³⁸.

Współczesna perspektywa, wyznaczona przez ustawę o wyrównaniu finansowym (FAG) na lata 2024–2028, pokazuje, że problem ten nie został trwale rozwiązany. Mimo wprowadzenia nowych instrumentów, takich jak Fundusz Przyszłości (*Zukunftsfonds*), fundamenty horyzontalnego wyrównania dochodów pozostały nietknięte, co nadal generuje „perwersyjne” bodźce dla lokalnych liderów³⁹. Zamiast koncentracji na budowaniu lokalnej bazy podatkowej racjonalnym zachowaniem burmistrzów pozostaje intensywny lobbing polityczny o dodatkowe dotacje celowe. Taka konstrukcja fiskalna stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej idei gminy jako samodzielnego podmiotu gospodarczego, aktywnie tłumiąc tę autonomię, którą ustawa zasadnicza teoretycznie ma chronić.

Konsekwencją opisanej struktury jest narastający kryzys finansowy gmin. Samorządy są uwięzione w tzw. nożycach dochodowo-wydatkowych (*Einnahmen-Ausgabenschere*) – dochody rosną wolniej niż wydatki.

Po stronie dochodowej: wpływy gmin, silnie uzależnione od udziałów w podatkach federalnych, są wrażliwe na reformy podatkowe rządu centralnego. Każda obniżka podatków dochodowych czy VAT automatycznie zmniejsza pulę do podziału – bez względu na potrzeby samorządów.

Po stronie wydatkowej: dynamicznie rosną obowiązkowe składki (*Umlagen*) na rzecz krajów związkowych, finansujące opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. W tych obszarach gminy mają minimalny wpływ na wysokość kosztów, ale są zobligowane do ich pokrywania. Analizy Centrum Badań nad Administracją (KDZ) wskazują, że o ile w 2019 roku gminom pozostawało w dyspozycji ponad 50 centów z każdego euro otrzymanego z puli podatków wspólnych (po zapłaceniu składek), o tyle do 2028 roku kwota ta spadnie do zaledwie 39 centów⁴⁰. Dramatyzm tej sytuacji potwierdzają analizy z 2025 roku, według których niemal co druga austriacka gmina nie jest w stanie pokryć swoich wydatków bieżących z wypracowanych dochodów⁴¹.

Prognozy są alarmujące: w najbliższych latach około 45% austriackich gmin może mieć problem ze zbilansowaniem budżetu, stając się tzw. gminami deficytowymi (*Abgangsgemeinden*)⁴². W obliczu takiej sytuacji samorządy są zmuszone do ograniczania inwestycji, cięć w usługach i podnoszenia opłat – co bezpośrednio obniża jakość życia mieszkańców i podważa zdolność do realizacji ustawowych zadań. Prognozy *Budgetdienst* potwierdzają tę diagnozę: mimo napływu nowych środków

³⁸ M. Schneider, *Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria*, „Fiscal Studies” 2002, vol. 23(1), s. 105–133.

³⁹ Analitycy podkreślają, że nowa ustawa FAG 2024 nie przyniosła żadnych fundamentalnych zmian strukturalnych. Zamiast wzmocnić podatki własne czy orientację na realne zadania, system jeszcze silniej przesunął się w stronę uznaniowych finansowych dotacji celowych ze strony federacji. K. Mitterer, *Finanzausgleich Kompakt 2024...*, s. 27; M. Köppl-Turyna, L. Strohner, *Reformoptionen des österreichischen Finanzausgleichs*, Policy Note 52, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2023, s. 4.

⁴⁰ K. Mitterer, P. Biwald, *Gemeindefinanzprognose Dezember 2024 – Konsolidierungsmaßnahmen auch bei Gemeinden*, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 5.12.2024, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/gemeindefinanzprognose-dezember-2024-konsolidierungsmaßnahmen-auch-bei-gemeinden> [data dostępu: 19.01.2026].

⁴¹ Dramatyzm tej sytuacji potwierdzają analizy z 2025 roku, według których niemal co druga austriacka gmina nie jest w stanie pokryć swoich wydatków bieżących z wypracowanych dochodów. J. Kern, *Spardruck: Was Gemeinden jetzt alles streichen müssen*, „Profil” 2025, Nr. 39, <https://www.profil.at/wirtschaft/gemeinden-budgets-kdz-staedtebund-waidhofen-muellgebuehr-verwaltung-kinderbetreuung/403041537> [data dostępu: 19.01.2026].

⁴² Tamże.

saldo budżetowe gmin (bez Wiednia) w 2024 roku pozostanie pod silną presją, kształtując się na poziomie znacząco niższym niż w latach przedkryzysowych (2018–2019), co wymusza dalsze korzystanie z rezerw i ogranicza potencjał inwestycyjny⁴³. Najnowsze prognozy z początku 2026 roku wskazują, że sytuacja ta nie jest przejściowa – publiczna stopa oszczędności gmin (*Öffentliche Sparquote*, ÖSQ), określająca zdolność do finansowania inwestycji z nadwyżek operacyjnych, ustabilizowała się na poziomie 8–9%. Jest to wartość drastycznie niższa od poziomu sprzed kryzysu (13–15%), co oznacza realne ograniczenie pola manewru inwestycyjnego samorządów o blisko jedną trzecią. Jako główne przyczyny tego stanu wskazuje się nie tylko inflację, lecz przede wszystkim dynamiczny wzrost kosztów personelu (zwłaszcza w opiece nad dziećmi) oraz rosnące obciążenia z tytułu składek na ochronę zdrowia i opiekę społeczną⁴⁴.

5. Wyzwania i próby reform

Opisany model finansowania nie jest jedynie problemem teoretycznym czy przedmiotem akademickich debat. Przekłada się na realne trudności, z którymi mierzą się austriackie gminy, i na reformy, które próbują (z ograniczonym skutkiem) te trudności łagodzić.

Krytyczna ocena austriackiego systemu nie jest wyłącznie głosem krajowych ekspertów czy niezadowolonych samorządowców. Formułują ją również kluczowe instytucje międzynarodowe, co nadaje jej szczególną wagę.

Raporty monitorujące Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – instytucji powołanej do oceny stosowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – są w swojej diagnozie konsekwentne. Raport z 2020 roku stwierdza wprost, że „władze lokalne i regionalne nie mają prawie żadnej swobody działania w odniesieniu do podatków lokalnych i są zbyt zależne od transferów międzyrządowych”. Rekomendacje wzywają Austrię do „rozszerzenia uprawnień podatkowych krajów związkowych i gmin poprzez zapewnienie im większej swobody w ustalaniu stawek i podstawy opodatkowania ich własnych podatków”⁴⁵.

To nie jest dyplomatyczna sugestia – to stwierdzenie, że Austria formalnie spełnia wymogi Karty (ma gwarancje konstytucyjne, demokratyczne wybory, struktury samorządowe), ale systematycznie nie realizuje jej standardów w kluczowej sferze fiskalnej⁴⁶.

OECD w swoim przeglądzie gospodarczym z 2024 roku wskazała na potrzebę reformy austriackiego systemu podatkowego, w tym przesunięcia ciężaru fiskalnego z opodatkowania pracy na opodatkowanie nieruchomości, które w Austrii pozostaje znacząco niższe niż w innych krajach OECD⁴⁷. Aktualizacja wartości katastralnych i

⁴³ Budgetdienst, *Finanzausgleich 2024 – Analyse...*, s. 25.

⁴⁴ K. Mitterer, P. Biwald, *Gemeindefinanzen bis 2026: Deutlich gesunkene Spielräume zur Finanzierung kommunaler Vorhaben*, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2026, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/gemeindefinanzen-bis-2026-deutlich-gesunkene-spielraeume-zur-finanzierung-kommunaler> [data dostępu: 19.01.2026].

⁴⁵ Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria...*, pkt 161–199.

⁴⁶ Mimo krytyki fiskalnej Rada Europy pozytywnie oceniła reformy, które doprowadziły do jaśniejszego podziału uprawnień między federacją, landami i gminami, a także utworzenie krajowych sądów administracyjnych, co wzmocniło austriacki model federalizmu. Zob. Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Austria: Municipalities and Länder governments need more fiscal autonomy...* s. 2 (pkt 4), 5 (pkt 14–16). Por. B. Grossmann, *Österreichischer Finanzausgleich und der neue Fiskalrahmen der EU...*, s. 433–440.

⁴⁷ OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Austria 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/60ea1561-en> [data dostępu: 18.01.2026].

przekazanie tego podatku do pełnej dyspozycji gmin jest jednym z najczęściej powtarzanych postulatów – i jednym z najdłużej ignorowanych.

Najbardziej szczegółowa krytyka i konkretne propozycje zmian pochodzą od austriackich ośrodków analitycznych. KDZ oraz Austriacki Instytut Badań Gospodarczych (WIFO) od lat publikują studia dokumentujące dysfunkcje systemu i wzywające do reform⁴⁸.

Główne postulaty kładą nacisk na trzy osie:

- Wzmocnienie autonomii podatkowej – reforma podatku od nieruchomości (aktualizacja wartości katastralnych, swoboda gmin w ustalaniu stawek), zwiększenie elastyczności w kształtowaniu podatku komunalnego, rozważenie wprowadzenia nowych źródeł dochodów własnych.
- Rozplątanie zadań i finansowania (*Aufgabenentflechtung*) – uporządkowanie gęstej sieci współfinansowania między krajami związkowymi a gminami według jasnej zasady: szczebel odpowiedzialny za realizację zadania powinien być również odpowiedzialny za jego finansowanie. Zmniejszyłoby to ciężar obowiązkowych składek i zwiększyło przejrzystość systemu.
- Rewizja kluczy podziału – zmiana proporcji w podziale wertykalnym, tak aby większa część dochodów z podatków wspólnych trafiała bezpośrednio do gmin, które realizują coraz więcej zadań bez adekwatnego finansowania.

Austriacki Związek Gmin (*Gemeindebund*) i Związek Miast (*Städtebund*) artykułują te postulaty w negocjacjach nad kolejnymi edycjami FAG. Ich pozycja przetargowa jest jednak strukturalnie słabsza niż federacji i krajów związkowych, co przekłada się na ograniczone rezultaty. Mimo tej asymetrii Związkowi Gmin udało się wywalczyć podwojenie rocznych subwencji ogólnych z tytułu § 24 FAG – z 300 mln do 600 mln euro. Z tej puli gminy otrzymują bezpośrednio około 220 mln euro rocznie, z czego aż 120 mln euro trafia do funduszu strukturalnego wspierającego jednostki słabe finansowo i dotknięte wyludnieniem⁴⁹.

Najnowsze porozumienie w sprawie wyrównania finansowego, obowiązujące od 2024 roku, było przedstawiane przez rząd federalny jako przełom. Centralnym jego elementem jest Fundusz Przyszłości (*Zukunftsfonds*) z rocznym budżetem 1,1 mld euro, przeznaczonym na trzy priorytety: opiekę nad dziećmi, mieszkalnictwo i ochronę klimatu⁵⁰. Minister finansów Magnus Brunner mówił o „zmianie paradygmatu” – po raz

⁴⁸ M. Schratzenstaller, H. Pitlik, M. Klien, B. Bittschi, U. Famira-Mühlberger, D. Kletzan-Slamanig, *Finanzausgleich 2024 bis 2028. Erste Schritte zu einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung*, „WIFO-Monatsberichte” 2024, Jg. 97, Nr. 1, s. 29–41, https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-3777/mb_2024_01_04_finanzausgleich_.pdf [data dostępu: 17.01.2026]; K. Mitterer, P. Biwald, *Das neue Finanzausgleichsgesetz – ein Kompromiss mit Hausaufgaben*, KDZ-Blog, 15.12.2023, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/das-neue-finanzausgleichsgesetz-ein-kompromiss-mit-hausaufgaben> [data dostępu: 18.01.2026]; KDZ, *Finanzausgleich kompakt 2023: Fact Sheets zum österreichischen Finanzausgleich*, Wien 2023, https://www.kdz.eu/system/files/downloads/2023-04/Finanzausgleichs_Factsheets_2023.pdf [data dostępu: 18.01.2026]. Zob. także H. Bauer, P. Biwald, K. Mitterer (Hrsg.), *Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch. Grundlagen, Gesetzeskommentierung und Reformansätze*, NWV Verlag, Wien 2024.

⁴⁹ K. Gschwandtner, *Das bringt der neue Finanzausgleich...*

⁵⁰ Bundesministerium für Finanzen, *Die wichtigsten Änderungen im Finanzausgleich ab 2024*, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/finanzbeziehungen-wichtige-aenderungen-ab-2024.html> [data dostępu: 18.01.2026].

pierwszy transfery miały być powiązane z realizacją konkretnych celów przez kraje i gminy.

Niezależni analitycy szybko zweryfikowali tę narrację. KDZ określiło *Zukunftsfonds* mianem „funduszu przyszłości, który nim nie jest” – w praktyce jest to subwencja ogólna z szeroko zakreślonymi celami, bez mechanizmu sankcji za ich nieosiągnięcie⁵¹. Bez realnego egzekwowania powiązanie finansowania z wynikami pozostaje iluzoryczne.

Co istotne, nowe porozumienie nie dotyka fundamentów systemu. Nie wzmacnia autonomii dochodowej gmin, nie upraszcza sieci transferów, nie eliminuje efektu kompensacji. Dostarcza dodatkowych środków – co w sytuacji narastającego kryzysu finansowego jest oczywiście potrzebne – ale czyni to w formie kontrolowanych centralnie transferów, utrwalając model zależności. *Zukunftsfonds* budzi kontrowersje, ponieważ jego środki są skierowane głównie na inwestycje, podczas gdy gminy potrzebują pieniędzy przede wszystkim na pokrycie rosnących kosztów bieżącego utrzymania placówek, np. personelu w przedszkolach. Ponadto fundusz nie posiada mechanizmów sankcji, co sprawia, że realizacja założonych celów klimatycznych czy edukacyjnych pozostaje niepewna⁵².

Dla gmin było to porozumienie „lepsze niż nic”. Austriacki Związek Gmin przyjął postawę pragmatyczną: w obliczu katastrofalnej sytuacji finansowej wielu samorządów każdy zastrzyk środków jest cenny. Kluczowym sukcesem negocjacyjnym Związku Gmin było wynegocjowanie – wbrew oporowi krajów związkowych – ustawowej gwarancji bezpośrednich transferów: co najmniej 50% środków na opiekę nad dziećmi (250 mln euro rocznie) musi trafić z pul krajowych do gmin, bez możliwości zmniejszenia tego udziału przez *Länder*⁵³. To sukces taktyczny, ale nie zmiana strategiczna⁵⁴.

Wobec ograniczonych możliwości wpływania na system finansowy niektóre kraje związkowe sięgnęły po inne narzędzie – reformę struktury terytorialnej. Austria charakteryzuje się dużą fragmentacją – dominują małe i bardzo małe gminy, których potencjał administracyjny i finansowy jest ograniczony.

Najbardziej radykalny krok podjęła Styria. W 2015 roku weszła w życie reforma, która zmniejszyła liczbę gmin z 542 do 287 (redukcja o niemal połowę)⁵⁵. Fuzje miały

⁵¹ K. Mitterer, *Das neue Finanzausgleichsgesetz – ein Kompromiss mit Hausaufgaben...* Zob. wypowiedź ministra finansów M. Brunnera w Bundesracie, 20.12.2023: „Da aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Sanktionen für die Nichterfüllung von Zielen umsetzbar wären, habe man den Weg der Anreize gewählt” (https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1432 [data dostępu: 18.01.2026]).

⁵² K. Mitterer, *Finanzausgleich Kompakt 2024...*, s. 29; Budgetdienst, *Finanzausgleich 2024 – Analyse...*, s. 8, 11.

⁵³ K. Gschwandtner, *Das bringt der neue Finanzausgleich...*; zob. też Österreichischer Städtebund, *FAG 2024 unter Dach und Fach*, <https://www.staedtebund.gv.at/services/aktuelles/aktuelles-details/fag-2024-unter-dach-und-fach/> [data dostępu: 18.01.2026].

⁵⁴ Sukces ten jest tym bardziej znaczący, że bezpośrednie przepływy finansowe do gmin w ramach Funduszu Przyszłości zostały przeforsowane przy „masowym oporze” ze strony krajów związkowych. Ostatecznie ustalono, że 22,75% środków z pul krajowych musi trafiać bezpośrednio do gmin, przy czym podział ten opiera się na kompromisowym „mieszanym kluczu”, uwzględniającym w połowie liczbę ludności, a w połowie stopniowany klucz ludnościowy. K. Gschwandtner, *Das bringt der neue Finanzausgleich...*

⁵⁵ Land Steiermark, *Ab 1.1.2015 gibt es 287 steirische Gemeinden*, Pressemitteilung, 30.12.2014, <https://www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/12165076/29767960/> [data dostępu: 18.01.2026].

przynieść korzyści skali, wzmocnić potencjał administracyjny i poprawić efektywność wydatkowania.

Reforma była kontrowersyjna i napotykała silny opór lokalnych społeczności przywiązanych do własnej tożsamości gminnej. Jej długoterminowe efekty są przedmiotem dyskusji – część badań wskazuje na oszczędności i poprawę jakości usług, inne podkreślają koszty społeczne i utratę bliskości władzy.

Mniej radykalnym, ale coraz popularniejszym rozwiązaniem jest współpraca międzygminna (*Interkommunale Zusammenarbeit*). Gminy tworzą związki celowe (*Gemeindeverbände*) służące wspólnej realizacji zadań: gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę, prowadzenia szkół, usług socjalnych. Pozwala to osiągnąć korzyści skali bez formalnej fuzji. Rozwój tej współpracy napotyka jednak bariery – w tym niechęć lokalnych elit do dzielenia się kompetencjami i zasobami.

Do strukturalnych problemów finansowych dochodzą wyzwania, które w najbliższych dekadach będą wymagały ogromnych nakładów inwestycyjnych.

Transformacja klimatyczna wymaga od gmin inwestycji w termomodernizację budynków publicznych, rozwój transportu niskoemisyjnego, adaptację infrastruktury do ekstremalnych zjawisk pogodowych. Cele klimatyczne są formułowane na poziomie federalnym i unijnym, ale znaczna część kosztów ich realizacji spada na samorządy. Zmiany demograficzne tworzą presję z dwóch stron. Obszary wiejskie borykają się z wyludnieniem i starzeniem się społeczności, co oznacza kurczącą się bazę podatkową przy rosnących kosztach usług dla seniorów. Obszary metropolitalne mierzą się z presją wzrostu – potrzebą rozbudowy infrastruktury, mieszkalnictwa, transportu. Cyfryzacja administracji wymaga nakładów na systemy informatyczne, szkolenia pracowników, zapewnienie cyberbezpieczeństwa. Dla małych gmin, dysponujących ograniczonym zapleczem technicznym, jest to wyzwanie szczególnie trudne.

Na wszystkie te zadania obecny system finansowania nie jest przygotowany. Gminy, których swoboda inwestycyjna kurczy się z roku na rok, mają coraz mniejsze możliwości odpowiadania na nowe wyzwania – nawet jeśli formalnie należą one do ich zakresu kompetencji⁵⁶. Wyzwanie to ilustruje skala potrzeb: szacuje się, że dodatkowe inwestycje w ochronę klimatu do 2030 roku pochłoną 68–117 mld euro. Przy obecnej konstrukcji budżetowej gminy – na które spadnie większość tych zadań – nie są w stanie udźwignąć takich kosztów⁵⁷.

6. Konkluzje: lekcje z austriackiego paradoksu

Austriacki model samorządu terytorialnego jest systemem silnym w teorii konstytucyjnej, ale słabym w praktyce fiskalnej. Gmina, którą B-VG określa mianem „samodzielnego podmiotu gospodarczego” (*selbständiger Wirtschaftskörper*) z prawem do autonomicznego zarządzania budżetem⁵⁸, w rzeczywistości dysponuje jedną z najniższych autonomii dochodowych w Europie. Konstytucyjna obietnica

⁵⁶ Sytuację tę określa się mianem „konkurencji zadań” (*Aufgabenkonkurrenz*), w której priorytety takie jak rozbudowa edukacji elementarnej czy opieka zdrowotna bezpośrednio rywalizują o te same, kurczące się środki z inwestycjami klimatycznymi. Jest to szczególnie niebezpieczne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że to właśnie na szczeblu gminnym spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie 45% publicznego zasobu kapitałowego Austrii, co czyni samorządy kluczowym, a obecnie niedofinansowanym ogniwem transformacji ekologicznej. Zob. K. Mitterer, P. Biwald, *Gemeindefinanzen bis 2026...*

⁵⁷ K. Mitterer, *Finanzausgleich Kompakt 2024...*, s. 29.

⁵⁸ B-VG, Art. 116, ust. 2.

samorządności jest systematycznie podważana przez scentralizowany, nieprzejrzysty i pełen perwersyjnych bodźców system finansowy.

Ten paradoks nie jest przypadkiem ani błędem systemu. Jest jego trwałą cechą, zakorzenioną w historii – od pragmatycznego podejścia biurokracji cesarskiej w XIX wieku, przez kompromisy konstytucyjne I Republiki, po utrwalone w II Republice wzorce negocjacji fiskalnych. Każda kolejna reforma FAG łagodzi doraźne napięcia, nie dotykając fundamentów. Gminy otrzymują dodatkowe środki, ale w formie transferów kontrolowanych z centrum – co utrwała zależność zamiast budować samodzielność. Przypadek ten potwierdza, że austriacka kultura konstytucyjna przedkłada doraźny kompromis polityczny nad spójność systemu. Jak zauważają H. Eberhard i K. Lachmayer, bez fundamentalnej zmiany w sposobie rozumienia roli konstytucji, fragmentacja i centralistyczne tendencje w zarządzaniu państwem będą się pogłębiać, niezależnie od wprowadzanych technicznych poprawek⁵⁹.

Przypadek austriacki dostarcza kilku uniwersalnych wniosków, istotnych dla każdego, kto zajmuje się konstrukcją systemów samorządowych. Po pierwsze, gwarancje konstytucyjne są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Można zapisać w ustawie zasadniczej najpiękniejsze zasady autonomii – jeśli nie idą za nimi realne instrumenty finansowe, pozostaną w dużej mierze deklaracją. Austria spełnia formalne wymogi Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a mimo to Rada Europy od lat krytykuje ją za niedostateczną autonomię fiskalną gmin⁶⁰. Prawo bez pieniędzy to prawo kadłubowe. Po drugie, diabeł tkwi w szczegółach systemu transferów. Pozornie neutralne mechanizmy wyrównawcze mogą zawierać wbudowane antybodźce, które karzą za sukces i nagradzają bierność. Austriacki „efekt kompensacji” – w którym gmina traci subwencje proporcjonalnie do wzrostu własnych dochodów – jest ostrzeżeniem przed bezmyślnym kopiowaniem rozwiązań bez analizy ich rzeczywistych skutków behawioralnych. Po trzecie, federalizm to nie to samo co decentralizacja. Austria jest konstytucyjnie państwem federalnym, ale w praktyce fiskalnej wykazuje cechy systemu wysoce scentralizowanego – bardziej niż wiele państw unitarnych⁶¹. Etykieta ustrojowa może być myląca, liczy się rzeczywisty rozkład władzy nad zasobami. Z perspektywy teorii ustrojowej przypadek ten weryfikuje powszechne przekonanie o automatycznie wysokim poziomie decentralizacji w państwach federalnych. Moje analizy potwierdzają tezę, że ambicje polityczne podmiotów federacji (*Länder*) mogą w rzeczywistości prowadzić do silniejszego ograniczania samodzielności gmin, niż dzieje się to w sprawnie zarządzanych państwach unitarnych. Potwierdza to również raport Rady Europy, nazywając brak autonomii fiskalnej Austrii „powracającym problemem”⁶². Po czwarte, pozycja negocjacyjna ma znaczenie. W austriackim systemie okresowych negocjacji FAG gminy są strukturalnie najslabszym partnerem. Federacja kontroluje legislaturę i aparat skarbowy, kraje związkowe mają silną pozycję polityczną, gminy, choć najliczniejsze, dysponują najmniejszą siłą przetargową. Każdy system, który uzależnia finanse samorządów od negocjacji politycznych, będzie reprodukował tę asymetrię.

⁵⁹ H. Eberhard, K. Lachmayer, *Constitutional Reform 2008 in Austria...*, s. 123.

⁶⁰ Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria...*

⁶¹ P. Bußjäger, *Föderalismus und Regionalismus in Österreich*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2018, Jg. 68, H. 34–35, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/274251/foederalismus-und-regionalismus-in-oesterreich/> [data dostępu: 18.01.2026].

⁶² A. Jackiewicz, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 27, 30; Congress of Local and Regional Authorities, *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria...*, s. 12.

Czy austriacki paradoks może zostać rozwiązany? Postulaty reform – od wzmocnienia autonomii podatkowej, przez rozplątanie zadań i finansowania, po uproszczenie systemu transferów – są znane od lat. Realizacja tych postulatów wymagałaby jednak przewartościowania utrwalonych relacji władzy, a na to, jak pokazuje FAG 2024–2028, wciąż brakuje woli politycznej.

Jednocześnie presja na zmiany narasta. Kryzys finansowy gmin, transformacja klimatyczna, wyzwania demograficzne i cyfryzacyjne – wszystko to wymaga silnych, sprawnych i samodzielnych samorządów. System, który takie samorzady obiecuje w konstytucji, ale odbiera im narzędzia w praktyce, prędzej czy później stanie przed wyborem: albo głęboka reforma, albo postępująca erozja zdolności do działania na poziomie lokalnym.

Dla obserwatora z zewnątrz Austria pozostaje fascynującym przypadkiem – państwem, które pokazuje jednocześnie, jak można zbudować solidne prawne fundamenty samorządności i jak można je skutecznie zneutralizować przez konstrukcję systemu finansowego. To lekcja, której warto się przyjrzeć, zanim zaczniesz reformować własne podwórko.

Bibliografia

- Bauer H., Biwald P., Mitterer K. (Hrsg.), *Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch. Grundlagen, Gesetzeskommentierung und Reformansätze*, NWV Verlag, Wien 2024.
- Bröthaler J., Getzner M., *Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-study*, „International Advances in Economic Research” 2011, vol. 17(2), s. 134–156.
- Budgetdienst, *Finanzausgleich 2024 – Analyse*, Parlament Österreich, Wien 2023.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930.
- Bundeskanzleramt Österreich, Sektion III– Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform, *Verwaltung in Österreich*, Wien 2011, https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/verwaltung_in_oesterreich_2011_de.pdf.
- Bundesministerium für Finanzen, *Allgemeine Informationen zu den Finanzbeziehungen zu Ländern und Gemeinden*, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/finanzbeziehungen-allgemeine-informationen.html>.
- Bundesministerium für Finanzen, *Besteuerungsrechte und Abgabenerträge*, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/besteuerungsrechte-abgabenertraege.html>.
- Bundesministerium für Finanzen, *Die wichtigsten Änderungen im Finanzausgleich ab 2024*, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/finanzbeziehungen-wichtige-aenderungen-ab-2024.html>.
- Bußjäger P., *Föderalismus und Regionalismus in Österreich*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2018, Jg. 68, Nr. 34–35, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/274251/foederalismus-und-regionalismus-in-oesterreich/>.
- City of Vienna, *From “Red Vienna” to the “Ständestaat” (1918 to 1938)*, <https://www.wien.gv.at/english/history/overview/socialism.htm>.
Committee of the Regions, *Division of Powers Portal: Austria – Fiscal Powers*, 2018, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/austria-Fiscal-Powers.aspx>.
- Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Austria: Municipalities and Länder governments need more fiscal autonomy*, Press Release, 28 September 2020, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/austria-municipalities-and-lander-governments-need-more-fiscal-autonomy-council-of-europe-report-finds-among-other-issues>.
- Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03final, 28 September 2020, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-austria/16809fa65d>.
- Eberhard H., Lachmayer K., *Constitutional Reform 2008 in Austria. Analysis and Perspectives*, „ICL Journal” 2008, vol. 2, no. 2, s. 112–123.
- Fallend F., Mühlböck A., Wolfgruber E., *Die österreichische Gemeinde: Fundament oder “Restgröße” im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?*, w: *Forum Politische Bildung* (Hrsg.), *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus*, Studien-Verlag, Wien–Innsbruck 2001 (Informationen zur Politischen Bildung, Bd. 18), s. 45–61.

- Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948.
- Gemeindebund Österreich, Struktur der Gemeinden, <https://gemeindebund.at/services/zahlen-und-fakten/struktur-der-gemeinden/>. Getzner M., Socio-economic and spatial determinants of municipal cultural spending, „Journal of Cultural Economics” 2022, vol. 46(4), s. 699–722.
- Grossmann B., Österreichischer Finanzausgleich und der neue Fiskalrahmen der EU, w: H. Bauer, P. Biwald, K. Mitterer (Hrsg.), Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch, NWV, Wien 2024, s. 433–444.
- Gschwandtner K., Das bringt der neue Finanzausgleich, Österreichischer Gemeindebund, 2023, <https://gemeindebund.at/das-bringt-der-neue-finanzausgleich/>.
- Jackiewicz A., Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w państwie federalnym na przykładzie Republiki Austrii w wymiarze konstytucyjnoprawnym, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2(48), s. 27–40.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Finanzausgleich kompakt 2023: Fact Sheets zum österreichischen Finanzausgleich, Wien 2023, https://www.kdz.eu/system/files/downloads/2023-04/Finanzausgleichs_Factsheets_2023.pdf.
- Kern J., Spardruck: Was Gemeinden jetzt alles streichen müssen, „Profil” 2025, Nr. 39, <https://www.profil.at/wirtschaft/gemeinden-budgets-kdz-staedtebund-waidhofen-muellgebuehr-verwaltung-kinderbetreuung/403041537>. Köppl-Turyňa M., Strohner L., Reformoptionen des österreichischen Finanzausgleichs, Policy Note 52, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2023.
- Land Steiermark, Ab 1.1.2015 gibt es 287 steirische Gemeinden, Pressemitteilung, 30.12.2014, <https://www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/12165076/29767960/>.
- Mitterer K., Financial Situation of the Municipalities in Austria 2024, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 31.01.2025, <https://www.kdz.eu/en/news/blog/financial-situation-municipalities-austria-2024> [data dostępu: 15.01.2026].
- Mitterer K., Finanzausgleich Kompakt 2024. Factsheets zum Finanzausgleich mit Fokus auf Gemeinden, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien 2024.
- Mitterer K., Biwald P., Das neue Finanzausgleichsgesetz – ein Kompromiss mit Hausaufgaben, KDZ-Blog, 15.12.2023, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/das-neue-finanzausgleichsgesetz-ein-kompromiss-mit-hausaufgaben>.
- Mitterer K., Biwald P., Gemeindefinanzprognose Dezember 2024 – Konsolidierungsmaßnahmen auch bei Gemeinden, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 5.12.2024, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/gemeindefinanzprognose-dezember-2024-konsolidierungsmassnahmen-auch-bei-gemeinden>.
- Mitterer K., Biwald P., Gemeindefinanzen bis 2026: Deutlich gesunkene Spielräume zur Finanzierung kommunaler Vorhaben, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2026, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/gemeindefinanzen-bis-2026-deutlich-gesunkene-spielraeume-zur-finanzierung-kommunaler>.
- Mitterer K., Haydn M., Fiscal Equalization System in Austria, KDZ – Centre for Public Administration Research, 2025, <https://www.kdz.eu/en/news/blog/fiscal-equalization-system-austria>. OECD, OECD Economic Surveys: Austria 2024, OECD Publishing, Paris 2024, <https://doi.org/10.1787/60ea1561-en>.
- Öhlinger T., Eberhard H., Verfassungsrecht, 13. Aufl., Facultas, Wien 2022.

- Österreichischer Städtebund, FAG 2024 unter Dach und Fach, <https://www.staedtebund.gv.at/services/aktuelles/aktuelles-details/fag-2024-unter-dach-und-fach/>.
- Parlament Österreich, Debata w Bundesracie, 20.12.2023, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1432.
- Prorok T., Calzola S., European Local Government Finances and Local Autonomy, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2023, <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy>.
- Schennach M.P., Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 und das Reichsgemeindegesetz 1862 als Zäsur? Reflexionen zum österreichischen Gemeindebegriff im 19. Jahrhundert, „Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung“ 2012, Bd. 120, H. 2, s. 369–390.
- Schneider M., Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria, „Fiscal Studies“ 2002, vol. 23(1), s. 105–133.
- Schratzenstaller M., Pitlik H., Klien M., Bittschi B., Famira-Mühlberger U., Kletzan-Slamanig D., Finanzausgleich 2024 bis 2028. Erste Schritte zu einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung, „WIFO-Monatsberichte“ 2024, Jg. 97, Nr. 1, s. 29–41.
- Statistik Austria, Bevölkerung zu Jahresbeginn nach Gemeinden (2025).
- Statistik Austria, Regionale Gliederungen [stan na styczeń 2025 r.].
- Vasold C., Das Reichsgemeindegesetz 1862 – Entstehung, Bedeutung und Inhalte, Diplomarbeit, Karl-Franzens-Universität, Graz 2011, <https://unipub.uni-graz.at/obvugrhs/content/titleinfo/215440>.

O AUTORZE

Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB – jest Kierownikiem Zakładu Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym i systemach politycznych, a jego zainteresowania badawcze koncentrują się na Hiszpanii oraz innych państwach europejskich. Jest autorem ponad stu publikacji naukowych z tego zakresu. W pracy naukowej analizuje złożoność rozwiązań ustrojowych, które kształtują współczesne państwa, w szczególności zwracając uwagę na kwestie źródeł prawa, prawa parlamentarnego, prawa wyborczego, a także wolności i praw jednostki.

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje fundamentalny paradoks austriackiego samorządu terytorialnego: głęboką rozbieżność między silnymi gwarancjami konstytucyjnymi autonomii gminnej a rzeczywistością wysoce scentralizowanego federalizmu fiskalnego. Federalna Ustawa Konstytucyjna (B-VG) określa gminę mianem „samodzielnego podmiotu gospodarczego” z prawem do autonomicznego zarządzania budżetem i nakładania podatków, w praktyce jednak austriackie gminy należą do najbardziej zależnych fiskalnie w Europie – około 65% ich dochodów pochodzi z transferów międzyrządowych, a realna autonomia podatkowa nie przekracza 5% całkowitych przychodów. Opierając się na analizie źródeł prawa, raportów instytucji międzynarodowych (Rada Europy, OECD) oraz badaniach krajowych ośrodków analitycznych (KDZ, WIFO), artykuł rekonstruuje historyczną genezę tego modelu, szczegółowo przedstawia jego architekturę instytucjonalną i mechanizmy fiskalne – w tym destrukcyjny „efekt kompensacji” – oraz ocenia najnowsze próby reform, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o wyrównaniu finansowym (FAG) na lata 2024–2028. Konkluzje wskazują, że przypadek austriacki dostarcza uniwersalnych wniosków dla teorii i praktyki samorządu terytorialnego: gwarancje konstytucyjne są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym autonomii lokalnej; diabeł tkwi w szczegółach systemu transferów; federalizm nie jest tożsamy z decentralizacją.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Austria, autonomia gminna, federalizm fiskalny, konstytucja, decentralizacja

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL