

SPRAWNE PANSTWO

Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach

pod redakcją Stanisława Mazura

SPRAWNE PANSTWO

Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach

pod redakcją Stanisława Mazura

Kraków, 2015



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsza monografia została przygotowana dzięki realizacji projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (Lider projektu) nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Recenzent

Igor Zachariasz



Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 75 60, tel./faks: +48 12 293 75 59
www.msap.uek.krakow.pl

Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015 jako autorów oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja. Tekst licencji dostępny jest na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Projekt graficzny i skład

Centralne Biuro projektowe
www.cbprojektowe.pl

Druk

Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o.

ISBN: 978-83-89410-87-0

SPRAWNE PANSTWO

Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach

Bartłomiej Biga
Jarosław Bober
Robert Chrabąszcz
Krzysztof Głuc
Michał Kudłacz
Agnieszka Mazur
Stanisław Mazur (red.)
Jakub Olech
Dawid Sześciło



PIS TREŚCI

Wprowadzenie	9
I. Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe	12
Wstęp	12
1. Kontekst procesów modernizacyjnych	12
2. Przesłanki i uwarunkowania procesów modernizacji	13
2.1. Przesłanki	13
2.2. Uwarunkowania	14
2.3. Typy reform	16
2.3.1. Reformy funkcjonalno-terytorialne	17
2.3.2. Reformy Nowego Zarządzania Publicznego	18
2.3.3. Reformy Współzarządzania Publicznego	20
3. Uwagi końcowe	23
Bibliografia	25
II. Samorząd terytorialny w Australii	27
1. Ustrój polityczny	27
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	28
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego	30
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	32
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	35
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	36
7. Podsumowanie	40
Bibliografia	42
III. Samorząd lokalny w Danii	44
1. Ustrój polityczny	44
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	45
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego	46
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	50
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	53
6. Przesłanki, typy oraz efekty reformy samorządu terytorialnego z 2007 r.	53
7. Podsumowanie	62
Bibliografia	64

IV. Samorząd terytorialny we Francji	65
1. Ustrój polityczny Francji	65
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego we Francji	66
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego we Francji	67
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie we Francji	71
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	73
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	75
7. Podsumowanie	79
Bibliografia	80
V. Samorząd lokalny w Hiszpanii	82
1. Ustrój polityczny Hiszpanii	82
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	83
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego	85
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	90
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	94
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	95
7. Podsumowanie	97
Bibliografia	98
VI. Samorząd terytorialny w Kanadzie	100
1. Ustrój polityczny	100
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	101
3. Specyfika samorządu lokalnego w Kanadzie	103
4. Struktura i funkcje samorządu terytorialnego	105
5. Finansowanie samorządu lokalnego	107
6. Reformy samorządu lokalnego w Kanadzie	108
7. Podsumowanie	116
Bibliografia	117
VII. Samorząd lokalny w Niemczech	121
1. Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec	121
2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego	122
3. Sposoby zorganizowania samorządu terytorialnego	122
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	126
5. Nadzór i kontrola samorządu terytorialnego	130
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	131
7. Podsumowanie	134
Bibliografia	134
VIII. Samorząd lokalny w USA	136
Wstęp	136
1. Ustrój polityczny USA	136
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	138
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego	140
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	143
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	147
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	149
7. Podsumowanie	154
Bibliografia	156

IX. Samorząd lokalny w Szwecji	157
1. Ustrój polityczny	157
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	158
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego	159
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	162
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	164
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	166
7. Podsumowanie	169
Bibliografia	171
X. Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii	172
1. Ustrój polityczny	172
2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego	173
3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego	175
4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie	177
5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym	181
6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach	182
7. Podsumowanie	189
Bibliografia	190



Celem publikacji jest przybliżenie Czytelnikowi zagadnienia reformowania samorządu lokalnego w wybranych krajach. W tej publikacji wymiennie posługujemy się pojęciami „reformy administracji publicznej” i „modernizacja administracji publicznej”. Przedstawiamy w niej przesłanki podejmowanych działań modernizacyjnych, opisujemy proces ich wdrażania, jak również prezentujemy ich efekty. Zamiarem zespołu autorskiego było naszkicowanie typologii przedsięwzięć modernizacyjnych oraz objaśnienie występujących w tym zakresie podobieństw i różnicowań w krajach objętych naszą analizą.

Praca ma charakter komparatystyczny. Przedmiotem naszych dociekań czynimy reformy samorządu lokalnego w krajach o różnych ustrojach politycznych (federalnych, unitarnych), odmiennej naturze samorządności lokalnej (wspólnota, forma wykonywania zadań publicznych); różnych sposobach zorganizowania (centralistyczny, zdecentralizowany), zróżnicowanej autonomii (istotna, niewielka); zróżnicowanym podejściu do reform terytorialnych (odgórne, oddolne, radykalne, inkrementalne). Analizą objęliśmy dziewięć krajów: Australia, Dania, Francja, Hiszpania, Kanada, Niemcy, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Szwecja, Wielkiej Brytanii. Samorząd lokalny w każdym z tych państw poddany został analizie w układzie: prawne podstawy działania, sposób zorganizowania, zadania i mechanizmy ich finansowania, kontrola i nadzór, przesłanki, typy oraz efekty podejmowanych reform. Szczególne znaczenie przedstawiały dla nas działania modernizacyjne podejmowane w samorządzie lokalnym. Z tego też powodu temu zagadnieniu nadaliśmy znaczenie centralne.

W rozdziale pierwszym „Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe” S. Mazur opisuje kontekst działań modernizacyjnych podkreślając narastającą w ostatnich dziesięcioleciach dezaprobatę wobec państwa i administracji. Zwraca on także uwagę na genezę oraz cele podejmowanych reform rekonstruując zarazem stojące za nimi racje. Komparatystyczna perspektywa analizy działań modernizacyjnych skłoniła go do postawienia pytania o stopień konwergencji i dywergencji tych reform.

W kolejnym rozdziale „Samorząd terytorialny w Australii” D. Sześciło w sposób ilustratywny charakteryzuje samorząd terytorialny tego kraju. Zwraca on uwagę na jego specyficzną państwo-centryczną naturę. Wiele uwagi poświęcił on zagadnieniu konsolidacji terytorialnej przybierającej postać łączenia jednostek samorządu lokalnego, jak i tworzenia regionalnych związków samorządowych. Reformy konsolidacyjne mają służyć racjonalizacji terytorialnej organizacji państwa oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości usług publicznych.

Analiza zmian zachodzących w samorządzie lokalnym w Danii podjęta została w rozdziale autorstwa J. Olecha „Samorząd lokalny w Danii”. Autor zwraca uwagę na dwie wielkie reformy samorządowe podjęte w tym kraju: w 1970 r. oraz w 2007 r. Istotą pierwszej z nich było wzmocnienie podmiotowości wspólnot samorządowych. Druga z tych reform doprowadziła, m.in., do istotnych zmian w układzie terytorialnym tego kraju. Jej wynikiem było zwiększenie wielkości gmin mające przyczynić się do poprawy jakości i dostępności usług publicznych. Owa konsolidacja terytorialna miała także służyć relokacji zadań wykonywanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego poprzez ich precyzyjne opisanie i jednoznaczne przypisanie. W wyniku tej reformy doszło do osłabienia ustrojowej pozycji regionów w wymiarze kompetencyjnym i finansowym.

Charakterystykę samorządu terytorialnego we Francji przedstawia część zatytułowana „Samorząd terytorialny we Francji”, która opracowana została przez M. Kudłacza. Wnikliwej prawno-organizacyjnej analizie tego zagadnienia towarzyszy szereg wzbogacających ją komentarzy. Autor zwraca uwagę na wiele interesujących aspektów modernizacji samorządu lokalnego w tym kraju. Wskazuje on, wyjaśniając zarazem tego powody, ewolucyjny i inkrementalny charakter reform. Centralne znaczenie, z punktu widzenia tej publikacji, ma przybliżenie zmian wynikających z ustawy z dnia 2 marca 1982 roku o prawach i swobodach gmin, departamentów i regionów. Na jej mocy dokonano przekształcenia regionów w podmioty samorządu terytorialnego, zwiększono zakres kompetencji władz lokalnych, wprowadzono także nowe zasady ich finansowania, zmieniono formułę nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym. W ostatnich latach podejmuje się także działania zmierzające do łączenia gmin oraz zawierania związków międzygminnych.

Część kolejna zatytułowana „Samorząd lokalny w Hiszpanii” poświęcona została analizie sposobu zorganizowania i działania samorządu w tym kraju oraz omówieniu procesu jego modernizacji. J. Bober, autor tego rozdziału, opisuje reformy podejmowane na przestrzeni lat 1977-2013. Zwraca on uwagę, że nie tylko wprowadziły one demokratyczne rozwiązania, ale także pozwoliły na stworzenie systemu o wysokim stopniu decentralizacji. To co wydaje się szczególnie ważne, w przypadku działań modernizacyjnych podejmowanych w tym kraju, to kompleksowy sposób podejścia do reform i ich wdrażania w oparciu o silne podstawy instytucjonalne.

Rozdział „Samorząd lokalny w Niemczech” to kolejny rozdział w naszej publikacji. Jego autorka, A. Mazur, dokonała omówienia tego zagadnienia, w sposób uporządkowany i komunikatywny. W części odnoszącej się do działań na rzecz jego reformowania zwraca ona, w szczególności, uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, federalny charakter ustroju Niemiec mocno rzutuje na trajektorię reform samorządu lokalnego, ich inkrementalny i oddolny charakter. Po drugie, reformy podejmowane w ostatnich dziesięcioleciach miały w tym kraju, przede wszystkim, charakter terytorialny oraz funkcjonalny. Odbywały się one, zasadniczo, poprzez wykorzystanie formuły projektów pilotażowych i nie miały natury systemowej. Wyjątkiem były działania związane ze zjednoczeniem Niemiec. Po trzecie, coraz szerzej w sferze doskonalenia mechanizmów zarządzania samorządy lokalne wykorzystują Nowy Model Sterowania będący przykładem umiejętnej adaptacji elementów Nowego Zarządzania Publicznego do kultury organizacyjnej dominującej w niemieckiej administracji.

W rozdziale kolejnym „Samorząd lokalny w USA” K. Głuc opisuje jedną z najbardziej innowacyjnych i zróżnicowanych form władzy publicznej w Stanach Zjednoczonych. Spektrum działań modernizacyjnych inicjowanych w samorządzie lokalnym w tym kraju jest imponujące. Mieszczą się w nim, m.in.: poprawa jakości usług publicznych; zwiększenie wykorzystania nowych technologii; wdrożenie alternatywnych mechanizmów dostarczania usług publicznych, w tym prywatyzacji, outsourcingu i insourcingu; zwiększenie zakresu integracji jednostek samorządu terytorialnego wokół wspólnego świadczenia usług publicznych. Autor zwraca także uwagę

na ewolucję i upowszechnienie się modelu organizacyjnego i zarządczego „rada – menedżer” w amerykańskich samorządach lokalnych.

Rozdział „Samorząd lokalny w Szwecji” opracowany został przez D. Sześciło. Wnikliwej analizie sposobu zorganizowania i działania samorządu lokalnego w tym kraju towarzyszy wartościowa refleksja na temat zmian w nim wprowadzanych. Autor zwraca uwagę, że najważniejszym wyzwaniem dla szwedzkiego samorządu terytorialnego w ostatnich kilkunastu latach jest zachowanie budżetowej równowagi przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom satysfakcjonującego poziomu usług publicznych. Najważniejszym krokiem w stronę zapewnienia większej dyscypliny finansowej w samorządach było przyjęcie w 2000 r. reguły zbilansowanego budżetu. W 2005 r. weszła w życie inna istotna dla finansów samorządowych reforma dotycząca mechanizmu subsydiów wyrównawczych. Ponadto dostrzec należy coraz intensywniejsze nasycanie etatystycznego modelu państwa dobrobytu mechanizmami zaczerpniętymi z Nowego Zarządzania Publicznego (np. rynkowe metody zapewniania usług publicznych). Ponadto podejmowane są działania pilotażowe mające prowadzić do konsolidacji zarządzania na poziomie regionalnym (np. eksperyment w okręgu Kalmar).

W rozdziale kolejnym „Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii” B. Biga zawarł wiele wartościowych spostrzeżeń odnoszących się zarówno do zorganizowania i działania samorządu terytorialnego w tym kraju, jak i jego modernizacji. Dominujący wpływ na kształt reform wdrażanych w brytyjskim samorządzie lokalnym w latach 1979-1997 wywarły założenia Nowego Zarządzania Publicznego zorientowane na: doskonalenie systemów świadczenia usług publicznych, ich kontraktowanie, prywatyzację, rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. W okresie 1997-2010 wiodącą koncepcją modernizowania samorządu lokalnego stało się lokalne współzarządzanie. Implementacja jego założeń ma służyć wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego (np. bezpośredni wybór burmistrzów, stosowanie technik demokracji partycypacyjnej) oraz pełniejszemu włączaniu partnerów społecznych i gospodarczych w działania na rzecz samorządu lokalnego. B. Biga trafnie dostrzega, że cechy charakterystyczne dla brytyjskiej samorządności, takie jak: brak konstytucyjnych podstaw działania, oparcie funkcjonowania o doktrynę *ultra vires*, specyficzne postrzeganie lokalnych władz – przede wszystkim jako agentów rządu centralnego w terenie – w znaczny sposób ułatwiły władzom centralnym wdrażanie i ugruntowanie zaleceń Nowego Zarządzania Publicznego.

Zespół autorski ma charakter interdyscyplinarny. Tworzą go badacze z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (z Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej), Uniwersytetu Warszawskiego oraz pracownicy samorządu regionalny i lokalnego. Wśród autorów są politologowie, prawnicy i ekonomiści.

Publikacja powstała w ramach projektu *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST*. Jego celem jest lepsze wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez opracowanie i wdrożenie systemu wsparcia doradczo-ekspertckiego służącego modernizacji procesów zarządzania. Projekt ten realizowany jest w partnerstwie przez: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (lider), Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie reprezentowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej. Projekt ten jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Stanisław Mazur*



ODERNIZACJA SAMORZĄDU LOKALNEGO W WYBRANYCH KRAJACH – UJĘCIE MODELOWE

Wstęp

Celem tego rozdziału jest opisanie genezy, przebiegu oraz rezultatów reform administracji publicznej podejmowanych w Europie kontynentalnej oraz w krajach pozaeuropejskich przynależących do anglosaskiego kręgu kulturowego. Zarysowano w nim szerszy kontekst działań służących modernizacji administracji publicznej, w szczególności samorządu lokalnego. Ich szczegółowego omówienia dokonano w kolejnych rozdziałach.

Na wstępie przywołano podstawowe zarzuty formułowane pod adresem współczesnego państwa i jego administracji oraz wskazano przesłanki podejmowania reform administracyjnych. W tej części przedstawiono również cele oraz kierunki tych reform. W dalszej kolejności scharakteryzowano naturę przedsięwzięć reformatorskich. Ich omówienie zostało dokonane w podziale na trzy typy reform: terytorialno-funkcjonalne; Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) oraz Współzarządzania Publicznego (WP). W części końcowej podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o stopień konwergencji oraz dywergencji procesów modernizacji – tak w zakresie celów, działań, jak i efektów – samorządu lokalnego w Europie.

1. Kontekst procesów modernizacyjnych

Od lat 70. XX wieku narasta krytyka wobec demokratycznego państwa prawa o gospodarce rynkowej. Formułuje się wobec niego poważne zastrzeżenia:

- jest oskarżane o „nierządność” (Crozier i in. 1995);
- zarzuca mu się słabość demokratycznej legitymizacji (Habermas 1988);
- nieumiejętność przeciwstawiania się siłom globalizacji oraz niezdolność do realizacji ważnych celów społecznych (Beck 1998; Habermas 1998; Scharpf 1998; Held i inni 1999);

* Profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Redaktor naczelny kwartalnika Zarządzanie Publiczne. Autor/współautor ponad 160 publikacji. Członek Rady Służby Cywilnej przy Prezesie Rady Ministrów (od 2009 r.).

- piętnuje się jego strukturalną słabość w sferze godzenia celów społecznych i ekonomicznych (Dahrendorf 1996; Habermas 1998);
- wskazuje się na niemożność ustanowienia trwałej równowagi między konkurującymi celami;
- krytykuje się jego niezdolność godzenia reguły demokratycznej reprezentacji i zasad ekonomicznie pojmowanej efektywności (Buchanan i Tullock 1962; Sartori 1987);
- wskazuje się na jego niezdolność do zapobiegania przechwytywaniu zasobów publicznych przez grupy interesu (Buchanan i Tullock 1962);
- zwraca się uwagę na przeciwność efektywności interwencji publicznych (Boudon 2009).

Współczesne państwo ulega głębokim przeobrażeniom. Zmieniają się jego relacje z obywatelami, postępuje erozja władzy hierarchicznej, narasta deficyt zaufania względem władzy publicznej, pojawia się problem jej legitymizacji. Zjawiska te pogłębiają problemy związane z kryzysem polityki regulacyjnej, chroniczną nierównowagą budżetową oraz efektywną i społecznie aprobowaną alokacją dóbr publicznych. Narastająca konkurencja i globalizacja to kolejne czynniki, które – w odmienny sposób niż to miało miejsce dotychczas – wytyczają relację państwa, administracji i obywateli. Równie istotnym zjawiskiem stało się zjawisko dyferencjacji funkcjonalnej społeczeństwa. Wynikająca z niej segmentacja struktur społecznych, różnicowanie się ich celów i interesów prowadzi do powstawania wielu zróżnicowanych strukturalnie systemów społecznych posiadających heterogeniczne wartości i silnie wyodrębnione poczucie własnych tożsamości i interesów (Mazur 2011).

2. Przesłanki i uwarunkowania procesów modernizacji

2.1. Przesłanki

Krytyczne oceny dotyczące współczesnego państwa i jego administracji odnoszą się także do samorządu lokalnego. Względem tego ostatniego formułuje się dwojaki rodzaj zarzuty. Pierwszy z nich dotyczy niskiej efektywności i skuteczności jego działań oraz niezadawalającej jakości świadczonych przez niego usług publicznych. Zarzut drugi związany jest z erozją reguł i mechanizmów lokalnej demokracji, w szczególności tych związanych z angażowaniem obywateli w sprawy wspólnot lokalnych. Naturalną reakcją, w odniesieniu do przywołanych powyżej zarzutów, stało się podjęcie reform mających na celu wyeliminowanie tych dysfunkcyjności. W konsekwencji w większości krajów europejskich w ostatnich latach podejmuje się dwojaki rodzaj reformy. Pierwsze z nich mają służyć ekonomizacji działań samorządów lokalnych. Reformy drugiego rodzaju mają prowadzić do demokratyzacji systemów zarządzania sprawami wspólnot lokalnych. Zarówno reformy pierwszego, jak i drugiego rodzaju mają prowadzić do osiągnięcia nadrzędnego celu, którym jest budowanie demokratycznej legitymizacji samorządu lokalnego (Scharpf 1999)². Silniejszy impuls modernizacyjny jest jednak, na ogół, związany z ograniczeniami budżetowo-finansowymi.

W zamieszczonej poniżej tabeli przywołano cele reform administracyjnych oraz skojarzone z nimi typy działań.

2 Stanowisko to nie jest jednakże powszechnie podzielane. Dahl i Tufte (1974) utrzymują, że wątpliwa jest możliwość równoczesnego osiągnięcia celów takich jak ekonomizacja działań samorządu lokalnego oraz jego demokratyzacja oparta na mechanizmach bezpośredniego zaangażowania obywateli w sprawy lokalne.

Tabela 1. Cele reform administracyjnych i działania z nimi powiązane

Cele	Typy działań
Wzrost przejrzystości działań aparatu administracyjnego państwa	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie szerokiego dostępu obywateli do informacji publicznych • konsultacje społeczne decyzji publicznych • wyjaśnianie przez władze publiczne podejmowanych decyzji
Poprawa efektywności polityk i programów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • strategiczne programowanie polityk publicznych, ich oparcie o wskaźniki, prognozy i scenariusze • inicjowanie działań antycypacyjnych dla rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych • zmiana podejścia proceduralnego na podejście wynikowe oparte o system zobiektywizowanych mierników • wprowadzanie nowoczesnych narzędzi zarządzania • elastyczny i motywacyjny system gratyfikacji • zastosowanie horyzontalnych mechanizmów koordynacji • monitorowanie i ewaluacja polityk publicznych
Wzmocnienie mechanizmów rozliczalności i kontroli decydentów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • demokratyzacja systemu administracyjnego • wzrost dialogiczności władzy publicznej • aktywny udział obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi • wzrost roli radnych w procesach decyzyjnych • bezpośrednie wybory burmistrzów, referenda, w tym wiążące • wzrost rozliczalności polityków i urzędników
Racjonalizacja wydatków publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie nierównowagi budżetowej • promowanie wydatków rozwojowych • strategiczne zarządzanie finansami publicznymi • integracja zarządzania strategicznego i finansowego
Budowa etosu służby publicznej i poczucia dobra wspólnego	<ul style="list-style-type: none"> • służebność państwa i jego urzędników wobec obywateli • wartości publiczne są społecznie wytwarzane i moralnie wiążące • etos służby publicznej opiera się o interes publiczny
Wykorzystanie mechanizmów rynków dla świadczenia usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • prywatyzacja • decentralizacja • standaryzacja usług publicznych • kontraktowanie usług publicznych • mechanizmy zarządzania właściwe dla sektora prywatnego • partnerstwo publiczno-prywatne

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Caiden (1991).

2.2. Uwarunkowania

Reformy samorządu lokalnego podejmowane w państwach europejskich mają zbliżone cele. Zarazem jednak ich natura jest warunkowana intensywnością presji modernizacyjnej oraz zróżnicowaniami politycznymi, społecznymi, ekonomicznymi i historycznymi. Funkcją tych odmienności jest zakres zadań realizowanych przez samorządy lokalne, stopień ich autonomii finansowej, charakter ich relacji z rządem centralnym oraz sposób ich modernizacji. Kryteria te w istotnej mierze wpływają na pozycję ustrojową samorządu terytorialnego w systemie zarządzania sprawami wspólnot lokalnych.

Zazwyczaj przyjmuje się, że bogactwo instytucjonalnych form samorządu lokalnego w Europie ująć można – posługując się kryteriami ich statusu konstytucyjnego, roli w systemie zarządzania sprawami publicznymi oraz zakresu świadczonych usług publicznych – w trzy podstawowe modele: „anglosaski”, „frankoński”, „Europy Północnej i Środkowej” (Hesse, Lawrence i Sharpe 1991).

Intensywne i zrównoważone reformy samorządu lokalnego (zorientowane zarówno na efektywność ekonomiczną, jak i rewitalizację demokracji lokalnej) występują przede wszystkim w krajach Europy Północnej i Środkowej. Samorządy lokalne państw należących do tego kręgu (Norwegia, Szwecja, Dania, Austria, Szwajcaria, Niemcy, Holandia) cieszą się szeroką autonomią kompetencyjną i finansową a ich pozycja ustrojowa znajduje oparcie w konstytucji. Zakres usług publicznych świadczonych przez samorządy w tych krajach jest szeroki. Wysoki jest także udział dochodów własnych w strukturze ich budżetów, co w sposób naturalny poszerza zakres ich autonomii finansowej.

Działania modernizacyjne silnie zorientowane na ekonomizację działań samorządu lokalnego, prowadzone wedle formuły Nowego Zarządzania Publicznego, szczególnie intensywnie realizowane są w państwach przynależących do modelu „anglosaskiego”. Samorządy lokalne przypisywane do „grupy anglosaskiej” (np. Wielka Brytania i Irlandia) pomimo tego, że ich pozycja ustrojowa nie jest normowana konstytucyjnie, cieszą się niezależnością (w wymiarze operacyjnym) od rządu centralnego oraz posiadają relatywnie wysoki stopień autonomii w zakresie zarządzania sprawami lokalnymi³. Ich szerokiej autonomii operacyjnej towarzyszy ograniczona swoboda w sferze kształtowania podatków lokalnych. Około 2/3 ich dochodów przybiera postać transferów z budżetu centralnego.

W samorządach lokalnych państw należących do grupy „frankońskiej” dominują reformy służące wzmocnieniu demokracji samorządowej (Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia, częściowo Grecja). Ich status ustrojowy jest chroniony konstytucyjnie, zarazem jednak zakres ich autonomii jest ograniczony. Samorządy lokalne w tych krajach w większej mierze realizują zadania z zakresu demokracji wspólnotowej, niż zadania o charakterze funkcjonalnym związane ze świadczeniem usług publicznych. Są one poddane silnej kontroli rządu centralnego a ich kondycja finansowa jest silnie uzależniona od transferów finansowych z budżetu państwa.

³ Brak konstytucji umożliwił rządowi brytyjskiemu wprowadzenie znaczących zmian w samorządzie lokalnym, w tym daleko idącej strukturalnej reorganizacji, zaostrenie reguł jego działania oraz wprowadzenie systemów zarządzania właściwych dla sektora prywatnego. Ponadto silnie ograniczono autonomię finansową samorządu lokalnego.

Tabela 2. Podstawowe modele samorządu lokalnego w Europie

Model	Relacje z rządem centralnym	Zakres zadań	Autonomia finansowa	Natura działań modernizacyjnych	Pozycja ustrojowa	Państwa
Anglosaski	Silna zależność programowa, operacyjna autonomia	Relatywnie szeroki	Mocno ograniczona	Scentralizowana, odgórna, nacisk na ekonomizację działań i jakość usług publicznych	Brak konstytucyjnego unormowania	Wielka Brytania i Irlandia
Europy Północnej i Środkowej	Szeroka autonomia	Bardzo szeroki	Znacząca	Poprawa efektywności ekonomicznej, rewitalizacja demokracji lokalnej	Konstytucyjnie normowany	Norwegia, Szwecja, Dania, Austria, Szwajcaria, Niemcy, Holandia
Frankoński	Mocno ograniczona autonomia	Relatywnie niewielki	Mocno ograniczona	Wzmacnianie demokracji lokalnej	Konstytucyjnie normowany	Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia, częściowo Grecja

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o: Hesse, Lawrence i Sharpe (1991).

2.3. Typy reform

Samorzędy lokalne w Europie są mocno zróżnicowane co do ich wielkości, funkcji, sposobu zorganizowania i form finansowania. Pomimo tego zróżnicowania istnieje zbiór reguł znajdujących zastosowanie w procesach ich modernizacji. Po pierwsze, przyjmuje się, że jest on podstawową formą terytorialnej organizacji wspólnot lokalnych. Po drugie, wydajność przypisanych mu mechanizmów finansowych musi odpowiadać zakresowi powierzonych mu zadań tak, aby mógł wykonywać je w sposób efektywny, skuteczny a zarazem cechujący się wysoką jakością. Po trzecie, samorząd lokalny musi zostać wyposażony w taki zakres autonomii finansowej, organizacyjnej i zarządczej, która umożliwi mu realizację jego zadań w sposób odpowiadający oczekiwaniom obywateli. Po czwarte, muszą istnieć skuteczne mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności i rozliczalności władz lokalnych wobec członków wspólnot lokalnych.

Dla potrzeb nakreślenia natury reform samorządu lokalnego, podejmowanych w ostatnich dziesięcioleciach posłużono się podziałem na trzy kategorie reform:

1. Funkcjonalno-terytorialne;
2. Nowego Zarządzania Publicznego (NZP);
3. Współzarządzania Publicznego (WP)⁴.

4 Interesujące propozycje typologiczne reform samorządu lokalnego można znaleźć w pracy: N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2003.

Podział ten jest umowny. Często bowiem określone reformy prowadzą także do osiągnięcia celów zazwyczaj przypisywanych innym reformom (np. reformy terytorialne i funkcjonalne służące doskonaleniu systemu świadczenia usług publicznych mogą także prowadzić do wzmocnienia mechanizmów partycypacyjnych).

2.3.1. Reformy funkcjonalno-terytorialne

Reformy funkcjonalno-terytorialne są zazwyczaj podejmowane paralelnie. Najczęściej przekształcenia w strukturze terytorialnej są pochodną reorganizacji układu kompetencyjnego organów władzy publicznej i wynikającego z tego nowego podziału kompetencji w systemie zarządzania sprawami publicznymi (Caulfield i Larsen 2002). Nierzadko celem tych reform i wynikającej z nich reorganizacji układu kompetencyjnego jest stworzenie przestrzeni dla powołania samorządu regionalnego (Caulfield 2003, s. 13).

U podstaw reform funkcjonalno-terytorialnych leży zamysł rekonfiguracji funkcji i struktur współczesnego państwa celem wyposażenia go w zdolności adaptacji do rzeczywistości społeczno-ekonomicznej cechującej się kompleksowością i kontyngencją. Możliwości takiej upatruje się w decentralizacji stanowiącej wyraz zasady subsydiarności (Oates 1999).

Koncepcja decentralizacji władzy stała się jedną z dominujących idei w świecie Zachodu. Nie jest ona jednak wolna od ograniczeń i związanych z nimi napięć w szczególności w sferach: „centralność – lokalność”; „autonomia – centralizacja”; „fragmentaryzacja – standaryzacja”; „elastyczność – sztywność”. Sposobów na ograniczanie tych napięć upatruje się w mechanizmach konsultacji i uzgadniania właściwych dla współzarządzania publicznego (Saito 2008).

Reformy funkcjonalno-terytorialne inicjowano w Europie już od lat 50. XX wieku. Były one zasadniczo zorientowane na podnoszenie efektywności lokalnych systemów świadczenia usług publicznych. Towarzyszyły im działania na rzecz decentralizacji systemów rządzenia. Państwa o wysokim stopniu centralizacji systemów administracyjnych, w ramach tych reform, wprowadzały dodatkowe szczeble samorządu terytorialnego celem ułatwienia koordynacji wykonywania zadań publicznych. Z kolei państwa o wysokim stopniu decentralizacji systemu zarządzania sprawami publicznymi delegowały kompetencje do samorządów lokalnych celem optymalizacji systemu świadczenia usług publicznych.

Reformy funkcjonalno-terytorialne podejmowane są także w celu łączenia samorządów lokalnych dla wzmocnienia ich potencjału ekonomiczno-finansowego. Służą one także wprowadzaniu reguł instytucjonalnych i mechanizmów organizacyjnych skłaniających samorzady lokalne do współpracy w formule związków międzykomunalnych. Ich celem jest także wzmocnienie mechanizmów demokracji lokalnej poprzez rewitalizację obywatelskiego zaangażowania w sprawy wspólnot lokalnych.

Na fali tych reform w wielu krajach w latach 60. i 70. XX wieku (np. w Niemczech, Wielkiej Brytanii i krajach skandynawskich) ograniczono liczbę jednostek samorządu terytorialnego upatrując w tym sposobu podniesienia efektywności usług publicznych (Dente i Kjellberg 1988). Prowadziło to, nierzadko, do wzmocnienia proceduralnych, hierarchicznych i centralistycznych mechanizmów zarządzania tymi usługami. Negatywne konsekwencje tego zjawiska były jednym z istotnych powodów narodzin Nowego Zarządzania Publicznego.

Łączenie jednostek samorządu terytorialnego napotkało jednak w wielu krajach na opór ich mieszkańców, co osłabiło dynamikę tego procesu (*Local Government Structural Reform in Anglo-sphere and OECD Countries* 2010). Salvaris (2001, s. 4-5) zauważa, że próby amalgamacji gmin napotkały we Francji na opór ich mieszkańców, którzy wyżej cenili sobie wartości lokalności niż ekonomicznej sprawności w zarządzaniu samorządem lokalnym. Opinie na temat procesów konsolidacji terytorialnej są podzielone. Z jednej strony dostrzega się korzyści ekonomiczne, aczkolwiek pojawiają się też spostrzeżenia kwestionujące korzyści wynikające z konsolidacji opartej na koncepcji ekonomii skali. Z drugiej zaś strony zauważa się, że łączenie jednostek samorządu terytorialnego może osłabiać demokrację lokalną i zniechęcać obywateli do angażowania się w działalność wspólnot lokalnych.

Pomimo tego, że procesy amalgamacji szczególnie intensywnie występowały w latach 60. i 70. XX wieku to wciąż stanowią one istotny element repertuaru modernizacji samorządu lokalnego w wielu państwach (np. kraje skandynawskie, Australia, Nowa Zelandia, Kanada). Zwraca się uwagę, że obecnie – poza zwyczajowo przypisanym tym reformom celem, jak ograniczenie wydatków i poprawa kondycji finansowej samorządów lokalnych – pojawiły się nowe, w tym: reagowanie na zmiany demograficzne i depopulację, starzenie się społeczeństwa oraz konieczność zmiany relacji między obywatelami a samorządem lokalnym poprzez uproszczenie struktur organizacyjnych, wzrost transparentności i centralizację zarządzania (Lenk i Falken-Großer 2008, s. 161-4; Wollmann 2003, s. 103). Wiele za tym przemawia (np. procesy demograficzne, depopulacja), że reformy o tym charakterze będą podejmowane coraz częściej w imię reorganizacji systemów zarządzania i świadczenia usług publicznych (Proeller 2006, s. 23).

2.3.2. Reformy Nowego Zarządzania Publicznego

W ostatnich dziesięcioleciach działania na rzecz modernizacji mechanizmów zarządzania publicznego przybrały dwójakiego rodzaju postać. Aktywności podejmowane od końca lat 70. do końca lat 90. XX wieku zdominowała rynkowa logika reformowania sektora publicznego. Reformy inicjowane w okresie późniejszym, nie odrzucając dorobku tych pierwszych, wpisują się w paradygmat Współzarządzania Publicznego.

Końcem lat 70. XX wieku w Wielkiej Brytanii pojawił się nowy rynkowo zorientowany nurt myślenia o modernizacji państwa i jego administracji, w tym samorządu lokalnego. Stał się on podstawą dla reform, które zdominowały procesy modernizacyjne przez kolejne trzydzieści lat. Charakter tych reform znacząco różnił się w poszczególnych krajach. Tym niemniej posiadały one wspólne atrybuty, w tym podzielane przekonanie o nieuchronności prywatyzacji sektora publicznego, konieczności jego deregulacji, demonopolizacji, debiurokratyzacji, ekonomizacji oraz zasadności wykorzystania do zarządzania sprawami publicznymi instrumentarium właściwego dla organizacji komercyjnych.

Ważnymi wyróżnikami tego paradygmatu zarządzania publicznego stało się eksponowanie znaczenia jakości usług publicznych, zarządzania poprzez rezultaty oraz kontraktowania zadań publicznych do podmiotów sektora prywatnego oraz sektora organizacji pozarządowych, obowiązkowego systemu konkurencyjnego świadczenia usług. Na fali tych reform wprowadzano nowe instrumentarium zarządzania finansowego (np. budżet zadaniowy, zintegrowane budżetowanie, audyty finansowe), elastyczne formy realizacji zadań publicznych, wykorzystanie międzysektorowej współpracy poprzez zastosowanie konwencji partnerstwa publiczno-prywatnego. Protagonisci Nowego Zarządzania Publicznego postulują również zmianę relacji występujących między radami a lokalną administracją. Opowiadają się oni za wzmocnieniem funkcji sterujących rad poprzez nadawanie większej transparentności procesom decyzyjnym w administracji lokalnej oraz wyposażenie radnych

w instrumenty umożliwiające im skuteczne kontrolowanie tej administracji (Kersting, Caulfield, Nickson, Olowu i Wollmann 2009, s. 19).

Ideologiczną podstawę tych reform tworzyło z jednej strony pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania nazbyt kosztownego i mocno niesprawnego modelu państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było to silne neoliberalne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku. Reformy te określono uogólniającym mianem Nowego Zarządzania Publicznego (Hood 1995).

Reforma samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii, zapoczątkowana przez Thatcher i kontynuowana przez rządy laburzystowskie, w dużej mierze bazowała na sceptycyzmie co do zdolności samorządów lokalnych, tak silnie uzależnionych od transferów z budżetu centralnego, do świadczenia usług publicznych. Dlatego też pojawienie się Nowego Zarządzania Publicznego spotkało się z dobrym przyjęciem w tym kraju. Dostarczało ono bowiem teoretycznego wyjaśnienia i praktycznego uzasadnienia dla wprowadzenia reform rynkowych dla samorządów lokalnych (Cole 2008, s. 101), których esencją stało się „Best Value” integrujące standardy zarządzania jakościowego, kontroli produktów, desegregacji, konkurencyjności, praktyk zarządzania z sektora prywatnego oraz ograniczenia wydatków.

Reformy te, zainicjowane za rządów M. Thatcher w Wielkiej Brytanii, zyskały popularność w wielu innych krajach, w szczególności w anglosaskim kręgu kulturowym oraz w krajach skandynawskich. Nowe Zarządzanie Publiczne znalazło także, chociaż w mniejszym zakresie, uznanie w krajach Europy kontynentalnej.

W Niemczech, na przykład, Nowe Zarządzanie Publiczne przybrało postać Nowego Modelu Sterowania (Wollmann 2009, s. 19), stając się dominującym nurtem działań modernizacyjnych na poziomie samorządów lokalnych oraz landów (Kuhlmann, Bogumil i Grohs 2008, s. 852). Adam i Behm (2006, s. 220) utrzymują, że w ramach tych reform do samorządu lokalnego w Niemczech wprowadzono wewnętrzną reorganizację, dezagregację i autonomizację celem wzrostu odpowiedzialności zarządczej, reguły budżetowania właściwe dla sektora firm, pomiar jakości celem zapewnienia transparentności i rozliczalności. Z kolei Kuhlmann (2009, s. 242-3) uważa, że reformy samorządu lokalnego w Niemczech, pomimo ich istotnego zorientowania na instrumenty i techniki zarządzania jakością, w istocie nie doprowadziły do zmiany kultury organizacyjnej. Jego zdaniem samorządy lokalne w Niemczech wciąż pozostały przede wszystkim legalistyczne i proceduralne. Kuhlmann (2009, s. 231) uważa, że administracyjna decentralizacja ograniczyła polityczną rozliczalność i demokratyczną kontrolę zarazem poprawiając jakość zarządzania.

Reformy NZP przyczyniły się do ekonomizacji działań samorządów lokalnych. Zarazem jednak podnoszono, że ich nadmierne zorientowanie na ekonomizację i rynkowo pojmowane zarządzanie sprawami publicznymi prowadzi do osłabienia demokracji lokalnej. Kluczowym wyzwaniem stał się sposób wkomponowania instrumentów wypracowanych w ramach reform Nowego Zarządzania Publicznego w systemową perspektywę rządzenia opartą o aksjologię państwa obywatelskiego, zdecentralizowanego i sieciowego. Poszukując tego sposobu odwołano się do współzarządzania publicznego. W odniesieniu do samorządu terytorialnego używa się pojęcia współzarządzania lokalnego. Jego istotą jest wzmocnienie obywatelskiego zaangażowania w sprawy lokalne.

Poniżej przedstawiono wyróżniki administracji publicznej działającej w paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego.

Tabela 3. Atrybuty administracji publicznej działającej w paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego

Atrybuty	Nowe Zarządzanie Publiczne
Sposób postrzegania obywatela	Klient
Charakter władzy państwa	Transakcyjny
Instrumenty państwa i jego urzędników	Kontrakt
Znaczenie legitymizacji zewnętrznej	Ważne (w rozumieniu kontraktualistycznym)
Model odpowiedzialności	Wynikowa, jakość usług
Format przywództwa	Transakcyjny
Sposób zorganizowania	Decentralizacja, autonomizacja
Schemat zarządzania	Mechanizmy rynkowe
Relacje z otoczeniem	Selektywna inkluzywność
Sposób definiowania interesu publicznego	Agregacja interesów jednostkowych
Rola rządu	„Sterowanie” a nie „wiosłowanie”
Źródło legitymizacji	Ekonomiczne uzasadnienie
Sposób wprowadzania zmian	Radykalny i odgórny
Charakter reform	Scentralizowany

Źródło: Opracowanie własne.

2.3.3. Reformy Współzarządzania Publicznego

Nie w pełni zadowalające efekty reform Nowego Zarządzania Publicznego skłoniły reformatorów i badaczy do poszukiwania nowych sposobów modernizowania państwa i jego administracji. Punktem wyjścia dla tych poszukiwań stało się przekonanie, że reformy administracyjne oparte o logikę Nowego Zarządzania Publicznego uległy „instrumentalnej fetyszyzacji”. Tą ostatnią pojmowano jako złudne gloryfikowanie instrumentalnych i technologicznych aspektów zarządzania sprawami publicznymi z pominięciem systemowym aspektów rządzenia w kompleksowej rzeczywistości społecznej (Mazur 2012, s. 36).

Współzarządzanie Publiczne spotkało się z pozytywną recepcją w samorządach lokalnych w krajach europejskich. Zadecydowało o tym kilka powodów:

- dynamicznie postępująca internalizacja gospodarki prowadząca do nasilenia się konkurencji o inwestorów, skutkująca poszerzeniem przez samorząd terytorialny relacji z firmami;
- konieczność włączenia firm (potencjalnych inwestorów) w procesy decyzyjne dotyczące warunków rozwijania aktywności gospodarczej (np. komunikacja, transport, zasoby rynku pracy, podatki);
- europelizacja polityki publicznej, w której ważną rolę wypełniają samorzady lokalne;
- kompleksowość świata społecznego i złożona natura problemów społeczno-ekonomicznych o charakterze zbiorowym wymaga współdziałania aktorów o różnych statusach formalnych i integrowania przynależących do nich zasobów;

- e) spadek zaufania do władzy publicznej oraz erozja aktywności obywatelskiej oraz wynikające z tego osłabienie legitymizacji demokratycznej;
- f) poszukiwanie innowacyjnych sposobów zarządzania sprawami publicznymi (Peter 2001, s. 9-14).

Kluczowym wyzwaniem, przed którym stanęli twórcy reform był sposób wkomponowania instrumentów wypracowanych w ramach reform Nowego Zarządzania Publicznego w systemową perspektywę rządzenia, opartą o aksjologię państwa zdecentralizowanego i sieciowego (Izdebski 2007, s. 189). Z procesem rozwoju państwa sieciowego wiąże się zjawisko zarządzania wielopoziomowego. Jest ono pojmowane jako rekonfiguracja relacji i wymiana zasobów między zróżnicowanymi aktorami systemu politycznego, ułożonymi na jego różnych poziomach, sektorach i polach (Hooghe i Marks 2003, s. 233-243).

W nowej rzeczywistości konieczne jest pojmowanie rządzenia jako kompleksowego procesu konfiguracji zasobów, w istotnej mierze od państwa niezależnych oraz respektowanie autonomii i suwerenności aktorów społecznych w proces ten zaangażowanych. W perspektywie zarządzania wielopoziomowego obywatele i ich zbiorowości są postrzegani jako podmioty aktywnie zaangażowane w sprawy publiczne. W tym modelu państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, stają się jednym z wielu podmiotów w proces ten zaangażowanych. Fenomen zarządzania wielopoziomowego prowadzi do intensyfikacji interakcji społecznych, pogłębienia ich współzależności, wzrostu kompleksowości życia społecznego oraz jego funkcjonalnej dyferencjacji i normatywnej heterogenizacji.

Paradygmat współrządzania eksponuje centralne znaczenie sposobu w jaki zachodzą interakcje między aktorami o zróżnicowanym statusie (państwowym, społecznym, prywatnym) uczestniczącymi w procesie podejmowania decyzji publicznych. Owe interakcje nie są determinowane poprzez władzę państwa, ale poprzez zdolność do sterowania relacjami sieciowymi odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi (Chhotray i Stoker 2009, s. 16-17). W tym podejściu problemy państwa i jego administracji wykraczają poza granice urzędów i organizacji publicznych „rozlewając się” na terytorium przynależne innym aktorom społecznym (Ibidem, s. 21). Współzarządzanie publiczne stawia sobie także za cel poszerzenie spektrum rozwiązań organizacyjnych oraz wolumenu instrumentów współzarządzania sprawami lokalnymi. U podstaw tych działań znajduje się przekonanie o sieciowej naturze rzeczywistości społecznej oraz konieczności współdziałania i integrowania zasobów różnych aktorów (publicznych, gospodarczych, społecznych) dla rozwiązywania problemów zbiorowych, także na poziomie lokalnym.

Wielu badaczy uważa, że w miejsce hierarchicznie pojmowanej władzy publicznej i jej wertykalnie zorganizowanego aparatu wykonawczego pojawiają się horyzontalne sieci o różnej kompozycji i zróżnicowanych funkcjach (Stoker 1998; Castells 1996). W interorganizacyjnych sieciach upatruje się ram do negocjowania wspólnych celów, wymiany zasobów koniecznych dla rozwiązywania problemów kolektywnych, których zdolność eliminowania wykracza poza możliwości współczesnego państwa (Rhodes 1997).

Sieci zarządzania publicznego obejmują podmioty o zróżnicowanych statusach, celach, zasobach i logikach, które współpracują zarówno dla osiągnięcia własnych korzyści, jak i z myślą o realizacji interesu publicznego.

Dystynktywne cechy zarządzania sieciowego w sferze publicznej to:

1. Wielość podmiotów w sieci o zróżnicowanych statusach, celach i funkcjach formalnie względem siebie autonomicznych, ale operacyjnie współzależnych.

2. Zróżnicowane mechanizmy uzgadniania decyzji i instrumenty ich realizacji w sieci: negocjacje, deliberacje, przetargi, porozumienie, rzadko jednomyślność.
3. Zdolność sieci do integrowania zasobów jej uczestników, służąca zarówno celom publicznym, jak i partykularnym celom uczestników sieci.
4. Relatywnie wysoka zdolność sieci do samoregulacji i uczenia się.

Współzarządzanie Publiczne w sieciowych mechanizmach upatruje możliwości wzmocnienia potencjału koordynacji systemów zarządzania i rozwiązywania problemów publicznych w kompleksowej rzeczywistości oraz sterowania procesami społeczno-ekonomicznymi (Pierre i Peters 2001; Mayntz 1993).

Przykładami nowych rozwiązań organizacyjnych oraz instrumentów współzarządzania sprawami lokalnymi, intensywnie wprowadzanymi jako efekt reform strukturalnych, są komitety doradcze, rady sąsiedzkie, okrągłe stoły, fora konsultacyjne, sesje deliberatywne, partnerstwo międzysektorowe, rady rozwoju lokalnego. Rozwiązania wprowadzane w ramach tych reform przybierają różne formy. Najczęściej są to mechanizmy demokracji bezpośredniej, jak np. bezpośredni wybór burmistrzów przez członków społeczności lokalnej. Rozwiązanie to z jednej strony wzmacnia bezpośredni wpływ mieszkańców na lokalne procesy wyborcze, z drugiej zaś strony wzmacnia mechanizmy rozliczalności lokalnych władarzy wobec swoich wyborców/obywateli. Innym, często stosowanym, rozwiązaniem jest poszerzenie zakresu referendum lokalnego. Instrument ten w latach 90. XX wieku został wprowadzony w niemal wszystkich krajach europejskich chociaż w różnym zakresie jego stosowania i znaczenia (wiązący *versus* niewiązący, obligatoryjny *versus* fakultatywny). W referendum upatruje się sposobu kontrolowania lokalnej egzekutywy, ograniczenia dominacji partii politycznych w lokalnych radach oraz możliwości wzmocnienia mechanizmów responsywności władz lokalnych wobec mieszkańców.

Innym typem działań służących wzmocnieniu obywatelskiej aktywności są zmiany w prawie wyborczym. Z jednej strony wiąże się to ze zwiększeniem bezpośredniego wpływu członków wspólnoty na wybór egzekutywy (była o tym mowa powyżej). Z drugiej zaś strony wprowadza się takie zmiany, jak zwiększenie liczby dni, w których można oddać głos w wyborach lokalnych, obowiązkowe głosowanie, obniżenie wieku uprawniającego do udziału w głosowaniu, głosowanie poprzez internet.

W ostatnich latach podejmowane są szeroko zakrojone reformy służące wzmocnieniu zaangażowania obywateli w sprawy wspólnot lokalnych. Stanowią one reakcję na spadający poziom obywatelskiej aktywności oraz postępującą w wielu krajach erozję reguł i mechanizmów demokracji lokalnej.

Tabela 4. Atrybuty administracji publicznej działającej w paradygmacie Współzarządzania Publicznego

Atrybuty	Współzarządzanie Publiczne
Sposób postrzegania obywatela	Partner
Charakter władzy państwa	Umożliwiająca
Instrumenty państwa i jego urzędników	Partnerstwo
Znaczenie legitymizacji zewnętrznej	Zasadnicze
Model odpowiedzialności	Kompleksowa (jakość usług i jakość mechanizmów demokratycznych)
Format przywództwa	Transformacyjny
Sposób zorganizowania	Decentralizacja oparta na koordynacji horyzontalnej
Schemat zarządzania	Sieć
Relacje z otoczeniem	Radykalna inkluzywność
Sposób definiowania interesu publicznego	Uzgadniany w oparciu o podzielane wartości
Rola rządu	„Pośredniczenie”
Źródło legitymizacji	Obywatelskie uczestnictwo
Sposób wprowadzania reform	Uzgodnieniowy, partycypacyjny
Charakter reform	Inkrementalny

Źródło: Opracowanie własne.

3. Uwagi końcowe

W ostatnich dziesięcioleciach w wielu krajach obserwujemy wzrost dynamiki działań reformatorskich służących modernizacji administracji publicznej, w tym jej kluczowego komponentu jakim jest samorząd lokalny. Ich inicjatorzy poszukując inspiracji, odwołują się do różnych paradygmatów zarządzania publicznego a zarazem kierują się wartościami dominującej w ich kraju kultury administracyjnej.

Państwa kręgu kultury anglosaskiej modernizują swoje administracje wykorzystując reguły i mechanizmy Nowego Zarządzania Publicznego, aczkolwiek w ostatnim dziesięcioleciu w coraz większym stopniu sięgają one do koncepcji Współzarządzania Publicznego. W nim to bowiem upatrują możliwości poprawy efektywności i skuteczności świadczenia usług publicznych, jak i wzrostu partycypacji społecznej. Ocena efektów tych reform jest utrudniona, co po części wynika z braku wiarygodnych porównań międzynarodowych. Podejmując jednak próbę oszacowania ich konsekwencji, to do ich pozytywnych efektów powinniśmy zaliczyć: decentralizację systemu administracyjnego, obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych oraz poprawę ich jakości, wzmocnienie mechanizmów kontrolnych oraz wzrost rozliczalności decydentów publicznych, wzrost efektywności i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi. Do zbioru negatywnych konsekwencji wynikających z wdrażania reform rynkowych w sektorze publicznym zaliczyć należy m.in.: prymat technologicznie pojmowanego rządu i zarządzania publicznego nad jego strategicznymi i kulturowymi aspektami, niski stopień przystawalności narzędzi zarządzania przenoszonych z sektora rynkowego do sektora publicznego, fragmentaryzację systemu administracyjnego

utrudniającą skuteczną koordynację działań oraz zacieranie się reguł i mechanizmów odpowiedzialności za jakość zarządzania sprawami publicznymi.

Dominujące w anglosaskim kręgu kulturowym przekonanie o uniwersalnych walorach rynkowego podejścia do modernizacji administracji publicznej (Kettl 2005; Hughes 2003) jest kwestionowane. Po pierwsze zwraca się uwagę, że ekspansja NZP wiąże się z silnie ideologicznie warunkowanym zaangażowaniem organizacji transnarodowych w jego promowanie (Christensen i Laegreid 2003), a narracja o jego wpływie na naturę modernizacji administracji publicznej w Europie kontynentalnej nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości (Premfors 1998). Po drugie, podnosi się, że w przypadku państw Europy kontynentalnej wykorzystujących podejście rynkowe, jak Niemcy, Szwecja czy Holandia, efekty tych reform nie zmieniają zasadniczo dominującej kultury administracyjnej (Pollitt et al. 2004). Po trzecie dostrzega się, że w wielu krajach europejskich (na przykład Francja, Hiszpania, Włochy), reformy rynkowe nie wywarły wielkiego wpływu na modernizację administracji (Kickert 1997; Guyomarch 1999; Derlien 1998; Wollmann 2003). Po czwarte, dostrzega się rozdźwięk między retoryką a praktyką w zakresie stosowania podejść rynkowych. Wydaje się, że analizując oddziaływania NZP na modernizację europejskiej (kontynentalnej) administracji publicznej, raczej należy mówić o „konwergencji retorycznej” a nie rzeczywistej (Löffler i Vintar 2004). Po piąte, zwraca się uwagę, że semantyczna tożsamość nie oznacza w praktyce tego samego – odwoływanie się do tych samych narzędzi zarządzania nie jest tożsame z ich rzeczywistym rozumieniem i praktycznym wykorzystaniem (Pollitt 2002; Sahlin-Andersson 2001).

Konkurencyjnym wobec Nowego Zarządzania Publicznego, do pewnego stopnia, paradygmatem zarządzania publicznego jest Współzarządzanie Publiczne. Stanowi ono reakcję na narastające problemy niesterowności i przeciążenia współczesnego państwa oraz na postępujący proces delegitymizacji proceduralnego i hierarchicznego sposobu koordynacji działań zbiorowych, jak również nadmierną ekonomizację sektora publicznego. Popularność, jaką cieszy się Współzarządzanie Publiczne wśród badaczy oraz praktyków, odzwierciedla zarówno rozczarowania, jak i nadzieje. Źródłem tych pierwszych jest dezaprobatą dla efektów zarządzania sprawami publicznymi poprzez dominujące mechanizmy zarządzania publicznego: hierarchiczne i rynkowe. Nadzieje zaś wiąże się z oczekiwaniem, że reguły i mechanizmy współzarządzania okażą się użyteczne dla efektywnego, w rozumieniu ekonomicznym, a zarazem społecznie legitymizowanego kierowania sprawami publicznymi w rzeczywistości społecznej cechującej się narastającą kompleksowością, policentrycznością i fragmentaryzacją (Mazur 2015, s. 303).

Pollitt i Bouckaert (2004) dostrzegają różne trajektorie modernizacji reguł i mechanizmów zarządzania publicznego wskazując na kolejne podejście do modernizacji sektora publicznego, które określają mianem Neoweberyzmu. Jego podstawą jest weberowski model administracji publicznej, wzbogacony o elementy Nowego Zarządzania Publicznego i Współzarządzania Publicznego. W jego ramach wyróżniają oni nurt promujący partycypację obywateli i legitymizację jako kluczowe aspekty modernizacji administracji publicznej (Norwegia, Szwecja, Dania i Finlandia). Nurt drugi eksponuje, w ich opinii, kwestie dotyczące profesjonalizacji, modernizacji, elastyczności zarządzania, integracji zarządzania strategicznego i finansowego (Francja, Niemcy, Hiszpania i Portugalia).

Trajektorie procesów modernizacji są zróżnicowane. Okazuje się, że nawet jeśli w sferze deklaratywnej pojawiają się tożsame cele i zbliżone mechanizmy, to ich praktyczna aplikacja przebiega w różnych krajach w odmienny sposób i niesie za sobą zróżnicowane rezultaty. Przesądzają o tym „ścieżka zależności” oraz kontekst polityczno-społeczny i dominująca w danym kraju kultura administracyjna. Pogląd o konwergencji procesów modernizacji administracji publicznej wydaje się być nieuprawniony, brak bowiem empirycznych dowodów go uzasadniających. Ponadto dostrzec należy, że w procesach modernizacji administracji publicznej obserwujemy nawarstwianie się i amalgamację różnych modeli zarządzania publicznego. Nawarstwiają się one poprzez łączenie się ich specyficznych cech. W obrębie danego modelu

zarządzania publicznego obserwujemy elementy właściwe dla innych modeli. W konsekwencji powstają wewnątrznie zróżnicowane konstrukty, nierzadko eklektyczne. Ich składowe po części są względem siebie komplementarne, po części zaś pozostają w relacjach antagonistycznych i wzajemnie się wykluczających. W ten sposób kształtuje się heterogeniczne podejście do modernizowania administracji publicznej.

Bibliografia

- Adam B., Behm Ch., *The Use of Budget Reforms to Modernize Governance in German Local Government*, Public Money & Management, Volume 26, Issue 5, 2006.
- Beck U., *Democracy without Enemies*. Cambridge: Polity Press 1998.
- Boudon R., *Logika działania społecznego*, Zakład Wydawniczy Nomos 2009.
- Buchanan J., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan 1962.
- Caiden G.E. (red.), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin: Walter de Gruyter 1991.
- Castells M., *The Rise of the Network Society*, Cambridge, MA: Blackwell 1996.
- Caulfield J., *Local Government Reform in Comparative Perspective*, [w:] B. Dollery, N. Marshall i A. Worthington (red.), *Reshaping Australian Local Government*, University of New South Wales Press, Sydney 2003.
- Caulfield J., Larsen H. (red.), *Local Government at the Millenium*, Leske & Budrich, Opladen 2002.
- Chhotray V., Stoker G., *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan 2009.
- Christensen T., Lægread P. (red.), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practices*, Ashgate, Aldershot 2003.
- Cole M., *Local Government Reforms in Britain*, [w:] B. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage (red.), *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Edward Elgar 2008.
- Crozier M.J., Huntington S.P., Watanuki J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York 1975.
- Dahl R., Tuft E., *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford 1973.
- Dahrendorf R., *Economic opportunity, civil society and political liberty*, *Development and Change*, 27, 2 1996.
- Dente B., Kjellberg F., *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Sage, London 1988.
- Derlien H.U., *From Administrative Reform to Administrative Modernization*, Bamberg: Verwaltungswissenschaftliche Beitrage 33, 1998.
- Guyomarch A., „Public service”, „public management” and the modernization of French public administration, „Public Administration”, 77 (1) 1999.
- Habermas J., *Legitimation Crisis*, Polity Press, Cambridge 1988.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J., *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford CA 1999.
- Hesse J., Sharpe J., Lawrence J., Local government in international perspective: some comparative observations, [w:] J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos, Baden-Baden 1991.
- Hood C., *The 'New Public Management' in the 1990s: Variations on a Theme, Accounting Organizations and Society*, 20(2/3) 1995.
- Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, But How?*, „American Political Science Review”, Vol. 97/2003, No. 2 2003.
- Hughes O., *Public Management and Administration: an Introduction*, 3rd ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007.
- Kersting N., Caulfield J., Nickson A., Olowu D., Wollmann H., *Local Governance Reform in Global Perspective*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.
- Kersting N., Vetter A. (red.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003.
- Kersting N., Caulfield J., Nickson R.A., Olowu D., Wollmann H., *Local Governance Reform in Global Perspective*. VS Verlag Wiesbaden 2009.

- Kettl D.F., *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington DC 2005.
- Kickert W., *Public management in the United States and Europe*, [w:] W. Kickert (red.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 1997.
- Kooiman J. (red.), *Modern Governance*. London: Sage 1993.
- Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs S., *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model”?*, „Public Administration Review”, 68(5) 2008.
- Kuhlmann S., *Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts*, *German Politics*, 18(2) 2009.
- Lenk T., Falken-Großer C., *Structural Reform in Germany*, [w:] B. Dollery, L. Robotti (red.), *The Theory and Practice of Local Government Reform*, Edward Elgar 2008.
- Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries*, 2010.
- Löffler E., Vintar M. (red.), *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Ashgate, Aldershot 2004.
- Mayntz R., *Governing Failures and the Problem of Governability*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance*, Sage, London 1993.
- Mazur S., *Iluzja państwa racjonalnego*, [w:] J. Kornaś, L. Danel (red), *Dylematy polskiej demokracji*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- Mazur S. (red.), Wygnański J., Herbst J., Jelonek M., Gnela M., Herbst M., Olechnicka A., Płoszaj A., Bober J., Kudłacz M., Głowacki J., *The Resource-integrating state: Development Potential vs. the Quality of Public Regulations*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011.
- Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.
- Oates W.E., *An Essay on Fiscal Federalism*, „Journal of Economic Literature”, XXXVII 1999.
- Peter J., *Local Governance in Western Europe*, SAGE, London 2001.
- Pierre J. (red.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Pierre J., Peters G.B., *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, New York 2000.
- Pollitt C., *Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform*, *Public Management Review*, 4 (1) 2002.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Premfors R., *Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective*, *Public Administration* 76 (1) 1998.
- Proeller I., *Trends in Local Government in Europe*, „Public Management Review”, 8(1), 7-29 2006.
- Rhodes R.A.W., *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, *Zarządzanie Publiczne* nr 04 2007, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
- Rhodes R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997.
- Sahlin-Andersson K., *National, international and transnational constructions of New Public Management*, [w:] T. Christensen, P. Laegreid (red.), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate, Aldershot 2001.
- Salvaris M., *The New Face of Local Government in France*, *Victorian Local Government Association Bulletin*, May 2001.
- Saito F. (red.), *Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective*. Physica-Verlag A Springer Company 2008.
- Sartori G., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NY: Chatham House Publishers 1987.
- Scharpf F.W., *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press 1999.
- Scharpf F.W., *Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices*, „Journal of Theoretical Politics”, 1 1989.
- Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal”, 50 (1) 1998: 17-29.
- Vetter A., Kersting N., *Reforming local government. Heading for efficiency and democracy?*, [w:] A. Vetter, N. Kersting, (red.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003.
- Wollmann H. (red.), *Evaluation in Public-sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.



AMORZĄD TERYTORIALNY W AUSTRALII

1. Ustrój polityczny

Australia jest monarchią konstytucyjną i państwem federalnym, którego model ustrojowy w dużej mierze wzorowany jest na rozwiązaniach amerykańskich⁶, w związku z czym znaczna część zadań i kompetencji przypisanych w państwach unitarnych centralnej administracji rządowej wykonywana jest przez rządy stanowe. Administracja centralna skupia się natomiast na sprawach o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz na koordynowaniu działań rządów stanowych i tworzeniu mechanizmów współdziałania z nimi. Rządy stanowe zachowują bardzo dużą samodzielność.

Formalną głową państwa pozostaje Królowa Brytyjska, jako że Australia jest monarchią konstytucyjną złączoną unią personalną z Wielką Brytanią. Jej reprezentantem jest Gubernator Generalny, którego rola jest jednak ograniczona do kwestii reprezentacyjnych czy ceremonialnych.

Parlament funkcjonuje na wzór amerykański, tzn. jest dwuizbowy i składa się z Izby Reprezentantów oraz Senatu. Zgodnie z Konstytucją Związku Australijskiego (*Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*), parlament federalny posiada kompetencje ustawodawcze w obszarach enumeratywnie wyliczonych w konstytucji. Ich lista obejmuje m.in. kwestie opodatkowania, spraw zagranicznych, handlu, obywatelstwa czy komunikacji. W pozostałym zakresie kompetencje prawotwórcze przysługują władzom stanowym, a dokładny podział kompetencji określany jest w konstytucjach stanowych.

Rząd federalny składa się z premiera i ministrów. Rola premiera jest w praktyce wiodąca, choć konstytucja formalnie nie przyznaje mu szczególnych kompetencji. Do rządu federalnego należy tworzenie polityk i projektów legislacyjnych w sprawach należących do zakresu kompetencji władz federalnych. W większości sfer polityki publicznej mamy do czynienia z podziałem kompetencji między władze centralne i federalne, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji szczebla centralnego. Stany mogą również dobrowolnie przekazać część swoich kompetencji na rzecz administracji centralnej.

* Prawnik, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, ekspert OECD do spraw reform administracji publicznej.

6 B. Galligan, *A Federal Republic. Australian Constitutional System of Government*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1995, s. 45.

Konsekwencją przyjętego modelu ustrojowego jest brak jednolitej, ogólnopaństwowej formuły funkcjonowania samorządu terytorialnego. Podobnie jak w modelu amerykańskim, samorząd terytorialny tworzy trzeci, po federacji oraz stanach, szczebel władzy publicznej, który w przeciwieństwie do dwóch poprzednich nie jest usankcjonowany w federalnej konstytucji⁷. Za datę wyznaczającą początek funkcjonowania samorządu terytorialnego uznaje się rok 1840 i utworzenie tzw. korporacji Adelajda (obecnie samorząd miejski Adelajdy)⁸.

Całość spraw związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego pozostawiona jest do regulacji na poziomie stanów. Decentralizacja władzy publicznej nie jest wymogiem ustrojowym i konstytucyjnym, co oznacza, że teoretycznie dopuszczalne byłoby odstąpienie od tworzenia samodzielnych podmiotów władzy lokalnej, niezależnych od władz stanowych. W praktyce jednak w każdym z sześciu stanów samorząd lokalny funkcjonuje, choć w oparciu o zróżnicowane uwarunkowania prawne. W przypadku terytoriów, które są specjalną jednostką podziału terytorialnego i obejmują mniejsze obszary wyodrębnione ze stanów, sytuacja jest bardziej skomplikowana.

W ramach Australijskiego Terytorium Stołecznego (*Australian Capital Territory*), obejmującego aglomerację Canberra, decentralizacja nie występuje – terytorium jest zarządzane na jednym poziomie władzy terytorialnej, tj. władz terytorium. W przypadku Terytorium Zatoki Jervis, ze względu na bardzo niewielki obszar i zaludnienie (w sumie niewiele ponad 1 tys. mieszkańców) nie ma potrzeby powoływania odrębnych organów władzy terytorialnej. Kompetencje zarządzające wykonują tam organy Australijskiego Terytorium Stołecznego. Jedynie Terytorium Północne (*Northern Territory*) posiada system samorządu lokalnego, zorganizowany na zasadach analogicznych jak w krajach związkowych (stanach).

Brak ogólnopaństwowej, konstytucyjnej formuły funkcjonowania samorządu terytorialnego nie oznacza brak inicjatyw zmierzających do osiągnięcia pewnego stopnia konwergencji między różnymi rozwiązaniami ustrojowymi. Od wielu lat przedmiotem dyskusji pozostaje postulat konstytucjonalizacji samorządu lokalnego (szerzej zob. w punkcie szóstym tego rozdziału). Przyjęta w 1995 r. ustawa o finansowym wsparciu samorządów (*Local Government Financial Assistance Act*) wprowadziła z kolei kompleksowy mechanizm współfinansowania zadań samorządowych z budżetu centralnego. Jego funkcjonowanie zostanie szczegółowo omówione w dalszej części opracowania.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

Konstytucja każdego ze stanów zawiera przepisy określające ustrojowe ramy funkcjonowania samorządu lokalnego w każdym z podmiotów federacji. Przepisy te są raczej lakoniczne i oparte na zbliżonym wzorcu regulacji. Omówiono je w tabeli poniżej.

7 A. Worthington, B. Dollery, *Diversity in Australian local government: The case against the imposition of uniform national standards*, „International Review of Public Administration” 2011, 6(1), s. 49-51.

8 *Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government*, Public Discussion Paper, Canberra 2011, s. 8.

Tabela 5. Regulacja samorządu lokalnego w konstytucjach stanowych

Stan	Opis regulacji
Nowa Południowa Walia (New South Wales)	Konstytucja stanowa zawiera jedynie ogólną klauzulę gwarantującą trwałość funkcjonowania samorządu lokalnego na terenie stanu. Konstytucja nie gwarantuje jakiegokolwiek podstawowego zestawu kompetencji organów samorządu lokalnego, a jedynie wymaga określenia ich zadań i kompetencji w ustawodawstwie stanowym.
Victoria	Konstytucja nie tylko gwarantuje istnienie samorządu lokalnego, ale też określa go jako odrębny i istotny podmiot władzy publicznej. Podobnie jednak jak w Nowej Południowej Walii, odstąpiono od próby ustanowienia choćby ograniczonego katalogu podstawowych zadań samorządów. Decydującą rolę w tej sferze przyznano parlamentowi. Ważnym elementem regulacji konstytucyjnej w stanie Victoria jest wskazanie, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny być wyłaniane w sposób demokratyczny.
Queensland	Konstytucja Queensland gwarantuje istnienie samorządu lokalnego, ale poza ogólnym postanowieniem nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących jego funkcjonowania.
Południowa Australia (South Australia)	Konstytucja potwierdza istnienie samorządu lokalnego realizującego zadania powierzone przez stanowy parlament. Na parlamencie spoczywa odpowiedzialność za określenie szczegółowego zakresu zadań samorządowych oraz sposobu ich realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego.
Zachodnia Australia (Western Australia)	Poza ogólną gwarancją funkcjonowania samorządu terytorialnego nie przewidziano w konstytucji Zachodniej Australii przepisów dotyczących zakresu jego odpowiedzialności czy zasad realizacji zadań samorządowych.
Tasmania	Podobnie jak w innych stanach, zapewniono trwałość istnienia samorządu, powierzając parlamentowi pełną odpowiedzialność za określenie zasad jego funkcjonowania.

Źródło: Opracowano na podstawie: *Local Government Association of South Australia, Reinforcing Local Government. A Report Commissioned by the Local Government Managers Australia South Australia*, online: www.lgprofessionalssa.org.au/Resources/Documents/Microsoft_Word_-_Reinforcing_Local_Government3_10_08.pdf, dostęp: 25.05.2015.

Można w świetle zaprezentowanego przeglądu rozwiązań konstytucyjnych przyjąć, że na poziomie stanów obowiązuje jednolity model określania ram ustrojowych funkcjonowania samorządu lokalnego. Składają się nań dwa elementy:

- ogólna gwarancja istnienia samorządu terytorialnego zapewniająca jego trwałość, ale bez określenia choćby minimalnego zestawu zadań i kompetencji organów samorządowych;
- przyznanie parlamentowi stanowemu kompetencji do rozstrzygania o zakresie zadań i sposobie działania jednostek samorządowych.

Rozwiązania konstytucyjne zdają się sygnalizować, że pozycja samorządu terytorialnego w zarządzaniu publicznym w Australii jest znacznie słabsza niż w wielu państwach unitarnych. Władze stanowe są głównymi podmiotami władzy terytorialnej i odpowiadają za realizację znaczącej części zadań, które w państwach o innym modelu ustrojowym są z reguły wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zbieżność rozwiązań ustrojowych jest dostrzegalna nie tylko na poziomie regulacji konstytucji stanowych. Jej kolejnym przejawem jest obowiązywanie w każdym ze stanów ustaw o samorządzie lokalnym, które mają charakter swoistych ustaw organicznych określających podstawowe zadania i zasady funkcjonowania samorządów. Szczegółowe omówienie regulacji obowiązującej w każdym stanie wykracza zdecydowanie poza ramy niniejszego opracowania. Należy podkreślić jednak daleko idące podobieństwo regulacji we wszystkich stanach. Ich wybrane elementy będą omówione w dalszej części opracowania.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że niektóre z regulacji stanowych są bardzo obszerne. Przykładowo, Akt o Samorządzie Lokalnym (*Local Government Act*) w Nowej Południowej Walii (*New South Wales*) liczy sobie ponad 700 artykułów. Reguluje on nie tylko zasady funkcjonowania i zarządzania jednostkami samorządu, ale też szczegółowo sposób wykonywania zadań w poszczególnych sferach odpowiedzialności samorządów, takich jak np. zarządzanie siecią wodociągowo-kanalizacyjną czy gospodarowanie nieruchomościami. Innymi słowy, ustawa ta jest nie tylko regulacją ustrojową, ale także spaja regulacje sektorowe.

Jak wskazują B. Dollery i N. Marshall, ogólny model regulacji samorządu lokalnego odzwierciedla pojmowanie samorządu nie jako formy upodmiotowienia lokalnych wspólnot przez utworzenie rzeczywiście samodzielnego podmiotu władzy publicznej czy niezależnego „rządu” dla danego terytorium. Samorząd w Australii to raczej formuła usprawnienia realizacji zadań państwa poprzez decentralizację czy może bardziej dekoncentrację wykonywania pewnych kompetencji⁹.

Funkcjonowanie samorządu ma zatem uzasadnienie bardziej organizatorskie (menedżerskie) niż polityczne. Można zatem powiedzieć, że w Australii obowiązuje państwowy, a nie naturalistyczny pogląd o genezie i pozycji ustrojowej samorządu. Innymi słowy przyjmuje się, że samorząd czerpie legitymację do swojego działania wyłącznie z woli państwa i może się rozwijać wyłącznie w ścisłych ramach wyznaczonych przez państwo (państwowa teoria samorządu).

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego

W każdym ze stanów samorząd terytorialny działa w oparciu o jednoszczeblową strukturę. Liczba jednostek samorządu lokalnego w każdym stanie jest zróżnicowana i zależy przede wszystkim od populacji poszczególnych stanów. Ogólnie jednak można stwierdzić, że w Australii jednostki samorządu terytorialnego – pod względem obszaru, a przede wszystkim liczby ludności – bliższe są polskim powiatom niż gminom.

Przykładowo, w liczącym sobie ponad 7 mln mieszkańców stanie Nowa Południowa Walia (*New South Wales*) funkcjonują 152 jednostki samorządu terytorialnego, co daje średnio blisko 50 tys. mieszkańców na każdą jednostkę samorządu terytorialnego. Średnia nie uwzględnia oczywiście faktycznego zróżnicowania wielkości jednostek samorządowych. W praktyce najliczniejszą grupę jednostek stanowią następujące typy oznaczone zgodnie z ogólnopaństwową klasyfikacją statystyczną jednostek samorządu terytorialnego:

- średnie obszary wiejskie (rolnicze) liczące sobie od 2 do 5 tys. mieszkańców – stanowią ok. 1/4 wszystkich jednostek samorządu terytorialnego;

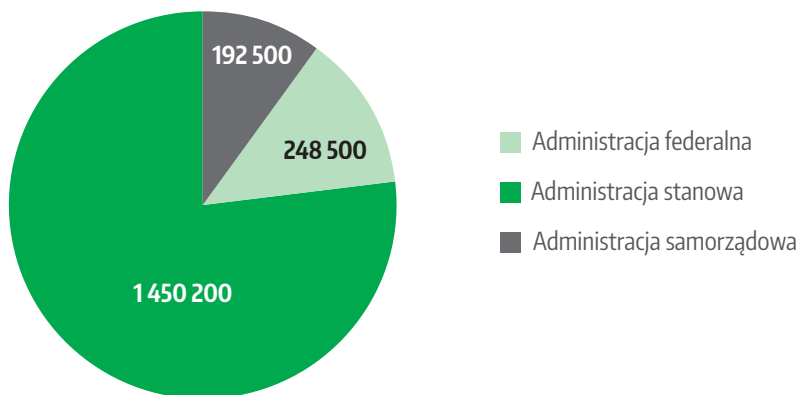
9 B. Dollery, N. Marshall, *Australian Local Government: Reform and Renewal*, Macmillan Education, Melbourne 1997, s. 90.

- duże obszary wiejskie (rolnicze) o liczbie mieszkańców między 5 a 10 tys. – stanowią ok. 15% wszystkich jednostek samorządowych;
- bardzo duże obszary wiejskie (rolnicze) liczące sobie między 10 a 20 tys. mieszkańców – stanowią niewiele poniżej 15% ogólnej liczby samorządów terytorialnych w Nowej Południowej Walii;
- średnie obszary miejskie zamieszkałe przez 30 do 70 tys. mieszkańców – stanowią nieznacznie poniżej 15% ogólnej liczby samorządów terytorialnych w tym stanie¹⁰.

Warto podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego w Australii nie mają ujednoliconego nazewnictwa. Najpopularniejsze są hrabstwa, które występują głównie na obszarach wiejskich. W związku z brakiem powszechnie przyjętego określenia, w dalszej części analizy posługuję się określeniem „jednostki samorządu terytorialnego”.

Administracja samorządowa jest najmniej rozbudowanym, pod względem liczby pracowników, szczeblem administracji publicznej w Australii. Nie istnieją przy tym jednolite zasady zatrudnienia pracowników administracji samorządowej, czyli korpus służby cywilnej. Władze stanowe w przepisach regulujących funkcjonowanie samorządu lokalnego na swoim terytorium dysponują pełną swobodą w zakresie ustalania reguł zatrudniania pracowników samorządowych. Zdecydowanie najwięcej pracowników zatrudnia administracja stanowa, co wynika z najszerszego zakresu wykonywanych przez nią zadań¹¹. Wszak należą do niej zadania, które w państwach unitarnych są wykonywane zazwyczaj przez samorzady szczebla regionalnego, a nawet lokalnego.

Wykres 1. Zatrudnienie w administracji publicznej w Australii według szczebla władzy publicznej (2013)



Źródło: Australian Government, *Local Government National Report 2012-2013*, Canberra 2015, s. 2.

10 Dane na podstawie: Australian Government, *Australian Classification of Local Governments*, online: www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/appendix_f.aspx, dostęp: 25.05.2015.

11 Do ogółu zatrudnionych wlicza się nie tylko pracowników urzędów administracji publicznej, ale też wszystkich pracowników instytucji publicznych podległych danemu szczeblowi samorządu. W przypadku administracji stanowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią zatrudnieni w podmiotach świadczących usługi publiczne, np. szkołach czy szpitalach.

Wewnętrzna organizacja władz samorządowych jest zróżnicowana, choć w każdym stanie funkcjonują zarówno rady, jak i burmistrzowie. Kwestie takie jak liczba radnych, sposób wyboru burmistrza oraz podział kompetencji między burmistrza i radę podlegają jednak sporemu zróżnicowaniu:

- *Liczba radnych*: W porównaniu do polskich samorządów liczba radnych jest zazwyczaj niższa, a nawet znacznie niższa. W Nowej Południowej Walii, Terytorium Północnym czy stanie Victoria wynosi zazwyczaj od 5 do 12 radnych. W Zachodniej Australii rady liczą sobie od 5 do 14 radnych.
- *Wybór burmistrza*: W Nowej Południowej Walii oraz w stanie Victoria większość burmistrzów jest wyłanianych przez rady spośród członków rad. W przypadku Nowej Południowej Walii wyboru mogą dokonywać bezpośrednio mieszkańcy, o ile tak zdecydowali uprzednio w lokalnym referendum. W samorządach na obszarze Terytorium Północnego, Australii Południowej, Queensland oraz Tasmanii burmistrz jest wyłaniany w wyborach bezpośrednich, choć tutaj również możliwe są lokalne modyfikacje.
- *Podział kompetencji między burmistrza i radę*: W przeważającej liczbie samorządów rola burmistrza sprowadza się do koordynowania prac rady oraz wypełniania funkcji reprezentacyjnych. Burmistrzowie, nawet tam gdzie są wybierani w wyborach bezpośrednich, nie mają zatem pozycji porównywalnej z polskimi wójtami, burmistrzami i prezydentami miast. Trudno ich traktować jako pełniących funkcje organu wykonawczego i zarządzającego bieżącymi sprawami lokalnej wspólnoty. Są oni raczej organizatorami pracy władz samorządowych. W niektórych przypadkach rada może im przekazać na zasadzie delegacji (upoważnienia) dodatkowe kompetencje.

Dodatkowym czynnikiem osłabiającym pozycję burmistrza jest występująca w strukturze wielu samorządów funkcja dyrektora generalnego (*chief executive officer*), który pełni rolę swego menedżera lokalnego wykonującego funkcje zarządcze. Relacje między burmistrzem a menedżerem są zazwyczaj oparte na skomplikowanym podziale kompetencji¹².

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Zasadnicza odpowiedzialność za obsługę obywatela, a zwłaszcza zapewnienie podstawowych usług publicznych spoczywa w Australii na administracji stanowej. Szczegółowy zakres kompetencji władz samorządowych jest podobny w każdym stanie. Obejmuje zwłaszcza obszar tzw. usług technicznych i infrastrukturalnych związanych z utrzymaniem dróg i obiektów użyteczności publicznej, a także zasobów mieszkaniowych. Administracja samorządowa jest praktycznie nieobecna w sferze usług społecznych, zwłaszcza w edukacji czy ochronie zdrowia.

Poniższa tabela prezentuje zagregowane dla samorządów we wszystkich stanach dane dotyczące struktury wydatków samorządowych. Pozwalają one wskazać najważniejsze obszary zadań i kompetencji samorządu lokalnego.

12 Australian Center of Excellence for Local Government, *Local Representation in Australia. A review of the legislation and literature*, Sydney 2013; Australian Center of Excellence for Local Government, *Australian Mayors: What Can and Should They Do?*, Sydney 2012.

Tabela 6. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Australii w roku budżetowym 2012-2013

Obszar zadań publicznych	Procentowy udział w całości wydatków
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	0,1
Edukacja	0,6
Energetyka	0,1
Administracja publiczna	18,4
Ochrona zdrowia	1,2
Mieszkalnictwo i utrzymanie obiektów użyteczności publicznej	23,4
Górnictwo, przemysł, budownictwo	1,3
Inna działalność gospodarcza	3,6
Obsługa długu publicznego	2,1
Bezpieczeństwo publiczne	2,6
Kultura i rekreacja	14,7
Zabezpieczenie socjalne i usługi społeczne	5,1
Transport i komunikacja	22,5
Inne	4,5

Źródło: Australian Government, *Local Government National Report 2012-2013*, Canberra 2015, s. 8.

Biorąc pod uwagę dane za rok budżetowy 2012-2013, samorząd lokalny zagospodarował zaledwie około 5 proc. całości wydatków publicznych¹³. To znacznie mniej niż w innych państwach rozwiniętych. Średni poziom wydatków samorządowych w państwach OECD sięga bowiem 25 proc. całości wydatków publicznych¹⁴.

Ograniczony zakres zadań samorządowych znajduje odzwierciedlenie także po stronie dochodowej jednostek samorządowych. Dochody podatkowe samorządów nie przekraczają 3,5% całości dochodów podatkowych sektora publicznego. Samorządy nie partycypują w dochodach z podatków centralnych, takich jak PIT czy CIT. Jedynym źródłem ich dochodów podatkowych pozostają wpływy z podatku od nieruchomości¹⁵.

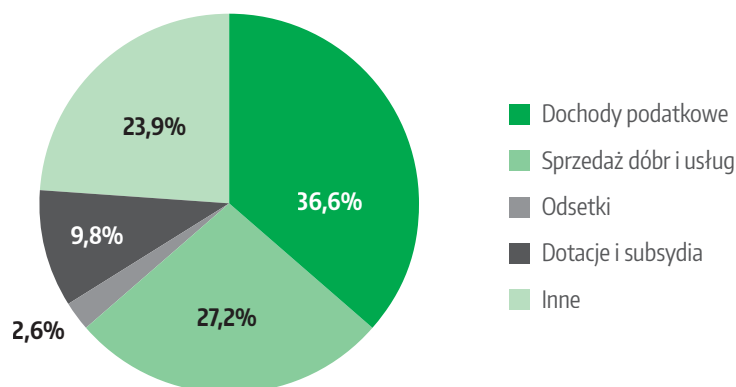
Poniższy wykres przedstawia ogólną strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Australii.

13 alga.asn.au/?ID=59, dostęp: 1.07.2015.

14 [dx.doi.org/10.1787/723508524025](https://doi.org/10.1787/723508524025), dostęp: 1.07.2015.

15 Australian Government, *Local Government National Report 2012-2013*, Canberra 2015, s. 4.

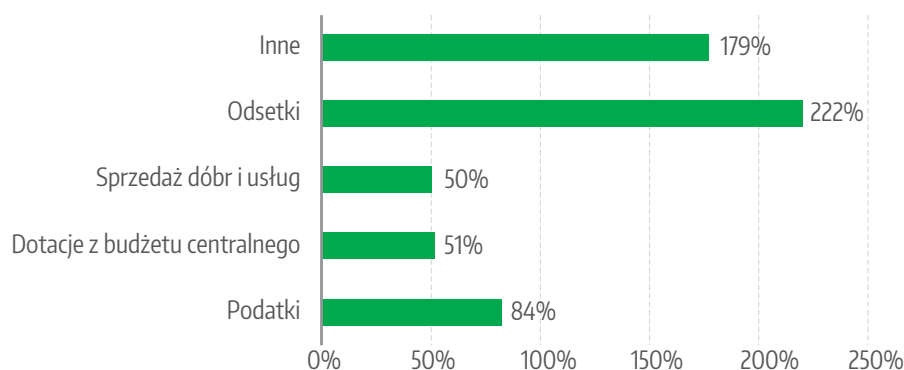
Wykres 2. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Australii (2012-2013)



Źródło: Australian Government, *Local Government National Report 2012-2013*, Canberra 2015, s. 5.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dochody jednostek samorządu terytorialnego regularnie rosły. W okresie 2001/2002-2010/2011 dochody samorządów wzrosły łącznie o 87 proc., zaś wydatki o 77%. Poniższy wykres ilustruje wzrost w poszczególnych kategoriach dochodów w przywołanym okresie.

Wykres 3. Procentowy wzrost dochodów samorządów w okresie 2001/2002-2010/2011 z podziałem na kategorie dochodów



Źródło: Australian Centre of Excellence for Local Government, *In Our Hands: Strengthening Local Government Revenue for the 21st Century*, Sydney 2013, s. 9.

Pomimo że jedynym źródłem dochodów podatkowych samorządów jest podatek od nieruchomości, jest on jednocześnie najważniejszym źródłem zasilania samorządowych budżetów. Na drugim miejscu plasują się przychody z tytułu sprzedaży dóbr i usług, czyli działalności w sferze usług publicznych świadczonych odpłatnie. Trzecia pod względem udziału w dochodach kategoria „inne” obejmuje zwłaszcza przychody z tytułu kar i opłat administracyjnych pobieranych przez samorzady.

Na uwagę zasługuje relatywnie niski poziom transferów z budżetu centralnego. Z jednej strony, jest on pochodną niewielkiego udziału samorządów w realizacji zadań publicznych. Patrząc jednak z innej perspektywy, można to uznać za czynnik wzmacniający autonomię samorządu.

System wsparcia samorządów z budżetu centralnego jest jednym z bardziej interesujących elementów australijskiego modelu samorządu terytorialnego. Jego zasady określa wspomniana już na wstępie ustawa z 1995 r. o finansowym wsparciu samorządów. Przewiduje ona mechanizm subsydiowania oparty na dwóch instrumentach:

- 1) Dotacja (subwencja) ogólna skalkulowana proporcjonalnie do liczby ludności;
- 2) Dotacja celowa na utrzymanie dróg, której wysokość oblicza się na podstawie historycznie ustalonych wskaźników.

Na rok budżetowy 2015-2016 całkowita zaplanowana suma dotacji w ramach mechanizmu wsparcia samorządów wyniosła 2,3 mld dolarów australijskich. Samorzady mają swobodę decydowania o wydatkach z rządowych subsydiów. Dodatkowo formy wsparcia przewidują programy sektorowe, np. program remontu dróg lokalnych czy program remontu mostów¹⁶.

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Zewnętrzna kontrola nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest sprawowana przez administrację stanową. Kontrolą objęty jest całokształt działań jednostek samorządowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą skarżyć do sądów stanowych wszelkie akty podejmowane przez organy administracji stanowej, które stanowią ingerencję w sferę ich zadań i kompetencji. Administracja federalna w zasadzie nie ma wpływu na funkcjonowanie samorządów¹⁷.

W samorządach powszechną praktyką jest funkcjonowanie audytu. Przykładowo, w Australii Zachodniej akt o samorządzie lokalnym zobowiązuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia komitetów audytu. Powinien on się składać z co najmniej trzech członków powoływanych przez radę danej jednostki samorządowej. Większość członków komitetu audytu stanowić powinni radni, co powoduje, że formuła komitetów audytu przypomina nieco komisję rewizyjną w polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Członkiem komitetu nie może być dyrektor generalny danej jednostki samorządu. Jest to o tyle zrozumiałe, że przedmiotem kontroli sprawowanej przez audytorów jest przede wszystkim jego działalność oraz działalność podległych mu jednostek organizacyjnych.

Podkreślić należy, że komitet audytu samodzielnie audytu nie przeprowadza. To zadanie spoczywa na zewnętrznych audytorach angażowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Komitet powinien natomiast dokonywać krytycznej analizy raportów przygotowywanych przez zewnętrznych konsultantów. Na kanwie tej analizy komitet winien wskazać, czy konieczne jest podjęcie jakichkolwiek działań naprawczych, a następnie zapewnić, że rekomendowane działania zostały zrealizowane.

16 Australian Government, *Financial Assistance Grants to Local Government*, online: www.regional.gov.au/local/assistance, dostęp: 25.05.2015.

17 C. Saunders, K. Le Roy, *Australia*, [w:] *The allocation of powers in politically decentralised countries: A comparative study*, online: www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_aust_en.pdf, dostęp: 25.05.2015.

Przedmiotem audytu zewnętrznego są w szczególności następujące obszary:

- rachunkowość;
- zarządzanie ryzykiem;
- legalność działania;
- zgodność działań jednostek samorządowych ze strategiami i dokumentami programowymi rady;
- wydajność i efektywność instytucji samorządowych;
- efektywność systemu audytu wewnętrznego¹⁸.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

Z uwagi na brak jednolitego, ogólnokrajowego modelu samorządu terytorialnego w Australii, trudno jest uchwycić inicjatywy reformatorskie, które dotyczyłyby samorządu w skali całego państwa. Poniższa analiza skupia się na kilku projektach, ale też odzwierciedla ogólnokrajowe tendencje.

6.1. Próba konstytucjonalizacji samorządu lokalnego

Już trzykrotnie podejmowano nieudane próby konstytucjonalizacji samorządu lokalnego w Australii. Referenda w tej sprawie odbywały się w 1974 r. i 1988 r., a w 2013 r. pomysł kolejnego referendum został zgłoszony przez Premier Julię Gillard, ale po przegranych przez jej ugrupowanie wyborach parlamentarnych nowy rząd odstąpił od przeprowadzenia powszechnego głosowania w tej sprawie. Zakres noweli konstytucyjnej proponowanej przy okazji każdego z referendum był bardzo ograniczony.

W referendum z 1974 r. zapytano obywateli, czy zgadzają się na przyznanie parlamentowi kompetencji do udzielania z budżetu centralnego pożyczek na rzecz samorządów lokalnych oraz przyznawania wsparcia finansowego w innych formach, zwłaszcza w formie subsydiów czy dotacji z budżetu państwa. Podobnych zagadnień dotyczyła propozycja referendum zgłoszona w 2013 r.

Najszerzy zakres zmian proponowano w ramach noweli zgłoszonej do referendum w 1988 r. Przewidywano włączenie do konstytucji przepisu *expressis verbis* zobowiązującego władze stanowe do powoływania na swoim obszarze jednostek samorządu terytorialnego i wyposażanie ich w kompetencje prawotwórcze oraz uprawnienie do zarządzania określonym terytorium w granicach ustalonych prawem. Projekt wykraczał zatem poza *stricte* finansowe kwestie, ale dotyczył zagadnień o charakterze ustrojowym. Obie propozycje zostały w powszechnym głosowaniu odrzucone, przy czym znacznie mniejsze poparcie zyskała propozycja z 1988 r. Traktowano ją jako pusty gest, który w praktyce nie zmieni zasad funkcjonowania samorządu lokalnego¹⁹. Argument ten wydał się o tyle trafny, że samorząd lokalny istniał już we wszystkich stanach i w żadnym z nich nie podejmowano jakichkolwiek prób jego likwidacji. W tej sytuacji normatywne znaczenie zaproponowanej zmiany było niemal żadne.

18 Government of Western Australia, *Audit in Local Government. The appointment, function and responsibilities of Audit Committees*, Perth 2013.

19 L. Roth, *Constitutional recognition of local government*, E-brief of NSW Parliamentary Research Service, 2013, s. 2-3.

Fiasko referendum w 2013 r. spowodowane było przetasowaniami na australijskiej scenie politycznej i nie oznacza zamknięcia drogi do wprowadzenia odpowiednich rozwiązań konstytucyjnych w przyszłości. Przy okazji dyskursu nad inicjatywą referendalną odbyła się pogłębiona debata publiczna nad możliwymi wariantami konstytucjonalizacji samorządu. Raport grupy ekspertów powołanych przez rząd Australii wskazał na kilka wariantów umocnienia pozycji ustrojowej władz lokalnych:

- symboliczne podkreślenie roli samorządów poprzez np. uznanie jego roli w zmienionej preambule do konstytucji albo włączenie do tekstu konstytucji podstawowych gwarancji funkcjonowania władzy samorządowej;
- rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych dotyczących możliwości i zasad wspierania samorządów z budżetu centralnego poprzez wyraźne zagwarantowanie samorządom prawa do otrzymywania takiego wsparcia;
- wzmocnienie demokratycznej legitymizacji władz samorządowych poprzez wyraźne wskazanie w przepisach konstytucyjnych, że władze lokalne muszą pochodzić z demokratycznego i powszechnego wyboru;
- wprowadzenie do ustawy zasadniczej wymogu współpracy między trzema szczeblami władzy publicznej, co stanowiłoby jednocześnie formę uznania pozycji ustrojowej samorządów²⁰.

6.2. Konsolidacja terytorialna

Jednym z głównych trendów w funkcjonowaniu samorządów lokalnych w Australii w ostatnich dziesięcioleciach jest terytorialna konsolidacja, tj. przede wszystkim stopniowe zmniejszanie liczby jednostek samorządu we wszystkich stanach, choć przy zróżnicowanej dynamice. Tabela poniżej przedstawia dane na temat zmian liczby jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych stanach na przestrzeni ostatnich stu lat.

Tabela 7. Zmiana liczby jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych stanach 1910-2007

Stan	1910	1991	2007
Nowa Południowa Walia	324	176	152
Victoria	206	210	79
Queensland	164	134	157
Południowa Australia	175	122	68
Zachodnia Australia	147	138	142
Tasmania	51	46	29

Źródło: Local Government Association of South Australia, *Reinforcing Local Government. A Report Commissioned by the Local Government Managers Australia South Australia*, online: www.lgprofessionalssa.org.au/Resources/Documents/Microsoft_Word_-_Reinforcing_Local_Government3_10_08.pdf, dostęp: 25.05.2015, s. 3.

Konsolidacja terytorialna jest zjawiskiem naturalnym w strukturze samorządu terytorialnego w wielu państwach. W warunkach australijskich zwraca uwagę znacząca skala konsolidacji. Dotyczy

²⁰ Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government, *Public Discussion Paper*, Canberra 2011.

to zwłaszcza Nowej Południowej Walii, Victorii oraz Południowej Australii. Procesy konsolidacyjne w wielu przypadkach miały charakter falowy. Przykładowo, w latach siedemdziesiątych poprzedniego stulecia doszło do znaczącej konsolidacji samorządów na obszarach wiejskich. Z kolei w przypadku stanu Victoria oraz Tasmania fala konsolidacji przypadła na lata dziewięćdziesiąte²¹.

Ocena procesów konsolidacyjnych nie jest jednoznacznie pozytywna. Podnosi się, że łączenie jednostek samorządu terytorialnego może hamować rozwój demokracji lokalnej i negatywnie wpływać na obywatelskie zaangażowanie w działalność samorządów. Pojawiają się też uwagi podważające domniemane korzyści z konsolidacji, przede wszystkim oparte na koncepcji ekonomii skali²².

Należy podkreślić, że w większości stanów konsolidacja terytorialna jest przeprowadzana przez władze stanowe, choć przy pewnym udziale zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Z reguły powoływane jest specjalne ciało doradcze, które wydaje rekomendacje i przygotowuje szczegółowe propozycje zmian w podziale administracyjnym. W Nowej Południowej Walii rolę taką pełni Komisja do spraw Granic Jednostek Samorządu Lokalnego (*Local Government Boundaries Commission*). Składa się ona z ekspertów powołanych przez rząd stanowy z udziałem przedstawicieli wskazanych przez samorzady. Wydając (niewiążące) rekomendacje w sprawie zmiany granic, komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia publicznych konsultacji w tej sprawie.

W stanie Victoria powołuje się tymczasowe panele ekspercko-doradcze. W stanie Queensland powołana została Komisja Zmiany (*Change Commission*), która na bieżąco analizuje podział administracyjny i rekomenduje stosowne zmiany. Stałe instytucje doradcze odpowiedzialne za przygotowywanie i proponowanie zmian funkcjonują również w Australii Zachodniej, Australii Południowej oraz w Tasmanii²³.

6.3. Regionalne związki samorządowe

Konsolidacja terytorialna odbywa się nie tylko w formie łączenia jednostek samorządu terytorialnego. Formą dobrowolnej, nieuregulowanej na poziomie ogólnokrajowego ustawodawstwa, konsolidacji jest tworzenie regionalnych związków samorządowych (*regional organisations of councils*). Nie posiadają one jednolitej formuły organizacyjnej, ale wspólną cechą wszystkich tego typu związków jest zinstytucjonalizowane partnerstwo nastawione na współdziałanie w sprawach istotnych dla wszystkich zaangażowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Według danych Australijskiego Centrum Doskonałości w Samorządzie Lokalnym (*The Australian Centre of Excellence for Local Government*) funkcjonuje obecnie około sześćdziesięciu regionalnych związków samorządowych. Różnią się one między sobą znacząco pod względem wielkości, struktury czy zadań. Z reguły podstawą funkcjonowania związków jest umowa między jednostkami samorządowymi określająca zasady działania związku oraz jego cele. Kierownictwo związku jest nominowane przez rady jednostek samorządu tworzących dany związek. Najczęściej w skład organów związków wchodzi burmistrzowie. Jednostki samorządowe tworzące związki dzielą się także odpowiedzialnością za finansowanie jego zadań.

21 A. Worthington, B. Dollery, *op. cit.*, s. 4.

22 B. Dollery, A. Johnson, *Enhancing Efficiency in Australian Local Government: an Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance*, „Working Paper Series in Economics” 2005, nr 1, s. 1.

23 C. Aulich et al., *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*, Sydney 2011, s. 17-18.

Zakres zadań związków regionalnych obejmuje reprezentowanie interesów wspólnot lokalnych, zwłaszcza wobec organów władzy wyższego szczebla. Oprócz tego, związki zajmują się zarządzaniem wybranymi usługami publicznymi oraz planowaniem rozwoju regionalnego. Zapewniają także samorządom obsługę w takich sprawach jak szkolenia dla pracowników samorządowych, zarządzanie majątkiem i finansami czy zarządzanie zasobami ludzkimi²⁴.

Regionalne związki samorządowe można określić jako oryginalną formułę dobrowolnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Przenosząc ją na polskie uwarunkowania można stwierdzić, że regionalne związki samorządowe są instytucjonalną hybrydą łączącą związki komunalne (międzygminne) ze stowarzyszeniami samorządowymi i centrami usług wspólnych. Podobnie jak polskie związki komunalne zajmują się bowiem zapewnianiem usług publicznych. Tak jak stowarzyszenia samorządowe prowadzą samorządowy „lobbing” wobec innych organów władzy publicznej.

6.4. Regionalny i Lokalny Program Infrastrukturalny

W latach 2008-2012 australijski rząd umożliwił samorządom lokalnym korzystanie ze specjalnej formy wsparcia lokalnych projektów infrastrukturalnych. Celem programu było dofinansowanie inwestycji w remont czy budowę takich obiektów jak biblioteki publiczne, ośrodki kultury, obiekty sportowe czy siedziby władz samorządowych. Program realizowano w trzech etapach, a łączna kwota wsparcia przekroczyła 1 mld dolarów australijskich²⁵.

Finansowaniem w ramach programu objęte były następujące działania:

- budowa lub przebudowa obiektów infrastruktury;
- niezbędne prace przygotowawcze, np. analizy geologiczne czy prace inżynierskie;
- badanie nieruchomości;
- koszty zarządzania projektem.

Z grantów otrzymywanych od rządu nie można było natomiast finansować kosztów bieżącego administrowania istniejącą infrastrukturą. Z programu wyłączono też inwestycje drogowe, którym poświęcony jest odrębny mechanizm finansowego wsparcia.

Mechanizm finansowania programu opierał się na przyznaniu każdej jednostce samorządu terytorialnego bazowej kwoty dotacji w wysokości 100 tys. dolarów australijskich powiększonej o wyliczoną indywidualnie dla każdej wnioskującej jednostki samorządu kwotę z puli 250 mln dolarów australijskich. Wysokość tego dodatkowego składnika wsparcia zależy od indywidualnych potrzeb danego samorządu²⁶.

24 Australian Centre of Excellence for Local Government, *A Comparative Analysis of Regional Organisations of Councils in NSW and Western Australia*, Sydney 2012.

25 Australian Government, *Regional and Local Community Infrastructure Programme*, online: regional.gov.au/local/cip/index.aspx, dostęp: 25.05.2015.

26 *Guidelines on Regional and Local Community Infrastructure Program 2008-09*, online: www.unley.sa.gov.au/webdata/resources/files/Att_1_Item_393_December_08_guidelines.pdf, dostęp: 25.05.2015.

6.5. Fundusz Reformy Samorządu Lokalnego

W latach 2009-2013 australijski rząd realizował specjalny program wsparcia samorządów lokalnych w budowaniu ich potencjału administracyjnego. Fundusz Reformy Samorządu Lokalnego miał również na celu wspieranie inicjatyw doskonalących współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego. Budowa potencjału administracyjnego była nakierowana przede wszystkim na zwiększenie zdolności samorządów w zakresie zarządzania majątkiem oraz finansami. Odrębnym priorytetem było ulepszenie metodologii gromadzenia i analizy danych dotyczących finansów samorządowych.

Fundusze zostały rozdzielone między samorządy w dwóch fazach na zasadzie projektowej. Łączna wartość wsparcia sięgnęła 20 mln dolarów australijskich. Większość projektów dotyczyła wprowadzenia kompleksowego modelu zarządzania majątkiem i finansami samorządów²⁷.

6.6. Australijskie Centrum Doskonałości w Samorządzie Lokalnym

Australijskie Centrum Doskonałości w Samorządzie Lokalnym (ACELG)²⁸ jest instytucją powołaną przez rząd do prowadzenia prac analityczno-badawczych, ale także wspólnej z jednostkami samorządu realizacji projektów nastawionych na zwiększenie efektywności działania administracji lokalnej.

ACELG funkcjonuje jako jednostka zamawiająca badania i analizy na temat kluczowych kwestii funkcjonowania samorządów. Ważnym elementem misji Centrum jest przygotowywanie studiów na temat kierunków reform w systemie samorządowym. W ostatnim czasie ACELG pracowało intensywnie m.in. nad problematyką reformy finansów samorządowych. Centrum bazuje na stałej współpracy z ekspertami z wiodących ośrodków akademickich. Wiele opracowań przygotowujących jest wspólnie z organizacjami zrzeszającymi jednostki samorządu terytorialnego.

7. Podsumowanie

Pozycja ustrojowa i rola samorządu terytorialnego w australijskim systemie władzy publicznej jest bardzo ograniczona. Wynika to przede wszystkim z federalnego charakteru państwa. Z drugiej strony, bazując na doświadczeniach europejskich państw federalnych (Niemcy, Austria, Hiszpania), nie można przyjmować założenia, że silny samorząd terytorialny może funkcjonować jedynie w państwie unitarnym. Wszystko zależy jednak od przyjętej wizji ustrojowej. W modelu australijskim władza terytorialna skupiona jest na poziomie administracji stanowej.

Jak twierdzi R. Kiss: „Nie oznacza to, że samorząd lokalny jest bezsilny. Może wciąż wytwarzać presję na władze wyższego szczebla w celu ochrony swoich interesów, zwłaszcza gdy sytuacja polityczna jest niestabilna. Samorządy zdołały wykorzystać liczne okazje do skutecznego działania na rzecz określonych spraw. Jednym z ostatnich przykładów jest fundusz wspomagający remonty

27 Australian Government, *Local Government Reform Fund*, online: regional.gov.au/local/LGRF.aspx, dostęp: 25.05.2015.

28 www.ancelg.org.au.

dróg lokalnych²⁹”. Te sukcesy swoistego „lobbingu samorządowego” nie dotyczą oczywiście fundamentów ustroju, ale pozwalają samorządom rozszerzać swoje pole aktywności.

Nie wydaje się, by możliwa była jakakolwiek zmiana o charakterze systemowym zmierzająca do zasadniczej przebudowy całego modelu ustrojowego samorządu w Australii, zwłaszcza w kierunku przesunięcia ciężaru władzy terytorialnej z administracji stanowej w kierunku samorządu lokalnego. Pamiętać należy, że nawet dyskutowane w 2013 r. zmiany konstytucyjne nie prowadziły do rewolucyjnych, fundamentalnych przeobrażeń w funkcjonowaniu samorządów, ale raczej miały na celu usankcjonowanie i doprecyzowanie już istniejących uwarunkowań.

Z drugiej jednak strony, ewolucja samorządu terytorialnego w ostatnich dziesięcioleciach pokazuje także stopniowe rozszerzanie zakresu jego odpowiedzialności. Historycznie samorządy traktowano jako „zarządy dróg publicznych”, podkreślając ich marginalną rolę, ograniczoną właściwie wyłącznie do administrowania i utrzymywania lokalnych dróg. Dzięki wspomnianym wyżej różnym programom grantowym finansowanym ze środków centralnych, samorządy zyskały możliwość działania także w innych sferach, a ponadto stały się bardziej profesjonalnie zarządzane.

Nie ulega jednak wątpliwości, że bez zasadniczej zmiany, zwłaszcza w sferze finansowania zadań samorządowych, trudno będzie mówić o radykalnym zwrocie w kierunku upodmiotowienia samorządów. Dopóki samorządy czerpią dochody tylko z jednego podatku (od nieruchomości) i nie partycypują w podatkach dochodowych, ich samodzielność finansowa, a przede wszystkim zdolność do podejmowania nowych działań będzie ściśle ograniczona.

W konkluzji należy postawić pytanie, czy model samorządu w Australii w ogóle spełnia definicyjne kryteria samorządu terytorialnego. Jakkolwiek brak jednolitej, powszechnie aprobowanej definicji samorządu terytorialnego, tą najczęściej używaną jest zawarta w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wskazuje ona, że: „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców³⁰”.

Główna wątpliwość dotyczy tego, czy w przypadku australijskich samorządów można mówić o powierzeniu im odpowiedzialności za realizację „zasadniczej części zadań publicznych”, a także wyposażeniu ich w zdolność do zarządzania nimi. Wydaje się, że zważywszy na praktyczną nieobecność samorządu w kluczowych sferach usług społecznych (edukacja, ochrona zdrowia, sprawy socjalne), a także bardzo ograniczony zakres władztwa podatkowego, samorządy w Australii należy raczej postrzegać jako formę dekoncentracji niż decentralizacji władzy publicznej. Samorządy istnieją głównie jako formuła sprawniejszej realizacji zadań, którymi nie sposób efektywnie zarządzać z poziomu administracji stanowej. To jeszcze nie oznacza realnego upodmiotowienia lokalnych społeczności.

Niezależnie od skomplikowanego, a jednocześnie pełnego terytorialnych zróżnicowań, obrazu samorządu w Australii można wskazać co najmniej kilka rozwiązań, które mogą być inspirujące dla polskiego modelu administracji samorządowej. Na pierwszy plan wysuwa się projektowe podejście australijskiego rządu do finansowego wsparcia samorządów. Na uwagę zasługują zwłaszcza

29 R. Kiss, *Are We Kidding About Local Autonomy? Local Government in Australia*, online: ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/de726070-dbf5-4715-81e5-c30df3405ddc.pdf, dostęp: 25.05.2015.

30 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

fundusze i programy wsparcia inwestycji infrastrukturalnych oraz budowania potencjału administracyjnego samorządów, np. w dziedzinie zarządzania finansami czy majątkiem.

Wydaje się, że trafne jest podejście, wedle którego władze centralne określają priorytetowe obszary wsparcia, a następnie w formule grantów (dotacji celowych) przyznają dofinansowanie na realizację projektów mieszczących się w obszarach priorytetowych. Priorytety te mogą i powinny zmieniać się w czasie, w zależności od wyników analiz aktualnych potrzeb. Inicjatywy oparte na podobnym mechanizmie funkcjonowały już w Polsce. Wystarczy wspomnieć o programie remontu dróg lokalnych czy programie budowy obiektów sportowych, tzw. „orlików”. Wydaje się, że ten kierunek powinien być rozwijany, gdy chodzi o wsparcie finansowe samorządów z budżetu centralnego.

Warto również śledzić australijską dyskusję nad terytorialną konsolidacją. W Polsce fala zmian polegających zwłaszcza na łączeniu gmin wydaje się nadchodzić coraz szybciej ze względu na wydłużanie się najmniejszych gmin wiejskich. Dlatego warto rozważyć kompleksowe podejście do zarządzania procesami konsolidacji, np. poprzez tworzenie wzorem niektórych stanów Australii, stałych instytucji doradczo-ekspertkich odpowiadających za monitorowanie sytuacji w tym obszarze i rekomendowanie ewentualnych zmian w podziale administracyjnym.

Bibliografia

- Aulich C. et al., *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*, ACELG: Sydney 2011.
- Australian Centre of Excellence for Local Government, *A Comparative Analysis of Regional Organisations of Councils in NSW and Western Australia*, Sydney 2012.
- Australian Center of Excellence for Local Government, *Australian Mayors: What Can and Should They Do?*, Sydney 2012.
- Australian Centre of Excellence for Local Government, *In Our Hands: Strengthening Local Government Revenue for the 21st Century*, Sydney 2013.
- Australian Center of Excellence for Local Government, *Local Representation in Australia. A review of the legislation and literature*, Sydney 2013.
- Australian Government, *Australian Classification of Local Governments*, online: www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/appendix_f.aspx, dostęp: 25.05.2015.
- Australian Government, *Financial Assistance Grants to Local Government*, online: www.regional.gov.au/local/assistance, dostęp: 25.05.2015.
- Australian Government, *Local Government National Report 2007-2008*, Canberra 2010.
- Australian Government, *Local Government National Report 2011-2012*, Canberra 2014.
- Australian Government, *Local Government National Report 2012-2013*, Canberra 2015.
- Australian Government, *Local Government Reform Fund*, online: regional.gov.au/local/LGRF.aspx, dostęp: 25.05.2015.
- Australian Government, *Regional and Local Community Infrastructure Programme*, online: www.regional.gov.au/local/cip/index.aspx, dostęp: 25.05.2015.
- Dollery B., Johnson A., *Enhancing Efficiency in Australian Local Government: an Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance*, „Working Paper Series in Economics” 2005, nr 1.
- Dollery B., Byrnes J. i Percy A., *Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales*, „Working Paper Series in Economics” 2006, nr 4.
- Dollery B., Marshall N., *Australian Local Government: Reform and Renewal*, Macmillan Education, Melbourne 1997.

- Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government, *Public Discussion Paper*, Canberra 2011.
- Fenna A., *Federalism and Local Government in Australia*, „Public Administration Today” 2008 January-March.
- Galligan B., *A Federal Republic. Australian Constitutional System of Government*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1995.
- Government of Western Australia, *Audit in Local Government. The appointment, function and responsibilities of Audit Committees*, Perth 2013.
- Guidelines on Regional and Local Community Infrastructure Program 2008-09*, online: www.unley.sa.gov.au/webdata/resources/files/Att_1_Item_393_December_08_guidelines.pdf, 25.05.2015.
- Kiss R., *Are We Kidding About Local Autonomy? Local Government in Australia*, online: ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/de726070-dbf6-4715-81e5-c30df3405ddc.pdf, dostęp: 25.05.2015.
- Local Government Association of South Australia, *Reinforcing Local Government. A Report Commissioned by the Local Government Managers Australia South Australia*, online: www.lgprofessionalssa.org.au/Resources/Documents/Microsoft_Word_-_Reinforcing_Local_Government3_10_08.pdf, dostęp: 25.05.2015.
- Roth L., *Constitutional recognition of local government*, E-brief of NSW Parliamentary Research Service, 2013.
- Saunders C., Le Roy K., *Australia*, [w:] The allocation of powers in politically decentralised countries: A comparative study, online: www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_aust_en.pdf, dostęp: 25.05.2015.
- Worthington A., Dollery B., *Diversity in Australian local government: The case against the imposition of uniform national standards*, „International Review of Public Administration” 2011, 6(1).

Jakub Olech*



AMORZĄD LOKALNY W DANII

1. Ustrój polityczny

Królestwo Danii (Kongeriget Danmark) jest jedną z nielicznych istniejących obecnie w Europie monarchii konstytucyjnych. Państwo zajmuje większą część Półwyspu Jutlandzkiego, w jego skład wchodzi również Wyspy Owcze i Grenlandia³², które cieszą się bardzo szeroką autonomią i tworzą z kontynentalną Danią Wspólnotowe Królestwo Danii (Rigsfællesskabet). W chwili obecnej w Danii mieszka ponad 5,6 mln ludzi³³, na Wyspach Owczych 47 tys., a na Grenlandii 57 tys. Europejska część kraju zajmuje powierzchnię 43 094 km kw., Wyspy Owcze prawie 1 400 km kw., a Grenlandia ponad 2 175 000 km kw.³⁴

Monarchia konstytucyjna została wprowadzona w Danii 5 czerwca 1849 r., jest to monarchia dziedziczna³⁵. Od 1863 r. na duńskim tronie zasiadają przedstawiciele dynastii Glücksburgów, od 1972 r. królowa Małgorzata II, po królowej brytyjskiej Elżbiecie II najdłużej panująca monarchini Europy.

Władzę ustawodawczą w Danii sprawuje jednoizbowy parlament Folketing, w skład którego wchodzi 179 deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych raz na cztery lata. W związku z faktem, iż król w monarchii konstytucyjnej pełni jedynie funkcje reprezentacyjne, władza wykonawcza jest w rękach rządu, który obradując pod przewodnictwem monarchy nosi nazwę Rady Państwowej, a bez niego, Rady Ministrów³⁶. W Danii utrzymuje się system wielopartyjny, w którym dominujące znaczenie mają ugrupowania lewicowe i centrowe, Partia Socjaldemokratyczna i liberalna *Venstre*,

* Absolwent administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz politologii na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych, gdzie obronił również doktorat. Od 2012 r. współpracownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W obszarze jego zainteresowań naukowych znajduje się ustrój samorządu terytorialnego oraz jego historia polityczna na tle historii politycznej Polski. Jest także pracownikiem Kancelarii Sejniku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

32 J. Berlińska, *Ile Danii w Europie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 8.

33 Strona internetowa Unii Europejskiej, europa.eu/about-eu/countries/member-countries/denmark/index_pl.htm, dostęp: 7.04.2015 r.

34 J. Berlińska, *Ile Danii...*, op. cit., s. 8.

35 K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] T.S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 19.

36 Encyklopedia PWN, encyklopedia.pwn.pl/haslo/Dania-Ustroj-polityczny;4573993.html, dostęp: 14.05.2015 r.

najważniejszym ugrupowaniem na prawej stronie sceny politycznej jest Konserwatywna Partia Ludowa³⁷. Ostatnie wybory parlamentarne odbyły się w Danii w 2011 r.

Dania jest jednym z członków pierwotnych Organizacji Narodów Zjednoczonych³⁸, jest również jednym z państw, które w kwietniu 1949 r. podpisały traktat waszyngtoński, konstytuujący powstanie NATO. Od 1973 r. Dania jest także członkiem Wspólnot Europejskich, przekształconych w Unię Europejską.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

Obowiązująca obecnie konstytucja Danii została uchwalona w 1953 r.³⁹ To właśnie w niej ma swoje zakorzenienie duński samorząd, choć tematyka ta została ujęta w ustawie zasadniczej w bardzo lakonicznej formie, dotyczą jej bowiem tylko dwa artykuły. Artykuł 82 konstytucji Królestwa Danii mówi, iż „*Prawo wspólnot samorządowych do samodzielnego kierowania swymi sprawami, pod nadzorem Państwa, określa ustawa*”⁴⁰. Natomiast artykuł 86 tego dokumentu stanowi: „*Wiek wyborców w wyborach lokalnych i parafialnych jest taki, jaki obowiązuje w danym czasie w wyborach do Folketingu. Na Wyspach Owczych i na Grenlandii wiek wybierających władze lokalne i parafialne jest określony w ustawie bądź na podstawie ustawy*”⁴¹. Ustrojznawcy zgodnie twierdzą, że konstytucja ma zagwarantować niezależność samorządom, ale to parlament, mając w ręku narzędzie w postaci ustawy, otrzymał prawo do sprawowania władztwa lokalnego⁴². Na pierwszy rzut oka można pomyśleć, że tak skromne w formie uporządkowanie ustroju samorządu łatwo może doprowadzić do manipulowania samorządem przez parlament, ale dotychczasowa praktyka przeczy takiemu sformułowaniu, pokazując tym samym stabilność porządku konstytucyjnego Danii. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, iż tak krótkie odniesienie do spraw samorządowych w najważniejszym akcie ustrojowym państwa nie jest próbą lekceważenia samorządu i związanych z nim zagadnień, lecz raczej wyrazem wagi, jaką przywiązują Duńczycy do jego swobody oraz chęci pozostawienia mu jak najszerszej autonomii.

Przemawia za tym chociażby bogata tradycja duńskiego samorządu. Badacze doszukują się jej początków na przestrzeni od VII do IX w., kiedy to na terytorium dzisiejszej Danii ukształtowały się trzy okręgi posiadające własne zgromadzenia zwane Landstingami⁴³. Nie ma w tym opracowaniu miejsca na szczegółowy opis historycznej ewolucji duńskiego samorządu, warto jednak wskazać, że ważnymi momentami jego kształtowania było m.in. powstanie tzw. sejmików prowincjonalnych, do których weszli przedstawiciele wszystkich stanów, w tym także chłopstwa, oraz przyjęcie w 1837 r. pierwszej ustawy o gminie nadające jej niewielkie, lecz jednak prawnie zagwarantowane uprawnienia⁴⁴.

37 Encyklopedia PWN, encyklopedia.pwn.pl/haslo/Dania-Partie-polityczne;4573989.html, dostęp: 14.05.2015 r.

38 Członkami pierwotnymi ONZ nazywane są państwa, które uczestniczyły w konferencji w San Francisco lub podpisały Deklarację Narodów Zjednoczonych z 1942 r. oraz podpisały i ratyfikowały Kartę Narodów Zjednoczonych.

39 G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2007, s. 167.

40 Konstytucja Królestwa Danii, libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html, dostęp: 7.04.2015 r.

41 Ibidem, dostęp: 7.04.2015 r.

42 M. Popławski, *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 246.

43 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010, s. 74.

44 Ibidem, s. 74.

Jak już wspomniano, jednym z dwóch artykułów duńskiej konstytucji dotyczących samorządu terytorialnego, jest ten przyznający wspólnotom lokalnym prawo do samodzielnego kierowania swoimi sprawami, co regulować ma ustawa. Została ona uchwalona przez *Folketing* 31 maja 1968 r., jako ustawa o samorządzie terytorialnym (Lov nr 223 af 31. maj 1968 om kommuneres styrelse)⁴⁵. W ciągu kilkudziesięciu lat swojego istnienia akt był nowelizowany, co wynikało z reform samorządu przeprowadzanych w Danii. Pierwsza z nich miała miejsce w 1970 r. i dotyczyła zmniejszenia liczby samorządów na poziomie lokalnym i regionalnym oraz wyposażenia ich w nowe kompetencje. Te same intencje, w połączeniu z celem zwiększenia potencjału terytorialnego i demograficznego gmin i regionów, dla sprostania przez nie nowym zadaniom, miała reforma z 2007 r.⁴⁶, jednak będzie ona przedmiotem opisu w dalszej części opracowania.

Oprócz konstytucji z 5 czerwca 1953 r. i ustawy o samorządzie terytorialnym do aktów stanowiących podstawę prawną funkcjonowania duńskiego samorządu zalicza się dwa rodzaje ustaw specjalnych. Pierwsze z nich to ustawy specjalne o charakterze ramowym. Umożliwiają one jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie własnych decyzji. Drugie to ustawy specjalne nakładające na jednostki samorządu terytorialnego obowiązki wykonania określonych zadań w określony sposób⁴⁷.

Dwie wielkie reformy samorządowe w Danii, w 1970 r. i 2007 r., czyniły z samorządu terytorialnego nie przedmiot polityki państwa, za jaki mógł być uważany przed 1970 r., ale podmiot, który stawał się partnerem w wykonywaniu nowych zadań publicznych. Owa podmiotowość została zaakcentowana także na poziomie organizacyjnym, bowiem jednym z efektów pierwszej reformy było zrzeszenie się przedstawicieli gmin i regionów. Te pierwsze stworzyły Krajowy Związek Gmin, natomiast te drugie – Krajowy Związek Rad Regionalnych⁴⁸.

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego

Jak już sygnalizowano powyżej, samorząd Danii jest dwupoziomowy. Lokalnie działa gmina (*kommune*), natomiast drugim stopniem samorządu jest region (*amt*)⁴⁹. Od czasów reformy z 2007 r. kraj dzieli się na 98 gmin i 5 regionów⁵⁰.

Władzę stanowiącą i kontrolną w gminie pełni rada gminy, która w większych gminach liczy od 25 do 31 członków, przy czym zawsze powinna to być liczba nieparzysta⁵¹. W gminach poniżej 20 tys. mieszkańców wybiera się od 9 do 31 radnych⁵². Władza wykonawcza należy do burmistrza (*Borgmester*) oraz zarządu (*Økonomiudvalget*), wybieranych spośród radnych⁵³. Duński samorząd należy do tej grupy państw, w których przyjęto rozwiązanie ustrojowe, że burmistrz

45 Ibidem, s. 74.

46 Ibidem, s. 75.

47 *Samorzady w Unii Europejskiej*: [www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/717B68F94B9D8580C125726D004096DB/\\$file/broszura_samorzadyQ.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/717B68F94B9D8580C125726D004096DB/$file/broszura_samorzadyQ.pdf), s. 17, dostęp: 8.04.2015 r.

48 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 75.

49 Ibidem, s. 75.

50 Ibidem, s. 81.

51 *The local government reform-in brief*: www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF, s. 42, dostęp: 8.04.2015 r.

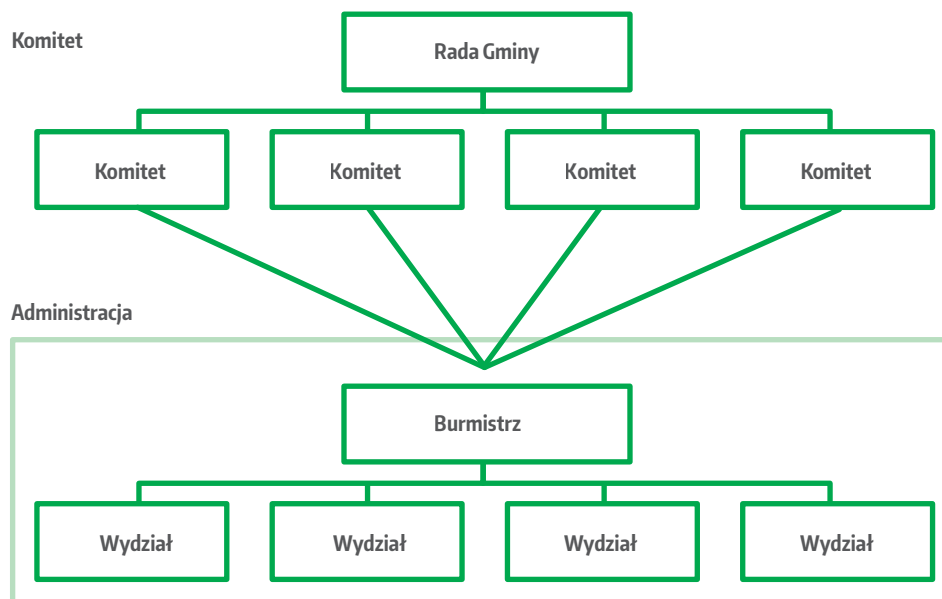
52 Ibidem, s. 42, dostęp: 8.04.2015 r.

53 K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny...*, [w:] T. S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model...*, *op. cit.*, s. 58.

jednocześnie przewodniczy radzie, a w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców wybiera się również wiceburmistrza⁵⁴.

Istnieją trzy zasadnicze sposoby organizacyjnego urządzenia administracji gminnej. Bardzo ciekawym rozwiązaniem stosowanym w samorządzie Danii jest zorganizowanie rad w komitety. W łonie rad gminy działają komitety, w których pracują radni. Komitety te odpowiadają poszczególnym dziedzinom aktywności gminy. Zazwyczaj są to komitet infrastruktury i ochrony środowiska, komitet usług społecznych, komitet kultury oraz komitet nauki. Mogą też powstawać komitety doraźne, w zależności od potrzeb danej gminy. Zdecydowanie największe znaczenie wśród komitetów rad gmin ma komitet finansowy. Obowiązkowo powołuje go każda gmina, a samo ciało pracuje zawsze pod przewodnictwem burmistrza. Obligatoryjnie w gminach działają też komitety zarządzające sprawami lokalnymi⁵⁵. Oprócz komitetów w gminach działają również wydziały, na których czele stoją radni bądź etatowi pracownicy administracji samorządowej. Liczba wydziałów w danej gminie jest uzależniona od decyzji ministra spraw wewnętrznych⁵⁶.

Rysunek 1. Model organizacyjny duńskiej gminy



Źródło: G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2010, s. 77.

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym część miast utworzyła tzw. gminy magistrackie. W tym wypadku to rada wybiera ciało o nazwie magistrat miejski. W jego skład wchodzi burmistrz oraz radni wybierani do magistratu proporcjonalnie, w zależności od wielkości formacji, z której się wywodzą⁵⁷. W takiej formule magistrat odpowiada komitetom, natomiast wydziały

54 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 76.

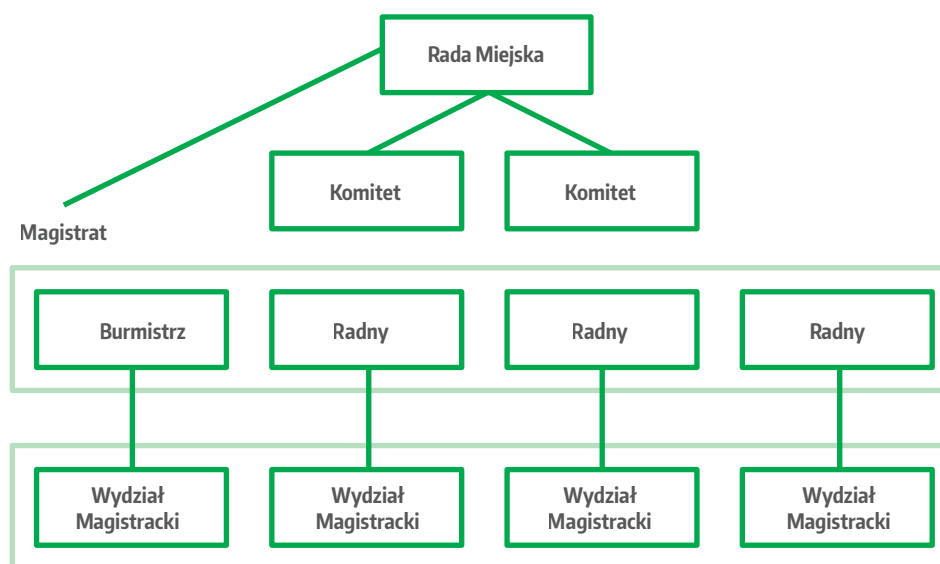
55 Ibidem, s. 76.

56 Ibidem, s. 76.

57 Ibidem, s. 77.

funkcjonują podobnie jak to jest w najpowszechniej stosowanym rozwiązaniu. Na powołanie gmin magistrackich zdecydowały się tylko największe duńskie miasta, w tym Kopenhaga, Frederiksberg, Odense, Aalborg i Århus. Jednak tylko ostatnie z tych miast w pełni wcieliło ten model w życie⁵⁸. Pozostałe zdecydowały się na drogę pośrednią.

Rysunek 2. Model organizacyjny gminy magistrackiej



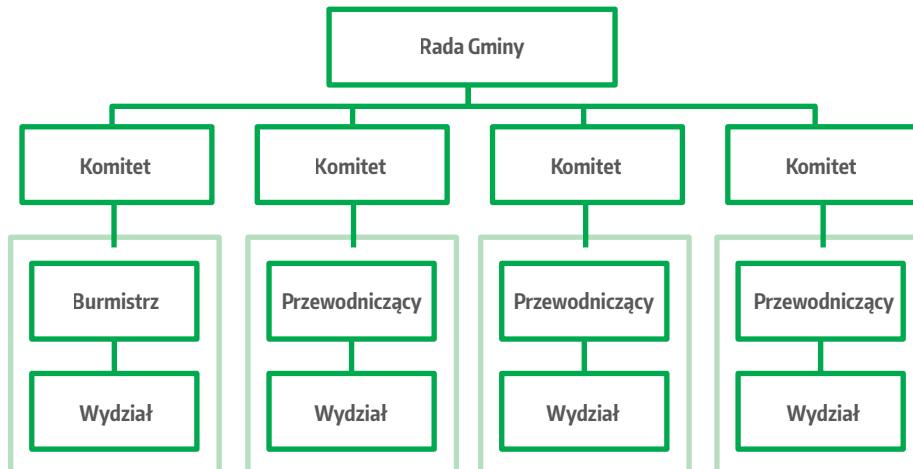
Źródło: G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2010, s. 78.

Droga ta polega na tym, iż w ramach rady powstają komitety, a ich przewodniczący z urzędu wchodzi w skład komitetu finansowego. Jest to pierwsza z zasadniczych różnic między tym systemem a rozwiązaniem najpowszechniejszym. Druga z nich polega na obsadzeniu przewodniczących wydziałów w administracji z grona radnych na czas trwania kadencji rady⁵⁹.

⁵⁸ Ibidem, s. 77.

⁵⁹ Ibidem, s. 77.

Rysunek 3. Pośredni model organizacyjny duńskiej gminy



Źródło: G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2010, s. 78.

W tym miejscu należy zauważyć, że prawo w żaden sposób nie narzuca samorządom rozwiązań organizacyjnych, które miałyby stosować, co bez wątpienia należy uznać za kolejny z dowodów wielkiego zaufania, a także autonomii, jaką rząd obdarza samorząd.

Struktury administracji na poziomie regionu zbudowane są podobnie jak w gminie. W regionie władzą stanowiącą jest rada regionalna, wybierana w wyborach bezpośrednich raz na cztery lata. Od 2007 r. rada liczy 41 członków, a więc sumując liczbę radnych z wszystkich pięciu regionów kraju, wszystkich radnych regionalnych jest 205. Jest to spore ograniczenie w porównaniu z czasem przed wprowadzeniem reformy, bowiem wówczas liczba ta wynosiła 357⁶⁰. Na czele rady stoi starosta, który jest wybierany z grona radnych i jest jednocześnie szefem administracji samorządowej regionu. Natomiast organem wykonawczym jest – analogicznie jak w gminach – zarząd⁶¹.

Sposób zorganizowania administracji regionalnej również przypomina model zastosowany w gminach, bowiem w ramach rad funkcjonują komitety z obligatoryjnym także i tutaj komite-tem finansowym⁶².

Co ciekawe, w Danii regionalne jednostki samorządu sprawują kontrolę finansową nad jednostkami niższego rzędu⁶³, a do czasu wprowadzenia reformy w 2007 r. relacje obu poziomów samorządu były niezwykle ożywione, bowiem podział kompetencji między nimi nie był przez ustawodawcę ostro zarysowany⁶⁴.

60 *The local government reform-in brief*: www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF, s. 43, dostęp: 8.04.2015 r.

61 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 80.

62 *Ibidem*, s. 80.

63 *Ibidem*, s. 80.

64 K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny...*, [w:] T.S. Edvardsen, B. Hagtvæt (red.), *Nordycki model...*, *op. cit.*, s. 59.

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Zasadnicze cechy finansowania samorządu w Danii oraz jego zadań po 2007 r. zostaną opisane poniżej, stanowią one bowiem ważny element ostatniej reformy samorządowej w tym kraju. W tym miejscu poprzestaamy na stwierdzeniu, że w zarysie są to zadania z zakresu oświaty, kultury, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego, planowania przestrzennego, czy ochrony środowiska naturalnego⁶⁵. Warto też poświęcić parę słów zadaniom i finansowaniu wspólnot lokalnych i regionalnych przed zmianami. Zadania duńskiego samorządu terytorialnego ukształtowała i ugruntowała jeszcze reforma administracyjna z 1970 r. Od tamtych czasów zadania gmin dzielono na obowiązkowe i dobrowolne. Wśród tych pierwszych znalazły się przede wszystkim ochrona zdrowia, opieka społeczna, utrzymanie dróg lokalnych i budownictwo. Gminy zobowiązywały się też dobrowolnie m.in. do prowadzenia instytucji kultury, takich jak biblioteki, teatry itp.⁶⁶ Od wprowadzenia reformy administracyjnej w 1970 r. rozpoczął się powolny, choć konsekwentny proces przekazywania samorządom odpowiedzialności za kolejne dziedziny życia. Już w 1973 r. indywidualne fundusze zdrowotne zostały przejęte przez władze, trzy lata później województwa przejęły zadania z zakresu zarządzania szpitalami psychiatrycznymi, kolejne trzy lata później zadania dot. ochrony środowiska. W 1980 r. gminy i regiony przejęły zadania związane z opieką nad niepełnosprawnymi, do 1986 r. zakończył się proces przekazywania regionom szkolnictwa ponadpodstawowego, a dopiero w 1998 r. otrzymały one zadania z zakresu utrzymania i rozwoju sieci dróg lokalnych⁶⁷.

Bogaty katalog zadań duńskiego państwa, a co za tym idzie także samorządu terytorialnego, ma swoje przełożenie na liczbę zatrudnionych w nim osób, a w skali Europy jest to olbrzymi odsetek sięgający 34,8% wszystkich zatrudnionych w Danii. Dla porównania w Polsce jest to liczba 21,6%, a w Niemczech jedynie 14,8%⁶⁸. Co za tym idzie, wydatki na administrację przewyższają środki przeznaczone na programy publiczne, a sektor administracyjny jest w ścisłej czołówce pracodawców w Danii⁶⁹.

Wyposażając samorząd w wiele zadań, duński ustawodawca dał mu bardzo szerokie uprawnienia w odniesieniu do zatrudniania pracowników. Oto bowiem właśnie na poziomie rad w gminach i regionach decyduje się o strukturze administracji i sprawach pracowniczych. Z zatrudnienia przez dany poziom samorządu wynika również fakt, że pracownicy nie mogą być przesuwani np. z gmin na szczebel regionalny bądź centralny. Jeśli chcą rozpocząć pracę w innym urzędzie muszą od podstaw brać udział w naborach podobnie jak inni kandydaci⁷⁰.

Płace pracowników samorządowych w Danii muszą odpowiadać płacom urzędników szczebla centralnego. Są one ustalane przez specjalne komisje złożone z delegatów pracowników samorządu powołanych przez ministra spraw wewnętrznych na wniosek związku gmin⁷¹.

65 Ibidem, s. 59.

66 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 79.

67 M. Popławski, *Proces projektowania...*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.* s. 247.

68 M. Gabryś, J. Lang, A. Łaszek, D. Pawłowska, *Ile osób zatrudnia państwo polskie*, Analiza FOR 14/2012, FOR, Warszawa 2012, s. 3.

69 Strona Komisji Europejskiej: www.europa.eu/about-eu/countries/member-countries/denmark/index_pl.htm, dostęp: 19.07.2015.

70 A.T. Gajewska, *Status prawny pracowników samorządowych, w niektórych krajach Europy*, Biuro Studiów i Analiz Sejmu RP, Warszawa 2001, s. 2.

71 Ibidem, s. 2.

Jednak mimo coraz większej aktywności samorządu, dużego zatrudnienia i intensywnej delegacji obowiązków ze szczebla centralnego do samorządu, ciągle trudno było znaleźć jasne kryteria, wedle których realizowano zadania na poziomie lokalnym i regionalnym. Charakteryzując w połowie lat 90. ubiegłego wieku strukturę zadań nordyckich samorządów, tak pisał skandynawski badacz: „*Podział pracy między szczeblem lokalnym a regionalnym jest we wszystkich tych krajach podobny i pod wieloma względami naturalny mimo różnych różnic szczegółowych. W przypadku Danii taki podział pracy czy kompetencji jest najmniej wyraźny. Zadania samorządów terytorialnych niższego i wyższego szczebla są na ogół analogiczne*”⁷². To właśnie ten „najmniej wyraźny podział” legnie u podstaw przeprowadzonej przez Duńczyków w 2007 r. reformy samorządowej.

W każdym dobrze funkcjonującym samorządzie kluczową rolę odgrywają jego dochody własne, tak samo jest w duńskich gminach, gdzie podatki lokalne mogą być ustalane przez nie w ramach obowiązujących ustaw⁷³. Rada gminy nie ma prawa wprowadzać nowych, ani likwidować starych podatków, jednak ma prawo do udzielania zwolnień z nich oraz regulowania stawek podatkowych⁷⁴. Podstawowym źródłem dochodu gmin w Danii jest podatek dochodowy. Ich budżety są zasilane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, podatkiem od nieruchomości, podatkiem dochodowym od osób prawnych, subwencjami i dotacjami, a także wpływami za opłaty, ze sprzedaży, za usługi itp.

Podatek dochodowy od osób fizycznych składa się z liniowego podatku gminnego płaconego na rzecz władz lokalnych i zróżnicowanego w zależności od regionu oraz progresywnego podatku płaconego na rzecz skarbu państwa, którego stawka jest uzależniona od poziomu uzyskiwanego dochodu⁷⁵. Podatek od nieruchomości to w istocie trzy odrębne podatki, a mianowicie podatek od gruntu, podatek katastralny i podatek mieszany, płacony w większości przez podmioty komercyjne⁷⁶. Podatek dochodowy od osób prawnych ma jednolitą stawkę 25%⁷⁷. Warto trochę dłużej zatrzymać się przy zagadnieniu subwencji i dotacji, które są mechanizmem wprowadzonym przez państwo po to, by samorzady mogły poradzić sobie z zadaniami, których nie daje się sfinansować z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W Danii samorzady otrzymują tzw. dotacje refundacyjne, za pomocą których państwo refunduje obywatelom wypłacane przez gminy świadczenia socjalne. Subwencje ogólne przyznawane są gminom raz w roku, a ich wysokość zależy od poziomu opodatkowania mieszkańców danej gminy. Natomiast największe znaczenie ma subwencja wyrównawcza, która jest co prawda elementem składowym subwencji ogólnej, jednak jest związana z mocno rozwiniętą w krajach skandynawskich ideą państwa dobrobytu, państwa dążącego do wyrównywania różnic. Służy ona zapewnieniu każdemu obywatelowi we wszystkich zakątkach kraju dostępu do usług na podobnym poziomie⁷⁸. Wreszcie dochody gmin stanowią również opłaty za m.in. dostawy mediów, oczyszczanie ścieków, korzystanie z ośrodków opieki dziennej itp.⁷⁹ Do ważnych źródeł finansowania gmin możemy także zaliczyć środki z odsetek oraz zwroty podatku VAT⁸⁰.

Chcąc więc zbiorczo scharakteryzować źródła finansowania duńskiego samorządu, tak przed reformą z 2007 r., jak i po niej, należy wskazać na:

72 K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny...*, [w:] T.S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model...*, *op. cit.*, s. 59.

73 K. Suszyńska, *Rodzaje i struktura źródeł dochodów budżetów gmin w Danii w 2009 roku*, „*Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*”, nr 19, 2011, Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Olsztyn 2011, s. 219.

74 *Ibidem*, s. 220.

75 *Ibidem*, s. 221.

76 *Ibidem*, s. 221.

77 *Ibidem*, s. 224.

78 *Ibidem*, s. 225.

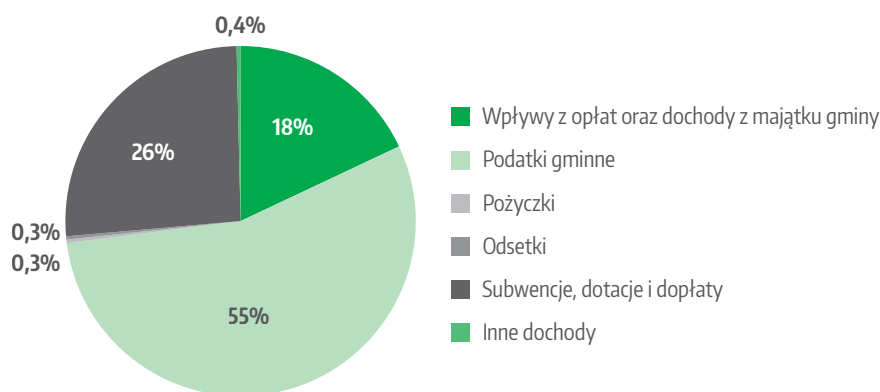
79 *Ibidem*, s. 225.

80 *Ibidem*, s. 225.

- podatki (m.in. podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek gruntowy, które pobierają w imieniu państwa);
- środki z budżetu państwa (w głównej mierze trafiają na niwelowanie różnic między mniej i bardziej zamożnymi gminami);
- dochody z działalności własnej;
- środki uzyskiwane z opłat za korzystanie z usług publicznych;
- podatki płacone przez firmy znajdujące się na terenie gminy;
- mienie komunalne;
- kredyty i odsetki od lokat;
- pieniądze ze sprzedaży własności gminnej;
- opłaty za wodę, gaz, energię elektryczną;
- opłaty za odprowadzanie i oczyszczanie ścieków⁸¹.

Podatki pobierane przez gminy pozostają w ich kasach w należytym im części, która wynosi ok. 60%, pozostałe pieniądze trafiają do kasy państwa⁸². Natomiast regiony nie uzyskały prawa do poboru podatków i są finansowane przez gminy oraz państwo⁸³, a więc pieniądze zmierzają do nich drogą dość prostą. Natomiast w przypadku gmin liczba źródeł, z których środki spływają do ich budżetów jest obfita. Zdecydowanie największe znaczenie mają dla gmin podatki gminne stanowiące 55% ich dochodu, następnie są subwencje, dotacje i różnego rodzaju dopłaty, stanowiące 26% dochodów gmin oraz wpływy z opłat i dochody z majątku gminy, stanowiące 18% dochodów. Pozostałe źródła, jak np. odsetki czy pożyczki i inne źródła dochodów mają dość marginalne znaczenie, oscylując między 0 a 1%⁸⁴. Strukturę tę obrazuje wykres.

Wykres 4. Struktura dochodów gmin duńskich 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Suszyńska, *Rodzaje i struktura źródeł dochodów budżetów gmin w Danii w 2009 roku*, „Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, nr 19, 2011, s. 218.

Jak wspomniano wyżej, administracja publiczna jest sektorem, w którym pracuje ponad 1/3 wszystkich zatrudnionych Duńczyków, nie zaskakuje więc fakt, iż wydatki sektora samorządowego w relacji do PKB są bardzo duże. Udział ten wynosi w tym przypadku 64,59%, podczas gdy w Polsce jest to 32,57%, we Francji 20,93%, a na Słowacji zaledwie 17,28%⁸⁵.

81 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 80.

82 Ibidem, s. 80.

83 K. Suszyńska, *Rodzaje i struktura ...*, [w:] „Studia i materiały...”, *op. cit.*, s. 216.

84 Ibidem, s. 218.

85 *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*: m.mac.gov.pl/projekty/zmiany-w-przepisach-dla-samorzadow/dokumenty, s. 1, dostęp: 19.07.2015 r.

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Duża swoboda jaką cieszy się duński samorząd terytorialny nie oznacza, iż jest on pozbawiony kontroli i nadzoru. Wręcz przeciwnie, otwartość społeczeństw skandynawskich, w tym Duńczyków, niesie za sobą również ogromne wśród przedstawicieli tych społeczeństw poczucie transparentności procedur, zwłaszcza w administracji publicznej.

Powszechnie znana typologia sądowej kontroli administracji mówi o trzech zasadniczych modelach kontroli. Są to: model angielski, gdzie administracja jest kontrolowana przez sądy powszechne; model francuski, gdzie kontrolą administracji zajmują się specjalnie do tego powołane sądy oraz model mieszany, łączący w sobie na różne sposoby dwa powyższe modele⁸⁶. Duński model sądowej kontroli administracji niewątpliwie sytuuje się na pierwszej z tych ścieżek, bowiem to właśnie sądy powszechne, a nie wyspecjalizowane sądy, czy organy zajmują się tą kontrolą⁸⁷.

Równie ważne znaczenie ma nadzór nad samorządem. W dojrzałych demokracjach oczywisty jest pogląd, wedle którego samorzady mają szeroką autonomię, w sposób szczególny, jednostki samorządu terytorialnego będące na jednym poziomie nie mogą nadzorować jednostek samorządowych na innych poziomach, szczególnie tych mniejszych. Tak jest również w Danii, dlatego decyzje gmin nie wymagają tam zatwierdzenia przez żaden organ wyższego szczebla. Pewnego wyjątku możemy doszukać się w przypadku finansów gmin, w Danii są one bowiem kontrolowane przez specjalne rady nadzorcze istniejące na poziomie regionów⁸⁸. Nadzór nad regionami, a także gminami miejskimi Kopenhaga i Frederiksberg oraz wyspą Bornholm sprawowany jest natomiast przez ministerstwo spraw wewnętrznych⁸⁹.

W ten oto sposób organy administracji, sądy oraz mocne i rozbudowane mechanizmy transparentności wśród Duńczyków stanowią swego rodzaju trójfilarowy system kontroli i nadzoru duńskiej administracji publicznej.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reformy samorządu terytorialnego z 2007 r.

Idea samorządności jest zakorzeniona bardzo głęboko zarówno w państwowości Danii, jak i w postawie jej mieszkańców. Stąd też nie dziwi fakt, że Duńczycy dostrzegają problemy swojego samorządu i starają się przeciwdziałać im, często głębokimi i poważnymi reformami. Jak już wspomniano wyżej, na przestrzeni ostatnich czterdziestu pięciu lat w Danii miały miejsce dwie wielkie reformy samorządowe, w których możemy dostrzec myśl przewodnią służącą przybliżeniu samorządu do obywateli oraz usprawnieniu procedur jego funkcjonowania.

Zdanie to na pierwszy rzut oka wydaje się truizmem, dlatego przyjrzyjmy się zastosowanym przez Duńczyków rozwiązaniom, szczególnie tym, które weszły w życie na początku 2007 r. Warto również

86 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Lexis Nexis, Kraków 2004, s. 22.

87 D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 17.

88 *Samorzady w Unii Europejskiej*: [www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/717B68F94B9D8580C125726D004096DB/\\$file/broszura_samorzadyQ.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/717B68F94B9D8580C125726D004096DB/$file/broszura_samorzadyQ.pdf), s. 18, dostęp: 11.04.2015 r.

89 *Ibidem*, s. 18, dostęp: 11.04.2015 r.

zauważyć, że decentralizacyjne dążenia duńskiego samorządu nabrały na sile już w ramach reformy samorządowej z 1970 r.

Reforma, która weszła w życie 1 kwietnia 1970 r. była przede wszystkim odpowiedzią Duńczyków na postęp cywilizacyjny i była podyktowana koniecznością uwspółcześnienia struktur samorządu. Przed zmianami duński samorząd składał się z ok. 1 300 parafii, 25 dystryktów i 86 hrabstw, po reformie powstało 275 gmin i 14 regionów⁹⁰, a więc tylko o trzy mniej niż w ówczesnej administracji większej i o wiele ludniejszej Polski.

Niedługo po wprowadzeniu reformy, w 1973 r., Dania stała się członkiem Wspólnot Europejskich i stanęła przed zadaniem absorpcji środków wspólnotowych, które z zasady łatwiej jest wydatkować jednostkom większym. Po latach ujawnił się też w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego problem z pozyskiwaniem do pracy ekspertów, którzy dbaliby o ich prawidłowy rozwój. Ci najlepsi zostali zagospodarowani przez najbogatsze regiony i gminy, a tych biedniejszych nie było stać na wykształcenie, lub wynajęcie nowych fachowców. W ten sposób coraz wyraźniej zaczęły zaznaczać się dysproporcje między poszczególnymi gminami i regionami. Tymczasem zadania samorządu w ciągu przeszło trzydziestu lat funkcjonowania systemu fundowanego przez reformę z 1970 r. wciąż rosły, istotnie powiększał się aparat urzędniczy, jednak nie zawsze szło za tym polepszenie usług sektora publicznego. Dodatkowo, jak już wspomniano wyżej, Dania była państwem o dość nieczytelnej strukturze kompetencji między poszczególnymi poziomami samorządu, co rozmywało odpowiedzialność za poszczególne działania i nie zapewniało satysfakcji obywateli z działań samorządu.

W dniu 1 października 2002 r. ówczesny premier Danii Anders Fogh Rasmussen ogłosił, iż rząd Danii powołał Komisję ds. Struktury Administracyjnej (Strukturkommissionen). Wśród ważnych zadań jakie stały przed nowym ciałem podkreślił znaczenie sprawdzenia, czy istniejący system samorządowy Danii wypełnia wymagania nowoczesnego państwa *welfare state*⁹¹. Prócz odpowiedzi na pytanie o konieczność i głębokość zmian w administracji, przed komisją stanęło zadanie dokonania go w sposób konsensualny, przy możliwie najwyższej partycypacji przedstawicieli samorządów i ich mieszkańców. Powyższe kwestie wyraźnie podkreślają otwartość duńskiej demokracji, a także wskazują na kluczowy dlań katalog wartości.

Komisja ds. Struktury Administracyjnej miała za cel realizację trzech zasadniczych zadań. Pierwszym z nich było stworzenie nowej mapy administracyjnej Danii, w tym nowych gmin, następnie stworzenie nowego podziału zadań oraz nowego finansowania i systemu wyrównawczego⁹². Rozważając potencjalne modele nowego podziału terytorialnego Komisja wzięła pod uwagę: wydajność, trwałość, kontrolę demokratyczną, partycypację obywatelską, dialog obywatele-politycy, gwarancje jakości, bliskość wobec obywateli, prawa obywatelskie, przejrzystość podziału obowiązków, związek między kompetencjami a odpowiedzialnością finansową. W pracach uwzględniał także kryteria prostoty i łatwości zarządzania⁹³.

Na podstawie powyższych kryteriów Komisja nakreśliła przed sobą trzy główne zadania, tj. rozstrzygnięcie jaka powinna być przyszła wielkość gmin i regionów, ustalenie podziału zadań między organami

90 M. Popławski, *Proces projektowania...*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 247.

91 Ibidem, s. 250.

92 *The local government reform-in brief*: www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF, s. 5, dostęp: 15.04.2015 r.

93 M. Popławski, *Proces projektowania...*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.* s. 251.

centralnymi i samorządowymi oraz ocena wad i zalet ograniczenia liczby organów administracji pod przewodnictwem pochodzącym z bezpośredniego wyboru⁹⁴.

Tworząc nowy podział administracyjny Danii Komisja ds. Struktury Administracyjnej przyjęła trzy możliwe scenariusze działania. Pierwszym z nich był model z niezmiennym podziałem zadań, ale przy zmienionej liczbie gmin i regionów⁹⁵. Analizując ten wariant komisja wykazała, iż jest on niekorzystny, ponieważ samo zmniejszenie liczby jednostek samorządu terytorialnego nie wpływa na stosunek obywateli do nich, natomiast kluczowe znaczenie ma dla nich to, kto odpowiada za jakie zadania, bowiem w systemie ukonstytuowanym w 1970 r. często odpowiedzialność za określone działania była rozmyta między poszczególnymi poziomami samorządu.

W drugim modelu Komisja rozważała dołożenie gminom dużej liczby zadań, przy jednoczesnym odebraniu ich regionom. Regiony miały przez to stać się jednostkami zajmującymi się wyłącznie przedsięwzięciami o dużej skali. To rozwiązanie zdobyło sobie wielu zwolenników, z uwagi na fakt wzmocnienia gminy jako jednostki wypełniającej zadania blisko obywatela i silnie zakorzenionej w systemie władz samorządowych. Jednak przeciwnicy tego rozwiązania wskazywali, że wiele odpowiedzialnych zadań może okazać się niewykonalne, szczególnie dla małych gmin, które nie posiadają zaplecza kadrowego mogącego sprostać nowym trudnym wyzwaniom⁹⁶. Szczególnie zwracano tu uwagę na pobudzanie postępu ekonomicznego, który jest raczej zadaniem regionalnym, natomiast w sytuacji słabości regionów prawdopodobne było przejęcie tego zadania przez administrację rządową, a więc w pewien sposób zaprzeczenie idei samorządności.

Trzeci z modeli umacniał z kolei regiony, zakładał bowiem nałożenie na nie dużo większej liczby zadań, przy jednoczesnym nałożeniu pewnej, choć znacznie mniejszej, liczby zadań na gminy. Można powiedzieć, że model ten miał swoje wady tam, gdzie poprzedni zalety, i odwrotnie. Komisja zauważyła, że całości zadań szerokich sektorów życia publicznego, jak np. zdrowie, czy edukacja nie da się przyporządkować w całości jednemu poziomowi administracji, przez co w dalszym ciągu utrzymuje się rozmycie kompetencji. Z drugiej strony regiony umacniają się, przejmując od państwa coraz większą liczbę zadań, w tym rozwój ekonomiczny i stają się tym samym centrum koordynacji rozwoju przedsiębiorczości⁹⁷.

Ostatni z modeli rozważanych przez Komisję zakładał stworzenie, obok gmin, szczebla państwowego, co sprowadzałoby się *de facto* do likwidacji samorządu na poziomie regionu, choć w znaczący sposób wzmocniłoby gminę, która przejmuje w takim systemie odpowiedzialność za szereg działań⁹⁸. W tym jednak wypadku znów zwrócono uwagę na fakt, iż mniejsze jednostki mogłyby nie dać sobie rady z ogromem nowych obowiązków, co w połączeniu centralizacją na poziomie regionalnym całkowicie przeczyło idei samorządu.

Ostateczny raport Komisji ds. Struktury Administracyjnej był swego rodzaju kompromisem między powyższymi rozwiązaniami. Komisja zarekomendowała do realizacji zwiększenie rozmiarów gmin i regionów przez ich scalenie, skoncentrowanie realizacji zadań danych sektorów na poziomie jednego samorządu, jeśli prowadziłyby to do lepszej koordynacji oraz uproszczenie podziału zadań w ramach

94 Ibidem, s. 251.

95 Ibidem, s. 257.

96 Ibidem, s. 259.

97 Ibidem, s. 258.

98 Ibidem, s. 261.

konkretnych jednostek, jednak bez rozdzielenia poszczególnych składników zadań między różne podmioty gminne i regionalne⁹⁹.

Raport z powyższymi tezami i zarysem nowego funkcjonowania duńskiego samorządu został poddany konsultacjom, w których wzięli udział przede wszystkim przedstawiciele samorządów. Niewątpliwie był to szczególnie ważny moment prac nad projektem zmian. Z całą mocą pokazał on demokratyczny charakter państwa i wagę, jaką przywiązują Duńczycy do dialogu i szukania konsensu w sprawach ważnych dla kraju i społeczeństwa. Chęć partycypowania w decyzjach najlepiej obrazują wyniki wyborów samorządowych w Danii, w których frekwencja każdorazowo przekracza 60%, a w 2001 r. sięgnęła aż 85%¹⁰⁰.

Przygotowany w 2004 r. projekt zmian trafił też pod obrady Folketingu, gdzie spotkał się z aprobatą będącą wynikiem konsensu między zasiadającymi w parlamencie ugrupowaniami. Wobec szczegółowego opisanego kwestii ustrojowych przez Komitet ds. Struktury Administracyjnej, komisja parlamentarna skoncentrowała się w swoich pracach na problemie podziału zadań między poszczególne poziomy samorządu, a administrację centralną¹⁰¹. W ramach prac parlamentarnych złagodzone stanowisko Komisji ds. Struktury Administracyjnej, zalecające by minimalna liczba mieszkańców gminy wynosiła 30 tys. mieszkańców, na rzecz wariantu z 20 tys. mieszkańców. Gminom nie gotowym na takie funkcjonowanie w trzydziestotysięcznym organizmie zaproponowano udział w związku międzygminnym z sąsiednimi gminami, tak, by taki podmiot liczył w sumie 30 tys. mieszkańców. Równocześnie przyznano specjalne prawa gminom leżącym na wyspach, bowiem pozwolono im na zawieranie związków z gminami leżącymi na kontynencie¹⁰².

Ważnym elementem wprowadzanej reformy była zmiana ustawodawstwa. Łącznie w ramach przygotowań do zmian duńskiej administracji przygotowano ok. 50 projektów ustaw, z których przeszło połowa została przyjęta przez Folketing¹⁰³. Zgodnie z założeniami reformy swój status gminny lub regionalny straciło wiele podmiotów, dlatego do złagodzenia jej skutków stworzono komitety integracyjne przygotowujące przejście poszczególnych instytucji pod nowy zarząd oraz zatwierdzające decyzje jednostek starego systemu w kwestiach finansowania w okresie po reformie¹⁰⁴. Jednak najtrudniejszym elementem był sam fakt przekonania degradowanych jednostek administracyjnych do zmian ich statusu. W połowie 2004 r. rząd zwrócił się do wszystkich 275 gmin o przedstawienie do 1 stycznia 2005 r. ich stanowisk dotyczących przyszłego podziału terytorialnego państwa. Tylko cztery z nich nie odpowiedziały na wezwanie rządu, pozostałe w ożywiony sposób włączyły się do konsultacji, co potwierdziło chęć wzięcia przez Duńczyków szerokiego udziału w toczącej się debacie. Dużo więcej problemów sprawił wszelako nowy podział regionów, w aż dwunastu z nich zażądano przeprowadzenia referendum, a w wielu z nich takie referenda odbywały się też w poszczególnych gminach. Arbitrem w tych ostatnich był minister spraw wewnętrznych i zdrowia¹⁰⁵.

Ostatecznie w czerwcu 2005 r. Folketing przyjął ustawę o nowym podziale terytorialnym Danii. Dotychczasowe 275 gmin zostało w nim zastąpione 98 większymi gminami, a 14 regionów, 5, również większymi regionami¹⁰⁶. Powstało 7 gmin o mniej niż 20 tys. mieszkańców, 18 gmin o od 20 tys. do

99 Ibidem, s. 262.

100 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny..., *op. cit.*, s. 86.

101 M. Popławski, *Proces projektowania...*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Samorząd terytorialny..., *op. cit.* s. 262.

102 Ibidem, s. 269.

103 Ibidem, s. 267.

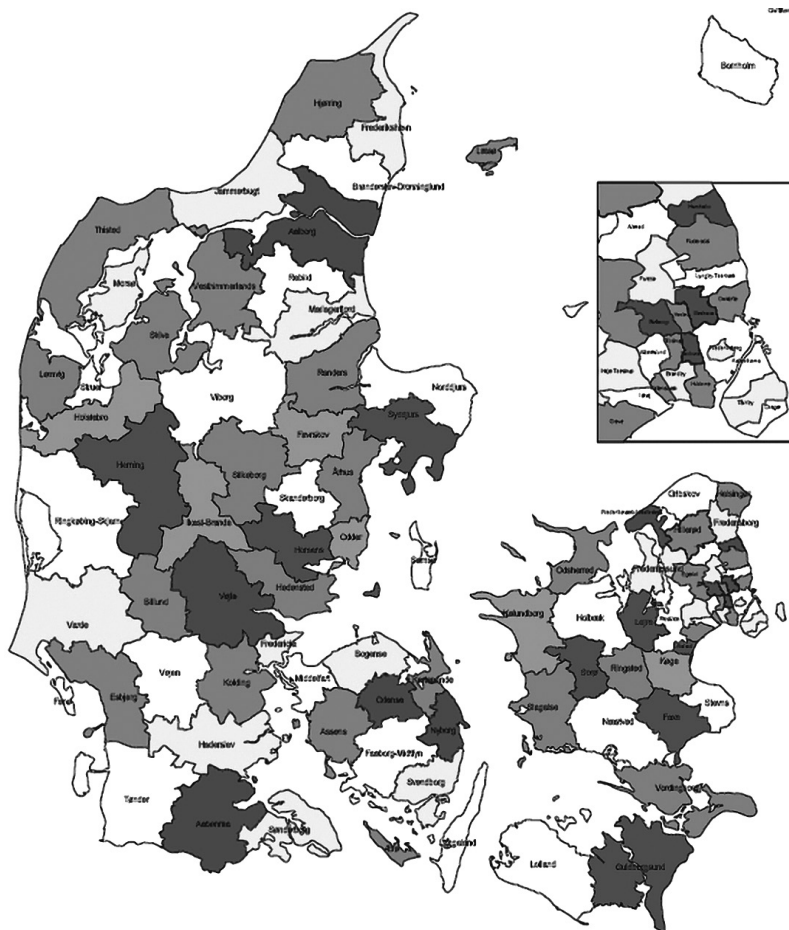
104 Ibidem, s. 268.

105 Ibidem, s. 269.

106 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny..., *op. cit.*, s. 81.

30 tys. mieszkańców, 37 gmin o od 30 tys. do 50 tys. mieszkańców i 36 gmin powyżej 50 tys. mieszkańców¹⁰⁷. Liczba mieszkańców regionów waha się od 600 tys. do 1,6 mln¹⁰⁸. Warto zaznaczyć, że dokonane zmiany nie objęły rozwiązań ustrojowych dotyczących władz jednostek samorządu terytorialnego. W gminach organem stanowiącym pozostała pochodząca z wyborów powszechnych rada, której przewodniczącym jest wybierany spośród radnych burmistrz. Do organów wykonawczych należy burmistrz oraz opisywane wyżej komitety¹⁰⁹.

Rysunek 4. Podział administracyjny Danii na gminy



Źródło: *The local government reform-in brief*: www.resumetdatabase.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm, dostęp: 18.04. 2015 r.

Równie głęboką, jeśli nie większą ewolucję przeszedł samorząd regionalny, w którym liczba podmiotów zmalała o prawie jedną trzecią.

107 Ibidem, s. 81.

108 M. Popławski, *Proces projektowania...*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit. s. 269.

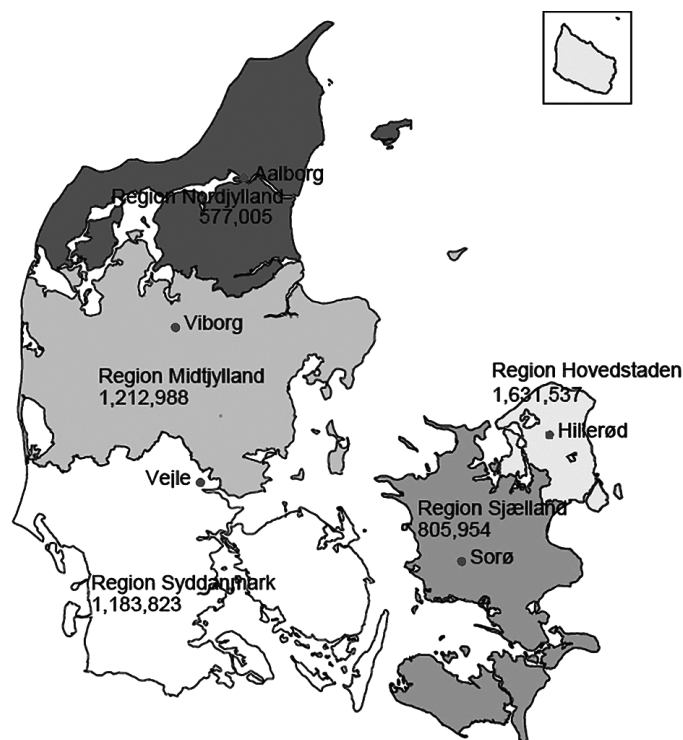
109 G. Forys, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 81.

Tabela 8. Regiony w Danii po reformie z 2007 r.

REGION	LICZBA GMIN	STOLICA	POWIERZCHNIA W KM ²	LICZBA MIESZKAŃCÓW
Hovedstaden	29	Hillerød	2 561	1 631 tys.
Sjælland	17	Sorø	7 273	806 tys.
Syddanmark	22	Vejle	12 191	1 184 tys.
Midtjylland	19	Viborg	13 053	1 213 tys.
Nordjylland	11	Aalborg	8 020	577 tys.

Źródło: G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2010, s. 85.

W sferze ustrojowej władzę stanowiącą nadal pełni rada regionu. Podobnie jak w przypadku gmin z grona radnych wybierany jest przewodniczący, który pełni funkcję organu wykonawczego i jest jednocześnie szefem administracji samorządowej. Na poziomie regionów istnieje również administracja rządowa, której celem jest realizacja niektórych zadań rządu, jak np. porządek publiczny, czy sprawy obywatelskie¹¹⁰.

Rysunek 5. Podział administracyjny Danii na regiony

Źródło: *The local government reform-in brief*: www.resumedatabase.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm, dostęp: 18.04.2015 r.

110 Ibidem, s. 84.

Nowy podział administracyjny wymagał także nowego podziału zadań w samorządach. Jak już wspomniano wcześniej, ostateczną rolę w tym dziele odegrał Folketing nadając finalny kształt propozycjom Komisji ds. Struktury Administracyjnej.

Od 1 stycznia 2007 r. duńskie gminy odpowiadają za:

- opiekę społeczną, w ramach której ponoszą całkowitą odpowiedzialność za jej finansowanie i zarządzanie nią;
- opiekę nad dziećmi;
- szkoły podstawowe, w tym kształcenie specjalne i szczególną pomoc pedagogiczną dla małych dzieci;
- edukację specjalną dla dorosłych;
- opiekę nad osobami starszymi;
- opiekę zdrowotną w zakresie leczenia przewencyjnego, opiekę i rehabilitację pozaszpitalną, leczenie uzależnień, opiekę nad chorymi w domach, opiekę dentystyczną nad osobami upośledzonymi;
- aktywację zawodową i projekty prozatrudnieniowe w centrach zatrudnienia dla nieubezpieczonych bezrobotnych;
- integrację i naukę języka imigrantów;
- obsługę obywateli w sprawach podatkowych, wspólnie z państwową administracją podatkową;
- przygotowanie zasobów na wypadek klęsk żywiołowych;
- planowanie ochrony środowiska;
- obsługę inwestorów lokalnych i promocję turystyki;
- regionalny transport publiczny;
- sieć dróg lokalnych;
- biblioteki, szkoły muzyczne, lokalne obiekty sportowe i kultury¹¹¹.

W zakres zadań regionów wchodzi z kolei:

- leczenie szpitalne, w tym szpitale psychiatryczne, ubezpieczenia zdrowotne oraz opieka lekarzy ogólnych i specjalistów;
- rozwój regionalny w zakresie ochrony środowiska, przedsiębiorczości i inwestycji, turystyki, zatrudnienia, edukacji i kultury oraz koordynacja działań regionalnych forów rozwoju;
- walka z zanieczyszczeniami gleby;
- badanie rzadkich złóż;
- zarządzanie działaniami instytucji zajmującymi się grupami o specjalnych potrzebach w zakresie usług społecznych i edukacji specjalnej;
- współpraca w zakresie krajowego transportu publicznego¹¹².

Prócz powyższych zadań istnieje też oczywiście szereg kompetencji, które pozostawiły sobie władze centralne. Znajdują się wśród nich:

- policja, obronność i system prawny;
- polityka zagraniczna i planowanie polityki rozwoju;
- planowanie w sektorze opieki zdrowotnej;
- edukacja i badania, z wyjątkiem szkolnictwa podstawowego i specjalnego;
- aktywizacja ubezpieczonych bezrobotnych w ramach wspólnych z gminami centrów zatrudnienia oraz ogólna polityka zatrudnienia;
- podatki;

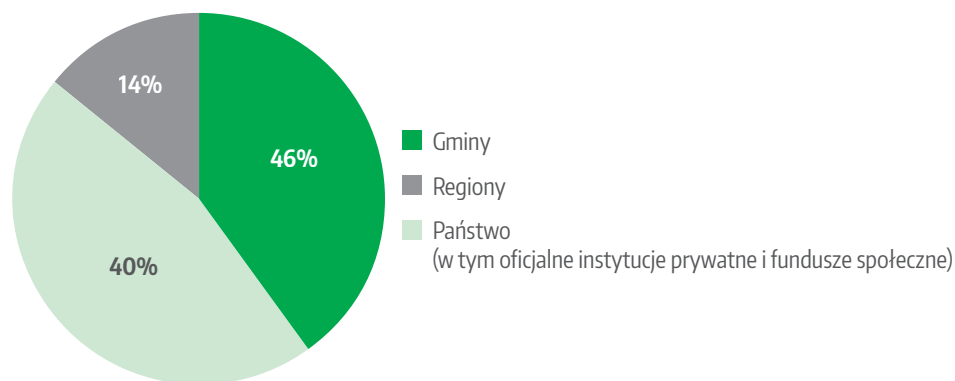
111 *The local government reform-in brief*: www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF, s. 28, dostęp: 20.04.2015 r.

112 *Ibidem*, s. 30, dostęp: 20.04.2015 r.

- opieka społeczna w wymiarze zbiórki i przetwarzania danych;
- sieć dróg krajowych i kolei państwowych;
- ogólny zarząd nad ochroną środowiska i planowanie jej zadań;
- kultura;
- wspieranie przedsiębiorczości;
- przyjmowanie osób ubiegających się o azyl¹¹³.

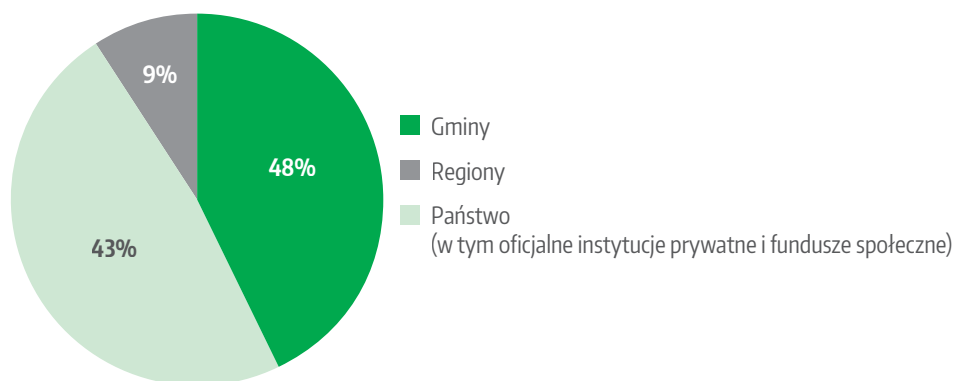
Porównując zadania samorządów sprzed i po reformie samorządowej z 2007 r. możemy nakreślić następujący obraz zmian, jaki zaszedł w duńskiej przestrzeni publicznej:

Wykres 5. Podział zadań między państwo, regiony i gminy przed reformą 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The local government reform-in brief*; www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF, s. 23, dostęp: 25.04 2015 r.

Wykres 6. Podział zadań między państwo, regiony i gminy po reformie 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The local government reform-in brief*; www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF, s. 23, dostęp: 25.04 2015 r.

¹¹³ Ibidem, s. 34, dostęp: 20.04.2015 r.

Pierwszy z zaprezentowanych wyżej wykresów przedstawia orientacyjny podział wydatków na poszczególnych poziomach samorządu w 2004 r., a więc w momencie, gdy w Danii wciąż obowiązywał stary podział terytorialny, jednak Duńczycy przygotowywali się już do wprowadzenia reformy samorządowej. Z pierwszych projektów wynikało, że sporo zadań przejmie gmina oraz państwo, natomiast mniej wydatków ponosić będą regiony. Mimo tych pochodzących z początku reformy szacunków należy stwierdzić, że regiony umocniły swoją pozycję przede wszystkim z uwagi na fakt jasnego zakreślenia obszaru ich odpowiedzialności i klarownego wskazania zadań.

Analizując strukturę zadań zreformowanego duńskiego samorządu, nie sposób nie omówić głębiej także struktury jego finansowania. Podobnie jak w wielu samorządach, także i w Danii obowiązuje zasada, że fundusze podążają za zadaniami, a ponieważ najwięcej zadań w ramach reformy spadło na gminy, to właśnie one otrzymały nowe fundusze na realizację zadań. Jedną z kluczowych nowości systemu wprowadzonego w 2007 r. jest uczynienie gmin współodpowiedzialnymi za współfinansowanie opieki zdrowotnej¹¹⁴.

Po reformie samorządowej w Danii na dochody gmin składają się następujące składniki:

- podatki (podatek dochodowy, podatek od nieruchomości oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych);
- dochody majątkowe (np. płynące z prowadzenia placówek opieki dziennej, czy sprzedaży gruntów);
- zwrot kosztów (np. od państwa, szczególnie w ramach usług społecznych);
- subwencje ogólne;
- pożyczki¹¹⁵.

Samodzielność regionów w zakresie finansów jest dużo mniejsza niż gmin. Przypomnijmy, że dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że regiony nie mogą nakładać podatków bezpośrednich, a są finansowane ze składek pochodzących z budżetu państwa oraz od gmin¹¹⁶. Zasadniczo wydatki regionów odbywają się w trzech blokach, co jest związane z zadaniami, jakie ma do wykonania region. Bloki te to: 1) zdrowie publiczne; 2) opieka społeczna i edukacja specjalna oraz 3) rozwój regionalny¹¹⁷.

Warto wspomnieć, iż reforma 2007 r. zmieniła też status Kopenhagi. Terytorium Kopenhagi obejmuje dwie gminy, Kopenhagę i Frederiksberg. Mają one rozszerzone kompetencje, pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych, a wraz z Bornholmem tworzą Region Stołeczny Danii (Hovedstaden). Do 2007 r. Kopenhaga zachowywała oryginalny status gminy i regionu równocześnie. Obecnie uprawnienia regionalne przeszły na region stołeczny, a struktura ustrojowa stolicy została ułożona według modelu gminy magistrackiej. Jedyny wyłom w nim stanowi fakt, że Kopenhaga cieszy się przywilejem większej, bo aż 55-osobowej rady miejskiej¹¹⁸.

Jak wspomniano na początku, Dania to nie tylko część kontynentalna, lecz również Wyspy Owcze i Grenlandia, których status od początku związków z Danią regulowano inaczej niż w przypadku terenów znajdujących się na kontynencie. Wyspy Owcze cieszą się dużą niezależnością wskutek deklaracji niezależności z 1946 r., uznanej przez Duńczyków w ramach kompromisu dwa lata

114 Ibidem, s. 35, dostęp: 4.05.2015 r.

115 Ibidem, s. 35, dostęp: 4.05.2015 r.

116 *The Danish regions in brief*: regioner.dk/In+English/Publications+and+Policy+Papers/~/_media/Filer/Danish%20Regions/1%20the%20Danish%20Regions%20in%20brief.ashx, s. 10, dostęp: 19.05.2015 r.

117 Ibidem, s. 11, dostęp: 19.05.2015 r.

118 G. Foryś, *Dania*, [w:] A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 86.

później. Władzę stanowiącą na Wyspach ma zgromadzenie ludowe zwane Lagtingiem. Składa się ono z 32 członków wybieranych w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Wyspy Owce są też reprezentowane w Folketingu przez dwóch deputowanych. Władzę wykonawczą sprawuje rząd regionalny, zaś Danię reprezentuje na Wyspach Wysoki Komisarz. Wyspy Owce są podzielone na 6 regionów i 34 gminy¹¹⁹.

Grenlandia uzyskała szerszą autonomię dopiero w 1979 r. Na jej mocy na wyspie działa 27-osobowy parlament regionalny o nazwie Landsting wybierany w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję. Podobnie jak Wyspy Owce, Grenlandię reprezentuje w Folketingu dwóch deputowanych. Władza wykonawcza należy do rządu regionalnego, a także i tutaj Danię reprezentuje Wysoki Komisarz. Administracyjnie Grenlandia dzieli się na 3 dystrykty i 18 gmin¹²⁰.

Od wdrożenia reformy samorządu terytorialnego w Danii minęło już osiem lat. W komentarzach badacze wskazują przede wszystkim, że uporządkowała ona zakresy zadań na poszczególnych poziomach samorządu oraz ich finansowanie¹²¹. Wielu z nich podkreśla również zgodnie, że w tak krótkim czasie po gruntownej przebudowie, w Danii brak tendencji do zbyt mocnej ingerencji w ustrój i działanie samorządu¹²², a zmiany w jego funkcjonowaniu na początku drugiej dekady XXI w. określają jako nieistotne¹²³. Wszelako tak jednoznacznie pozytywnej oceny reformy nie dają sami Duńczycy, którzy zwracają uwagę, że w dużych gminach powstałych z połączenia mniejszych struktur coraz wyraźniej widać spadek wewnętrznej skuteczności działań politycznych¹²⁴. Na obronę zmian, które zaszły w ich kraju podają niewielki wzrost zadowolenia z usług administracji wśród grup, które wcześniej były wobec nich dosyć krytyczne, a mianowicie kobiet i ludzi młodych¹²⁵, jednak oczekiwana przez Duńczyków zasadnicza zmiana ciągle nie ujawniła się w pełni.

7. Podsumowanie

Duńska reforma samorządu terytorialnego z pewnością była jedną z największych w Europie u progu XXI w. Jej celem było przede wszystkim poprawienie usług oferowanych przez administrację obywatelom oraz czytelne skatalogowanie tych usług i przypisanie ich konkretnym poziomom samorządu. Istotnie udało się z większą wyrazistością wskazać jaki podmiot i w jakim stopniu jest odpowiedzialny za dane usługi publiczne, jednak istnieją grupy społeczne, które twierdzą, że nie są one dobrze realizowane¹²⁶. Jako problematyczne, na gruncie rozwiązań przyjętych przez Duńczyków, należy też uznać stworzenie zbyt dużych gmin, których średnią liczbę mieszkańców szacuje się na ponad 56 tys., co daje Danii trzecie miejsce pod względem wielkości

119 Ibidem, s. 85.

120 Ibidem, s. 85.

121 Patrz: K. Vrangsbæk, *Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007*, [w:] P. Swieniewicz (red.), *Territorial Consolidation reforms in Europe*, Budapeszt 2010, s. 27 i nast.; *Balancing Democracy, Identity and Efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*: www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf, s. 9 i nast., dostęp: 6.05.2015 r.

122 *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf, s. 28, dostęp: 6.05.2015 r.

123 Ibidem, s. 7, dostęp: 6.05.2015 r.

124 D.D. Lassen, S. Serritzlew, *Size and Equal Opportunity in the Democratic Process: The Effects of the Danish Local Government Reform on Inequality in Internal Political Efficacy*, nr 7, 2011, s. 12: www.econ.ku.dk/ansatte/vip/?pure=files%2F34521512%2FlassenWPSR.pdf, dostęp: 7.05.2015 r.

125 Ibidem, s. 13.

126 Ibidem, s. 13.

europejskich gmin po Wielkiej Brytanii i Gruzji¹²⁷. Takie rozwiązanie przeczy w pewien sposób jednej z głównych idei samorządności jaką jest bliskość organów administracyjnych oferujących usługi publiczne dla obywatela. Kolejnym problemem jest słaba pozycja regionów. Przejawia się ona przede wszystkim brakiem posiadania dochodów własnych, które zastępują wpłaty ze strony budżetów gmin i budżetu państwa. Po reformie spadła również liczba zadań należących do samorządu regionalnego, co w istocie oznaczało osłabienie pozycji ustrojowej tego szczebla samorządu.

Powyższe uwagi krytyczne nie zmieniają jednak faktu, iż reforma duńskiego samorządu terytorialnego przyniosła też wiele pozytywnych aspektów. Jednym z najważniejszych było uporządkowanie zadań poszczególnych poziomów samorządu, co wiązało się z ich usprawnieniem, a jednocześnie precyzyjnym wskazaniem odpowiedzialności za dane działania. Cel ten był jednym z celów głównych przyjętych przez twórców reformy, a więc z tego punktu widzenia należy ją uznać za udaną. Istotne było również wzmocnienie roli gmin w zakresie polityki społecznej. Należy zdać sobie sprawę, że w kraju uchodzącym za przedstawiciela *welfare state* jest to szczególnie ważna kwestia. Na koniec wreszcie trzeba podkreślić, że przygotowanie duńskiej reformy samorządowej z powodzeniem może być nazwane wzorcowym. Świadczą o tym bogate, wielomiesięczne konsultacje społeczne grupujące wiele środowisk, do postulatów których rząd odnosił się z szacunkiem i wielką uwagą. Na pochwałę zasługuje również praca Komisji ds. Struktury Administracyjnej, która z wielką pieczołowitością przygotowała różne warianty reformy, starannie rozważając ich wady i zalety.

W raporcie poświęconym reformom samorządu terytorialnego w państwach europejskich Rada Gmin i Regionów Europy określiła zakres reform terytorialnych w Danii na początku drugiej dekady XXI w. jako znikomy. Podobne stwierdzenia raport zawierał w odniesieniu do Estonii, Słowenii, Szwajcarii i Polski¹²⁸. Jednak w tym wypadku nie należy traktować takiej oceny jako negatywnej. Zarówno w Danii jak i w Polsce od reformy samorządowej minął relatywnie krótki okres, natomiast cele jakie przyjęli sobie ich twórcy są zdecydowanie długofalowe. Powyższa kwestia nie jest jedynym podobieństwem między problemami samorządów Danii i Polski. Oba kraje poszukują ról, jakie mogłyby przejąć samorządy w zmieniającej się sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej. Duńczycy są w tych poszukiwaniach ostrożniejsi i chętniej wspierają działania samorządu pomocą ze strony władz centralnych. Jeszcze raz warto podkreślić, że rodzaj przeprowadzanych konsultacji społecznych i sposób w jaki rząd konsultował się z obywatelami w sprawie reformy był absolutnie wzorcowy i z powodzeniem mógłby być w całości zaimplementowany w warunkach polskich. Z pewnością warto zwrócić uwagę na rozbudowany system opieki społecznej, którego głównymi walorami są świetna organizacja i współdziałanie różnych poziomów samorządu oraz państwa w tej dziedzinie. Konieczne wydaje się także nieustanne edukowanie społeczeństwa w dziedzinie samorządu, bowiem tylko obywatel posiadający wiedzę jak działa samorząd, jest w stanie formułować wobec niego precyzyjne oczekiwania, które następnie będą realizowane. Duńczycy to wiedzą i potrafią zorganizować przestrzeń publiczną wokół siebie, choć reforma samorządowa z 2007 r. pokazuje, że także tak doświadczona i bogata w tradycje demokracja jak duńska nie jest w stanie ustrzec się błędów. Jednak równocześnie cały czas poszukuje nowych rozwiązań i jest gotowa do zmian dla dobra obywateli traktowanego nie jak frazes, lecz całkowicie dosłownie.

127 *Decentralisation at a crossroads...*, op. cit., s. 13: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf, dostęp: 7.05.2015 r.

128 Ibidem, s. 7, dostęp: 7.05.2015 r.

Bibliografia

- Balancing Democracy, Identity and Efficiency. Changes in local and regional structures in Europe:*
www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf.
- Berlińska J., *Ile Danii w Europie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis:*
www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf.
- Encyklopedia PWN:* encyklopedia.pwn.pl.
- Foryś G., *Dania*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010.
- Gabrys M., Lang J., Łaszek A., Pawłowska D., *Ile osób zatrudnia administracja publiczna*, FOR, Warszawa 2012.
- Gajewska A.T., *Status prawny pracowników samorządowych w niektórych krajach Europy*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 2001.
- Kijowski D., Płoskonka J., Prutis S., Srocki S., Stec M., *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Konstytucja Królestwa Danii: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html.
- Lassen D.D., Serritzlew S., *Size and Equal Opportunity in the Democratic Process: The Effects of the Danish Local Government Reform on Inequality in Internal Political Efficacy*, nr 7, 2011:
www.econ.ku.dk/ansatte/vip/?pure=files%2F34521512%2FlassenWPSR.pdf.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych:* m.mac.gov.pl/projekty/zmiany-w-przepisach-dla-samorzadow/dokumenty.
- Popławski M., *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008,
- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2007,
- Samorzady w Unii Europejskiej:*
[www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/717B68F94B9D8580C125726D004096DB/\\$file/broszura_samorzadyQ.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/717B68F94B9D8580C125726D004096DB/$file/broszura_samorzadyQ.pdf).
- Ståhlberg K., *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] T. S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994,
- Suszyńska K., *Rodzaje i struktura źródeł dochodów budżetów gmin w Danii w 2009 roku*, „Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, nr 19, 2011, Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Olsztyn 2011,
- The Danish regions in brief:* regioner.dk/In+English/Publications+and+Policy+Papers/~~/media/Filer/Danish%20Regions/1%20the%20Danish%20Regions%20in%20brief.ashx.
- The local government reform-in brief:* www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF.
- Strona Komisji Europejskiej: www.europa.eu/about-eu/countries/member-countries/denmark/index_pl.htm.
- Vrangsbaek K., *Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007*, [w:] P. Swieniewicz (red.), *Territorial Consolidation reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Budapeszt 2010.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sędowo-administracyjne*, Lexis Nexis, Kraków 2004.

Michał Kudłacz*



SAMORZĄD TERYTORIALNY WE FRANCJI

1. Ustrój polityczny Francji

Francja jest republiką, krajem położonym w Europie Zachodniej, członkiem NATO i Unii Europejskiej oraz ważnym aktorem relacji międzynarodowych – co przejawia się w miejscu stałym w Radzie Bezpieczeństwa.

W roku 2014 Francję zamieszkiwało ponad 66 mln, co stawia ją na drugim miejscu pod względem ludności w Europie. Powierzchnia Francji wynosi ponad 640 tys. km², co powoduje, że pod względem powierzchni Francja to największy kraj Europy Zachodniej¹³⁰.

Obowiązująca Konstytucja pochodzi z 1958 r. Od tego czasu nastąpiło jednak kilkanaście jej nowelizacji, m.in. z 2003 r. w sprawie decentralizacji państwa.

W kategoriach prawa konstytucyjnego istnieje we Francji system parlamentarny, jednak nie w klasycznej postaci. Powodem jest pozycja głowy państwa, czyli prezydenta. Jego umocowanie konstytucyjne czyni go również najwyższym organem władzy wykonawczej. Mamy zatem w tym przypadku do czynienia z systemem semiprezydentckim. Przesądzą o tym (Mazur 2004):

- wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym;
- wyposażenie go w stosunkowo szeroki zestaw prerogatyw, czyli kompetencji, niewymagających kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra;
- funkcjonowanie rządu, z premierem cieszącym się poparciem większości parlamentarnej.

Władzę wykonawczą stanowią prezydent republiki (*le président de la république*) oraz rząd, na czele którego stoi premier. W rezultacie uchwalenia konstytucji w 1958 r. (z poprawkami z 1962 r.) powstała dwuwładza w obrębie egzekutywy. Trudno rozstrzygnąć, w jakich obszarach wpływ ery napoleońskiej był największy. Bez wątpienia jednak zmiany w rządzie i administracji należały do najistotniejszych.

* Doktor ekonomii, pracownik naukowy Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Zainteresowania badawcze i naukowe dotyczą przede wszystkim funkcjonowania samorządów ze szczególnym uwzględnieniem metropolii. Autor kilkudziesięciu publikacji dotyczących problematyki funkcjonowania wielkich miast, rozwoju regionalnego, administracji publicznej, ekonomii społecznej. Członek *European Regional Science Association*.

130 ec.europa.eu/eurostat/data/database [dane za rok 2013].

Prezydent republiki ma szczególne uprawnienia w zakresie polityki obronnej i zagranicznej, natomiast rada ministrów, której przewodniczy premier mianowany przez prezydenta, kieruje pozostałymi działami administracji i realizuje politykę państwa (odpowiadając przed Zgromadzeniem Narodowym). Pozycja prezydenta we francuskim systemie ustrojowym jest bardzo silna. Decyduje o tym zarówno sposób jego wyboru (wybory bezpośrednie), jak i zakres prerogatyw. Silna pozycja prezydenta nie oznacza jednak drugoplanowej roli premiera (*le premier ministre*). W modelu francuskim mamy bowiem do czynienia z dualizmem egzekutywy: prezydent jest głową państwa, premier – szefem gabinetu. Prezydent dysponuje instrumentami prawnymi gwarantującymi mu szczególną pozycję w procesie decyzyjnym, może on jednak utracić zdolność do ich efektywnego wykorzystywania. Roli prezydenta nie determinują wyłącznie normy konstytucyjne – istnieje także wiele składników pozakonstytucyjnych (np. osobowość prezydenta czy też układ sił politycznych w parlamencie). Ukształtowanie się większości parlamentarnej kierowanej przez lidera partii opozycyjnej wobec prezydenta również znacznie zawęża jego możliwości działania.

Specyfika francuskich rozwiązań ustrojowych polega m.in. na tym, że w sytuacji kiedy większość parlamentarna popiera prezydenta, jest on rzeczywistym szefem rządu. W wypadku braku takiego poparcia rola ta przypada premierowi. Sytuację, w której prezydent reprezentuje inną opcję polityczną niż tę, którą popiera większość w parlamencie i wyłoniony przez nią rząd, określa się mianem kohabitacji.

Rząd składa się z ministrów i sekretarzy stanu (ich liczba uwarunkowana jest wolą premiera). Ministerialna hierarchia kształtuje się w następujący sposób: premier – ministrowie – seniorzy (*ministres d'état*), ministrowie bez teki (*ministres sans portefeuille*), młodszy ministrowie (*ministres délégués auprès du premier ministre*) i sekretarze stanu (*secrétaires d'état*), którzy mogą bezpośrednio podlegać premierowi. Obecnie rząd francuski składa się z piętnastu ministrów, pięciu młodszych ministrów i dwunastu sekretarzy stanu. W praktyce rząd nie podejmuje decyzji bez opinii prezydenta, który ma duży wpływ na jego bieżącą działalność. Do lat 30. XX w. prezes rady ministrów we Francji nie posiadał zaplecza instytucjonalnego (w praktyce był szefem któregoś z resortów). Dopiero później stopniowo rozbudowywano strukturę jego gabinetu poprzez utworzenie sekretariatu generalnego rządu oraz powołanie gabinetu premiera. Sekretarz generalny odgrywa obecnie podstawową rolę w systemie centralnej administracji francuskiej, pełniąc funkcję głównego doradcy prawnego premiera. Osoba na tym stanowisku jest gwarantem ciągłości działania administracji publicznej.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego we Francji

Podstawy funkcjonowania samorządu lokalnego we Francji stanowi rozdział XII konstytucji – *O jednostkach terytorialnych*. Określa on sposób ich funkcjonowania. Artykuły 72-75 zawarte w tymże rozdziale konstytucji określają generalne ramy funkcjonowania samorządów we Francji. Konstytucja w artykule 72 przyznaje społecznościom terytorialnym (definiowanym jako gminy, departamenty, terytoria zamorskie) oraz ich władzom pewien stopień niezależności: „społeczności są samodzielnie administrowane przez wybrane rady i na warunkach przewidzianych w ustawie”.

Do najważniejszych regulacji, o charakterze ustawowym, dotyczących samorządu lokalnego we Francji należy zaliczyć¹³¹: ustawę nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 roku o prawach i wolnościach

131 H. Oberdorff, *Les institutions administratives*, Sirey Université, Paris 2002, s. 177; J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.) *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Elipsa, Warszawa 2010, s. 33.

gmin, departamentów oraz regionów; ustawę nr 82-594 z dnia 10 lipca 1982 roku o regionalnych izbach obrachunkowych i Trybunale Obrachunkowym. Ponadto ustawę nr 82-623 z dnia 22 lipca 1982 roku o sprawowaniu kontroli administracyjnej wobec aktów gmin, departamentów i regionów; ustawę nr 8201169 z dnia 31 grudnia 1982 roku o organizacji administracyjnej Paryża, Marsylii oraz Lyonu oraz o formach współpracy międzygminnej; ustawę nr 85-692 z dnia 10 lipca 1985 roku o wyborach do rad regionalnych; ustawę nr 86-16 z dnia 6 kwietnia 1986 roku o organizacji regionów i rad generalnych; ustawę nr 92-108 z dnia 3 lutego 1992 roku o warunkach sprawowania mandatów lokalnych; ustawę nr 92-125 z dnia 6 lutego 1992 roku o administracji terytorialnej Republiki, ustawę nr 2000-295 z 5 kwietnia 2000 roku o ograniczeniu kumulacji mandatów pochodzących z wyborów i warunkach ich sprawowania; ustawę nr 2002-92 z dnia 22 stycznia 2002 roku o ustroju Korsyki oraz ustawę 2002-276 z dnia 27 lutego 2002 roku o demokracji lokalnej (*démocratie de proximité*).

W wyniku nowelizacji konstytucji, dokonanej w 2003 roku, regulacje odnoszące się do jednostek samorządowych zostały znacznie rozbudowane. Ustrojodawca wprowadził możliwość składania przez mieszkańców wspólnot terytorialnych petycji z żądaniem wpisania do porządku obrad rady sprawy z zakresu kompetencji organu uchwałodawczego. Po drugie, ustawa zasadnicza wprowadza możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego.

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego we Francji

Historycznie rzecz ujmując, we Francji od początku XIX w., dominowały tendencje centralistyczne. Próby polegające na wprowadzeniu zapisów o decentralizacji francuskiej administracji publicznej powiodły się – nie bez problemów – dopiero w XX w.

W okresie absolutyzmu struktura scentralizowanej władzy służyć miała likwidowaniu podziałów lokalnych i społecznych, tworzeniu jednolitego państwa uosabianego i rządzonego przez monarchę. Przeprowadzenie reformy decentralizacyjnej nie zapobiegło nakładaniu się kompetencji władz centralnych i samorządowych. Relacje między nimi układają się z założenia na zasadach partnerskich, choć w rzeczywistości jedna ze stron (ze wskazaniem na władzę centralną), zajmuje w istocie pozycję dominującą.

Wprowadzona w drugiej połowie XX w. reforma decentralizacyjna we Francji, znosiła nadzór administracyjny i finansowy administracji centralnej nad administracją samorządową, w zamian wprowadzając nadzór nad legalnością i gospodarnością działania samorządów przez organy sądownicze.

Jednostki samorządowe (znane w prawie francuskim jako wspólnoty terytorialne – *collectivités territoriales*) charakteryzują się następującymi cechami¹³²:

- stanowią wspólnotę o zbieżnych interesach lokalnych (warunek ten spełniają szczególnie gminy oraz departamenty);
- interesy wspólnot są uznane przez państwo i sankcjonowane normami ustawowymi;
- wspólnoty terytorialne posiadają osobowość prawną prawa publicznego (*personnalité morale de droit public*), wyrażającą się w przyznaniu im kompetencji o charakterze ogólnym;
- ich organy pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich a nie nominacji;

132 K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego we Francji*, Verba, Lublin 1998, s. 10 i kolejne; J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.) *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s. 33.

- posiadają samodzielność finansową;
- ich działania są przedmiotem nadzoru ze strony organów państwa;
- mogą ze sobą współpracować.

Administracja samorządowa we Francji jest zorganizowana na trzech szczeblach: gminnym, departamentalnym oraz regionalnym. Powszechnie uznaje się, że administracja samorządowa oraz struktura terytorialna we Francji jest zdecentralizowana oraz zdekoncentrowana. Decentralizacja oznacza samodzielność administracji terytorialnej szczególnie w kontekście terytorialnego wymiaru interesów lokalnych realizowanych samodzielnie przez lokalne społeczności (gminy, departamenty, regiony). Dekoncentracja odnosi się do struktury terytorialnej i oznacza podział administracyjny państwa, gdzie hierarchicznie podporządkowane organy wykonują przypisane im kompetencje.

Jednostką samorządu terytorialnego najwyższego szczebla są regiony. Powołano je w celu zapewnienia możliwości planowania strategicznego. Ich ukonstytuowanie nastąpiło w 1972 r. W skład regionu wchodzi od 2 do 8 departamentów. Przedstawicielami rządu centralnego są prefekt oraz rada regionalna. Od 1956 roku Francja jest podzielona na 22 regiony i dodatkowo 5 zamorskich. Początkowo były one jednostkami administracyjnymi samodzielnymi tylko z kompetencjami w zakresie planowania przestrzennego oraz do celów statystycznych. Wybór bezpośredni rad regionalnych był możliwy dopiero poprzez wprowadzenie zmian w roku 1982. Rady regionalne są wybierane co 6 lat. Regiony mają prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego w wybranych obszarach, a także świadczą część usług publicznych na rzecz swoich mieszkańców, jednak w wielu przypadkach mieszkańcy muszą polegać na działaniach rządu centralnego, aby zostały zaspokojone ich zbiorowe potrzeby¹³³.

Organem uchwałodawczym regionu jest rada regionalna. Skład jej uzależniony jest od liczby ludności regionu, średnio członków rady jest od 20 do 60. Rada jest podzielona na radnych delegowanych przez gminy, izby przemysłowo-handlowe, a część radnych jest delegowana przez premiera. Na czele rady stoi jej przewodniczący – prezydent rady, który jest organem wykonawczym. Pełni on funkcję zwierzchnika służb lokalnych. Na mocy ustawy decentralizacyjnej przejął on znaczną część kompetencji prefekta, czyli przedstawiciela państwa w regionie¹³⁴.

Przedstawicielem państwa w regionie jest prefekt departamentu, w którym mieści się stolica regionu. Prefekt spełnia więc podwójną rolę – jest przedstawicielem każdego z ministrów i zwierzchnikiem zdekoncentrowanych służb resortowych w regionie. Prefekt, oprócz innych kompetencji, przewodniczy również regionalnej konferencji administracyjnej, skupiającej prefektów departamentów, sekretarza oraz głównego skarbnika regionu. Konferencja nie podejmuje wprawdzie decyzji, ale bada i opiniuje główne przedsięwzięcia gospodarcze i socjalne. Prefekt spełnia także rolę łącznika między organami administracji państwa i regionu – jako społeczności lokalnej. Ma on prawo wypowiedzania się w imieniu państwa przed radą regionalną oraz obowiązek i zarazem prawo czuwania nad prawidłowym wykonywaniem kompetencji przez władze regionalne. Prefekt może również żądać od przewodniczącego rady regionalnej informacji o sytuacji w regionie, potrzebnych do właściwego wykonywania funkcji przedstawiciela państwa.

Prefekt może być nominowany na stanowisko, jak również z niego odwołany poprzez decyzję prezydenta na wniosek premiera i ministra spraw wewnętrznych. Prefekci tworzą tzw. korpus prefekturalny – na jego czele stoi minister spraw wewnętrznych, a sam korpus oprócz prefektów

133 Ibidem, s. 34.

134 Zob. I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, KPZK PAN t. 99, PWN, Warszawa 1992, s. 81.

obejmuje też podprefektów i 3 klasy niższych urzędników. Należy pamiętać, że prefekci i podprefekci to elitarna grupa znakomicie wykształconych fachowców, rekrutujących się z Krajowej Szkoły Administracji. Obecnie korpus liczy ok. 200 prefektów¹³⁵.

Departament we Francji stanowi drugi szczebel samorządu lokalnego. Na poziomie departamentalnym, przedstawicielem władzy jest prefekt oraz rada departamentalna. Obecnie funkcjonuje we Francji 101 departamentów: 96 kontynentalnych oraz 5 departamentów zamorskich. Są to te same obszary, co wskazane w przypadku regionów zamorskich. Każdy z tych obszarów tworzy jednocześnie region administracyjny, składający się z jednego departamentu.

Departament to jednostka podziału administracyjnego Francji, którego odpowiednikiem mógłby być powiat w Polsce, aczkolwiek rola departamentu w systemie administracyjnym jest o wiele bardziej znacząca. Departamenty dzielą się na mniejsze okręgi (*arrondissement*), na czele których stoją podprefekci. W latach 70. XX wieku departamenty zostały połączone, o czym już była mowa, w regiony¹³⁶. Początkowo departamentów było 83, ale w wyniku zmian granic, przyłączenia kilku terytoriów, liczba departamentów wzrastała. W okresie największych podbojów francuskich na kontynencie europejskim istniało 140 departamentów.

Na poziomie departamentalnym organem uchwałodawczym jest rada generalna. Składa się ona z od 20 do 45 radnych, wybieranych na 6 lat w głosowaniu powszechnym. W każdych wyborach odnawia się połowę składu rady. Zadaniem rady jest omawianie najważniejszych spraw departamentu: budżetu, planów dotyczących zagospodarowania przestrzennego, powoływania służb departamentalnych, transportu itp.

Organem wykonawczym jest prezydent rady. Kompetencje i jego, i samej rady wydatnie zwiększyła ustawa decentralizacyjna (przed nią bowiem układ kompetencji pomiędzy prezydentem rady a prefektem był na korzyść tego drugiego). Obecnie prezydent jest postrzegany jako pierwszoplanowa postać departamentu.

Nadal jednak – pomimo osłabienia jego kompetencji – prefekt ma prawo kontroli legalności, a układ prezydent – prefekt ma charakter konkurencyjny. Na mocy ustawy z 1982 roku prefekci zostali pozbawieni atrybucji organu wykonawczego społeczności lokalnej (na kilka lat nawet zmieniono nazwę urzędu), ale jednocześnie dekret z maja 1982 roku potwierdził, że prefekt kieruje działalnością wszystkich funkcjonariuszy państwa w departamencie (wyjątki to edukacja, inspekcja pracy, służby finansowe i skarbowe oraz sądownictwo). Warto pamiętać, że prefekt w imieniu państwa zawiera umowy, zarządza majątkiem państwowym, jest przedstawicielem procesowym w sprawach spornych, reprezentuje państwo wobec przedsiębiorstw, które korzystają z pomocy finansowej. Ponadto, jako reprezentant rządu, odgrywa rolę polityczną: informuje rząd o sprawach istotnych, upowszechnia znajomość założeń polityki rządowej. Wreszcie prefekt jest organem administracji ogólnej w departamencie, podejmując działania mające na celu zapewnienie szeroko rozumianego ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego¹³⁷.

Ustawy decentralizacyjne spowodowały przyjęcie zasady, że departament – jako społeczność lokalna – zostanie wyposażony w całość służb koniecznych do wykonywania poszerzonych kompetencji: na mocy umów między prefektem a prezydentem rady generalnej, ten ostatni przejął

135 J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*

136 www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/france-departements.asp?annee=2010, dostęp: 19.06.2015 r.

137 *Ibidem*.

służby powołane do przygotowywania i wykonywania uchwał rady. Analizując sposób funkcjonowania departamentów we Francji, należy wspomnieć o zasadzie polegającej na wzajemnym informowaniu się o prowadzonych działaniach pomiędzy organami administracji publicznej różnego poziomu. Przykładowo prefekt winien zaprezentować raz do roku radzie generalnej sprawozdanie z dokonań służb rządowych. Prefekt ma również możliwość realizacji przedsięwzięć w porozumieniu z administracją rządową.

Podstawową jednostką podziału terytorialnego we Francji jest gmina. Organem uchwałodawczym gminy (już na mocy dekretu z grudnia 1789 roku) jest wybierana w wyborach powszechnych rada gminy. Przepisy dotyczące jej organizacji, struktury i zadań zawarte zostały w kodeksie gmin z 1977 roku. Rada jest więc organem stanowiącym, a jej liczebność – analogicznie jak w innych przypadkach – zależy od wielkości populacji i stąd może mieć od 9 do 69 radnych. Podobnie jak w Polsce, sesje rady są zwoływane przez organ wykonawczy, którym jest mer. Sesje rady muszą być zwoływane nie rzadziej niż raz do roku, ale – podobnie jak w Polsce – sesje odbywają się w miarę potrzeby. Sesje rady można zwołać na wniosek prefekta, podprefekta oraz gdy żąda tego co najmniej połowa radnych. Inicjatywę zwoływania sesji rady ma także mer. Obradom przewodniczy mer – jednak w określonych sytuacjach może być to jego zastępca (np. tak się dzieje się gdy rada rozpatruje wydatki administracji gminy leżące w gestii mera). Uchwały rady są prawomocne wówczas gdy głosowania nad nimi są przeprowadzane w obecności nie mniej niż połowy radnych. Gdy nie ma takiego kworum – w ciągu trzech dni można sesję zwołać powtórnie – wówczas podjęte uchwały stają się prawomocne bez względu na liczbę obecnych¹³⁸.

Mer jest organem wykonawczym i kluczową postacią w zarządzaniu gminą. Atrybuty mera są dwójakie: reprezentuje gminę i jest jednocześnie przedstawicielem rządu (stąd podlega kontroli prefekta). Jako przedstawiciel gminy przewodniczy radzie oraz każdej komisji, stoi na czele urzędu gminy, wykonuje uchwały rady, zawiera kontrakty, reprezentuje gminę w sądach. Jako przedstawiciel rządu wykonuje ustawy parlamentarne, rozporządzenia, decyzje przekazane przez prefekta, zapewnia porządek, bezpieczeństwo, zapobiega katastrofom, wydaje koncesje na alkohol, wydaje zgody na zgromadzenia, kontroluje ruch drogowy, dba o czystość budynków. Mer pełni kilka funkcji, również względem rady. Ma prawo inicjatywy uchwałodawczej, określając kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego; na tej bazie przygotowuje projekty uchwał rady (w tym również uchwałę budżetową); przewodniczy posiedzeniom rady, jak również wykonuje uchwały rady; m.in. realizuje akty prawne zaaprobowane przez organ kolegialny, decyduje o wydatkach z budżetu i gospodaruje mieniem, reprezentuje gminę na zewnątrz itp. Rada nie może pozbawić mera funkcji (nie ma tu instytucji wotum nieufności), lecz może żądać od niego wyjaśnień. Istnieje jednak możliwość wystąpienia o dymisję mera przez radę. Ponadto do kompetencji mera należy zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Zadanie to wykonuje niezależnie od rady, pod kontrolą prefekta¹³⁹.

138 Ibidem, s. 32-34.

139 Ibidem, s. 33-35.

W świetle francuskiego systemu administracji publicznej, gmina we Francji pełni cztery podstawowe funkcje. Jest ona¹⁴⁰:

- okręgiem lokalnej samorządności;
- okręgiem wyborczym, w którym społeczność lokalna wybiera swoich reprezentantów do rady gminnej;
- jednostką podziału administracyjnego państwa;
- okręgiem administracji państwa, realizującego przez swoich przedstawicieli część zadań w wymiarze lokalnym.

Gminy francuskie stanowią bardzo zróżnicowane jednostki samorządowe: 60% liczy mniej niż 500 mieszkańców, blisko 90% mniej niż 2 tys. mieszkańców, w tym blisko 3 tys. gmin mniej niż 100 tys. mieszkańców. Jedynie 37 miast liczy powyżej 100 tys. mieszkańców w tym trzy (Paryż, Marsylia i Lyon) powyżej 300 tys. Przeciętna francuska gmina liczy sobie 1 580 mieszkańców, co stanowi przykład rozdrobnionej struktury terytorialnej państwa. Warto dodać, że przykładowa gmina belgijska liczy sobie ok. 16,5 tys. mieszkańców, niemiecka ok. 7 tys. mieszkańców, a angielska prawie 130 tys. mieszkańców¹⁴¹.

Warto również zauważyć, że ustawa z 1971 roku nadała szczególny status trzem największym miastom: stolicy – Paryżowi oraz Marsylii i Lyonowi. Te trzy miasta są podzielone na dzielnice. Paryż jest jednocześnie i gminą, i departamentem. Charakterystyczne dla Francji jest również pełnienie przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego w gminach i departamentach jednocześnie funkcji samorządowych i rządowych¹⁴².

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie we Francji

Do najważniejszych zadań regionu w systemie samorządu terytorialnego we Francji należą: utrzymanie szkolnictwa ponadpodstawowego, planowanie rozwoju terytorialnego, wspieranie rozwoju gospodarczego, polityka transportowa, funkcjonowanie wyspecjalizowanej służby zdrowia, kształtowanie rynku pracy (programy edukacyjne, szkolenia dla bezrobotnych), turystyka itp. Z kolei departamenty realizują zadania z zakresu polityki społecznej, takie jak: ochrona zdrowia w wymiarze podstawowym, planowanie przestrzenne, w tym w zakresie wyposażenia w infrastrukturę komunalną, ochrona dziedzictwa i kultura, rozwój gospodarczy departamentów, ochrona środowiska, w tym również zapewnianie funkcjonowania wysypisk śmieci. Ponadto do ich kompetencji należy wspieranie rozwoju gospodarczego oraz koordynacji wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw. Gmina we Francji ma do wykonania zadania z następujących obszarów lub pełni następujące funkcje: jest oficjalnym organem rejestrowym dla osób fizycznych, organizacja wyborów, zapewnianie prac społecznych, edukacja na szczeblu podstawowym oraz niższym, utrzymywanie dróg gminnych, rozwój i planowanie przestrzenne, w tym akty prawa miejscowego w zakresie gospodarki przestrzennej, zapewnianie ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego, planowanie rozwoju miast, rozwój gospodarczy gmin, mieszkalnictwo, zdrowie, kultura.

140 J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1995, s. 149.

141 H. Oberdorff, *Les institutions administrative*, *op.cit.*, s. 177; J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s. 31.

142 *Samorzady w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Informacji Europejskiej, Warszawa 2007, s. 21.

Wspólnoty terytorialne we Francji mogą swobodnie dysponować swoimi dochodami. Ustawa zasadnicza deklaruje wyraźnie, iż dochody podatkowe oraz inne źródła własne stanowią podstawową część dochodów samorządowych. Jednocześnie zastrzeżono, że każdemu rozszerzeniu kompetencji samorządu towarzyszy przyznanie odpowiednich środków na ich wykonanie. Ustawa zasadnicza przewiduje także dyspozycje wyrównawcze w celu wspierania biedniejszych wspólnot lokalnych¹⁴³.

Zasady finansowania władz lokalnych we Francji do momentu przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej z 1982 roku miały charakter centralny. Procesy społeczno-gospodarcze we Francji cechowała dysproporcja między ogromnym wzrostem wydatków i bardzo skromnym wzrostem dochodów.

Warto również zauważyć, że budżet gminny jest przygotowany przez mera i uchwalony przez radę gminy, co jest kolejną zbieżnością z polskim systemem administracji publicznej. Budżet dzieli się na dwa główne dokumenty¹⁴⁴:

- budżet wstępny (*le budget primitif*) – stanowi wykaz dochodów i wydatków bieżących a także przyszłych przeznaczonych na inwestycje. Budżet tego typu uchwała się na okres roku, w czasie od stycznia do marca. Projekt ten upoważnia mera do rozporządzania wydatkami w ustalonych granicach i przyjmowania przewidzianych dochodów;
- budżet uzupełniający (*le budget supplémentaire*) – pełni funkcje wyrównawcze i uchwalany jest w ostatnim kwartale roku. W ten sposób budżet ten zapełnia luki budżetu wstępnego, który ma charakter szacunkowy.

Struktura budżetu gminnego zakłada podział na bieżące dochody i wydatki, obejmujące również koszty stałe (przykładowo wynagrodzenie personelu oraz środki finansowe na działania o charakterze inwestycyjnym), czyli zakłada działania o charakterze planistycznym.

Do podstawowych źródeł dochodów samorządów lokalnych należą dochody fiskalne, dotacje, dochody związane z gospodarowaniem majątkiem i zasobami samorządu, w tym również z działalności służb publicznych.

Gminy posiadają ograniczone kompetencje w zakresie możliwości samodzielnego ustalania wysokości podatków. Rady gmin mają prawo uchwalić wysokość stawek wybranych podatków lokalnych, ale w określonych ustawą granicach. Podatki pośrednie (m.in. umowy kupna, sprzedaży), nie mają większego znaczenia w budżecie gminy. Można wyróżnić cztery rodzaje podatków bezpośrednich:

- podatek mieszkaniowy (*taxe d`habitation*)¹⁴⁵;
- podatek od gruntów zabudowanych (*taxes foncieres sur la propriete batie*);
- podatek od gruntów niezabudowanych (*taxes foncieres sur la propriete non batie*);
- podatek od działalności gospodarczej (*taxes professionnelle*) – nakładany na przedsiębiorstwa oraz osoby wykonujące wolne zawody.

Kolejną formą finansowania organów terytorialnych, stanowiącą 30% budżetu samorządów, są dotacje. Można rozróżnić ich trzy rodzaje¹⁴⁶:

143 *Konstytucja Francji z 4 października 1958 r.*, W. Skrzydło (tłumaczenie i wstęp), wyd. II, uzupełnione, Warszawa 2005.

144 Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, op. cit., s. 32-33.

145 Ibidem.

146 Ibidem, s. 38.

- dotacja bieżąca (*dotation globale de fonctionnement* – DGF) – obejmuje blisko połowę całościowej kwoty przeznaczonej przez państwo dla społeczności lokalnych. Jej wysokość ustala corocznie ustawa budżetowa według wpływów z podatku od wartości dodanej. Na DGF składa się dotacja zryczałtowana (przyznawana na pokrycie wydatków bieżących), dotacja wyrównawcza (neutralizuje różnice w potencjale fiskalnym gmin) oraz dotacja specjalna (przysługująca gminom ze specjalnymi potrzebami, np.: gminom turystycznym, uzdrowiskowym, bądź niewydolnym gospodarczo);
- dotacja inwestycyjna (*dotation globale d'équipement* – DGE) – to dotacja scalająca subwencje inwestycyjne państwa przeznaczone na cały rok. Gminy również dokonują zabiegów scalających wydatki inwestycyjne i w ten sposób znana jest dokładna kwota dla każdej z gmin w ramach dotacji;
- dotacja decentralizacyjna (*dotation generale de decentralisation* – DGD) – dotacja służąca do finansowania organów zajmujących się repartycją kompetencji przekazanych przez władze centralne. Oznacza to, że skoro władzom lokalnym przekazywane są nowe kompetencje, to państwo ma obowiązek przekazać odpowiednie środki na ich wykonanie. Początkowo subwencja ta uznana została za niewystarczającą.

Dotacje otrzymuje się także w chwili łączenia gmin i wynoszą one 35-40% całego budżetu. Jednak z takiej pomocy do 1995 roku skorzystało jedynie 450 gmin, które uległy scaleniu¹⁴⁷.

Wydaje się, że pomimo funkcjonującej zasady samodzielności, pomoc finansowa państwa dla samorządów lokalnych uzależnia samorządy lokalne od władz centralnych. Dzieje się tak ze względu na fakt, że władze centralne mają pokaźne pole do samodzielnego decydowania o wysokości i sposobie przeznaczenia dotacji i subwencji państwowych.

Pracownicy administracji publicznej we Francji wchodzi w skład korpusu służby cywilnej. Korpus urzędników rządowych liczy we Francji ok 2,5 mln osób, korpus samorządowy to ok. 1,3 mln osób oraz korpus szpitalny ok. 0,9 mln. Cała służba państwowa liczy około 1 600 korpusów, a w ramach każdego z korpusów istnieje kilka kategorii korpusów państwowych, np. korpus dyplomatyczny, korpus Rady Stanu, korpus Izby Obrachunkowej. Każdy z funkcjonariuszy państwowych wchodzi w skład korpusu, który jednocześnie określa grupę zawodową. Urzędnik mianowany posiada określone przywileje związane z przynależnością do danego korpusu¹⁴⁸.

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Na mocy ustawy z 2 marca 1982 r. działania z zakresu kontroli zarządczej, nadzoru finansowego i rzetelności działań administracyjnych funkcjonują jako kontrola legalności. Organami kontroli względem samorządów są: trybunał administracyjny oraz – podobnie jak w Polsce – regionalna izba obrachunkowa.

Dzięki temu istnieje kilka narzędzi nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego we Francji. Pierwszym instrumentem jest nadzór nad samorządowcami, którzy nie działali zgodnie z prawem. Istnieje możliwość zawieszenia mera przez prefekta na okres miesiąca lub jego odwołanie przez premiera. Jednocześnie radni gminni mogą być zdymisjonowani przez prefekta, w przypadku nieobecności na trzech kolejnych sesjach rady. Również Rada Ministrów

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ *Służba cywilna w wybranych krajach demokratycznych*, KSAP, Warszawa 1995.

posiada uprawnienie rozwiązania całej rady, działa wówczas na wniosek prefekta w sytuacji, gdy rada odmówiła wykonania jednej ze swoich ustawowych funkcji¹⁴⁹.

Drugi instrument nadzorczy polega na kontroli legalności decyzji podjętych przez jednostki samorządowe. W przypadku stwierdzenia przekroczenia kompetencji rady, prefekt w drodze umotywowanego zarządzenia stwierdza nieważność decyzji samorządowej. Prefekt może działać na swój własny wniosek lub osób trzecich.

Trzeci instrument nadzorczy polega na działaniu w miejsce władzy lokalnej, jeśli ta nie wypełnia swoich obowiązków prawnych. Czwarty zaś dotyczy wymogu posiadania wstępnej aprobaty decyzji samorządowej. Takiej wstępnej aprobaty wymagają uchwały rady generalnej ważne dla polityki finansowej departamentu. W przypadku gmin, wstępnej zgody wymagają decyzje dotyczące przede wszystkim obszaru przemysłu i handlu.

Jak już wcześniej wspomniano, jednostką nadzoru nad finansami samorządowymi są regionalne izby obrachunkowe, które nadzorują sposób wydawania środków finansowych przez samorządy, kontrolują kwalifikowalność wydatków, działania księgowo-rachunkowe itp. Zarówno prefekt, jak i izba obrachunkowa mogą podjąć stosowne działania w momencie nieuchwalenia budżetu do 31 marca, uchwalenia budżetu niezrównoważonego (kiedy powstaje deficyt spowodowany przez wydatki administracyjne), bądź w budżecie nie zostały uwzględnione niezbędne kredyty przeznaczone na wydatki konieczne. Jeżeli budżet nie zostanie uchwalony do 31 marca, propozycję budżetu formułuje regionalna izba obrachunkowa. Prefekt ustala budżet i przekazuje go do wykonania. Jeżeli budżet nie spełnia warunków równowagi wydatków i dochodów, prefekt zgłasza to do sądu administracyjnego, celem ostatecznego ustalenia prawidłowych zapisów w budżecie. Wówczas rada może w ciągu 30 dni zmienić budżet na poprawny.

Ważne miejsce w systemie kontroli i nadzoru samorządu terytorialnego zajmują prefekci. Kontrolują oni także funkcjonariuszy służb państwowych działających w regionach. Prefekt ma prawo do przeprowadzenia kontroli legalności aktów prawa lokalnego. Jeżeli prefekt stwierdzi nieprawidłowości, może zawiadomić trybunał administracyjny. W kompetencji zaś przewodniczącego trybunału jest możliwość podjęcia decyzji o wycofaniu aktu prawnego, jeżeli jest sprzeczny z aktami prawa wyższego rzędu lub powoduje nierzetelne, niegospodarne lub nielegalne działania podejmowane przez samorząd. Jednostka samorządu terytorialnego może odwołać się od decyzji trybunału do Rady Stanu. Prawo do wniesienia odwołania przysługuje również mieszkańcom.

Prefekt w zakresie kontroli legalności ma prawo również przeświecić działalność radnych gminnych. W przypadkach pilnych, prefekt może czasowo zawiesić radę, jak również złożyć wniosek do administracji centralnej o rozwiązanie rady.

Na poziomie departamentalnym przedstawicielem organu administracji szczebla centralnego jest komisarz republiki. Jest on reprezentantem rządu, powoływanym przez prezydenta państwa. Posiada on funkcje nadzorcze nad samorządem departamentalnym. Warto również zwrócić uwagę na kilka charakterystycznych rozwiązań prawnych w zakresie kompetencji nadzorczych podmiotów funkcjonujących w samorządach: organy wspólnot terytorialnych mogą być rozwiązane, zdymisjonowane lub zawieszane przez organy administracji państwowej. Rady gminy, departamentalne i regionalne mogą być rozwiązywane dekretem rady. Członkowie rady wspólnot mogą być zdymisjonowani zarządzeniami reprezentantów państwa z powodu zaistnienia niezdolności do wykonywania przez nich mandatu (np. gdy radny odmawia wykonywania zadań wynikających

149 J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s. 33.

z ustawy, mandatu może go pozbawić sąd administracyjny). Merowie oraz ich zastępcy (organ dualistyczny) mogą być zawieszani przez ministra spraw wewnętrznych oraz odwołani przez radę ministrów w drodze dekretu.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

Jak już wspomniano powyżej, francuski system administracji publicznej przez długie lata był klasycznym przykładem scentralizowanego modelu administracji, który pomimo podejmowanych prób był trudny do przewyciężenia. Wystarczy tu chociażby przypomnieć zapis konstytucji z 1946 roku o powierzeniu funkcji wykonawczych w departamentach prezydentom rad generalnych – nigdy nie zrealizowany, czy chociażby referendum z 27 kwietnia 1969 r., w którym społeczeństwo francuskie opowiedziało się przeciw utworzeniu regionów. Wreszcie jednak po raporcie Guicharda z 1976 roku mówiącym o „rozdętym państwie” i proponującym zmiany decentralizacyjne, w maju 1981 r. premier Pierre Mouroy ogłosił gotowość rządu do zmian w strukturze terytorialnej państwa. Realizatorem tych założeń został minister spraw wewnętrznych Gaston Deffere. Zmiany prowadzone były metodą „małych kroków”, poprzez serię ustaw z lat 1982-1988. Trzeba było wprowadzić wiele modyfikacji i uzupełnień do już istniejących aktów prawnych, gdyż wiele z nich, traktujących o zagadnieniach administracji terytorialnej, zachowało jeszcze moc obowiązującą. Zmianie uległy m.in. ustawy podatkowe, ustawy o departamentach i regionach, kodeks gmin. Najbardziej istotne były rozwiązania wprowadzone na samym początku reform – w ustawie z 2 marca 1982 roku o prawach i swobodach gmin, departamentów i regionów, która w artykule pierwszym mówi, że „*gminy, departamenty i regiony są zarządzane samodzielnie przez wybrane rady*” oraz ustawach z 7 stycznia i 22 lipca roku 1983. Rozwiązanie te obejmowały¹⁵⁰:

- 1) Zmiany ustrojowo-strukturalne, czyli przekształcenie regionów w podmioty samorządu terytorialnego – dzięki temu ustanowiono rady regionalne wybierane w bezpośrednich i powszechnych wyborach, wyposażone w prawo prowadzenia własnej działalności administracyjnej i podejmowania lokalnych aktów prawnych; już od 1972 roku regiony wyposażone były w osobowość prawa publicznego, uzyskując status terytorialnego zakładu publicznego (decentralizacja funkcjonalna, nie kreuje jednak podmiotu samorządu terytorialnego takiego jak gmina czy departament); zmiany ustrojowo-strukturalne w regionie oznaczają, że władzę wykonawczą w tych jednostkach sprawują wybierani prezydenci, a nie rządowi prefekci.
- 2) Zmiany kompetencyjne – znacznie zwiększony zakres kompetencji lokalnych został rozdzielony na nowych zasadach między gminy, departamenty i państwo. Kompetencje przyznawane są w tak zwanych blokach, czyli umożliwiają regulację wszelkich spraw związanych z daną dziedziną i środki do tych regulacji niezbędne. Układy kompetencji, zgodnie z myślą przewodnią ustawodawców, mają zwiększać pozycję organów lokalnych i być tak poroździelane, by umożliwiać gminom, departamentom i regionom możliwość szerokiej współpracy w celu ich realizacji.
- 3) Zmiany w sposobie finansowania – zamiast obwarowanych wieloma rygorami subwencji szczególnych z budżetu państwa, lokalne ośrodki władzy otrzymują dotacje globalne: na bieżącą działalność, inwestycyjną i dotację decentralizacyjną, co zapewnia im znacznie większą samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących dysponowania środkami finansowymi.
- 4) Zmiany w nadzorze administracyjnym, finansowym i technicznym – nadzór centralny zastąpiony został kontrolą sądową trybunałów administracyjnych; w dziedzinie finansów or-

150 Ibidem, s. 33-36.

ganem nadzorującym są regionalne izby obrachunkowe, które mają pierwszeństwo w rozpatrywaniu wszelkich związanych z tym zagadnieniem kwestii.

Artykuł 5 ustawy z 2 marca 1982 roku mówi o tym, że „*gmina może interweniować w sprawy gospodarcze i socjalne*” przyznając zasiłki bezpośrednio lub pośrednio przedsiębiorstwom w celu popierania rozwoju ekonomicznego lub chroniąc interesy ekonomiczne i społeczne ludności. Może też zapewniać utrzymanie usług niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy.

Innymi przykładami zmian w obrębie kategorii konstytucyjnej społeczności terytorialnych są Korsyka podzielona w roku 1975 na dwa departamenty oraz terytorium zamorskie Saint-Pierre i Miquelon, które zmieniło status na departament zamorski. Z konstytucyjnej możliwości tworzenia nowych społeczności terytorialnych skorzystano w ustawie z 2 marca 1982, która powoływała do życia region. Dalej artykuł 72 mówi o funkcjach terytorialnego organu administracji rządowej: „*W departamencie i terytoriach zamorskich przedstawiciel rządu jest obowiązany reprezentować interesy narodowe, wykonywać kontrolę administracyjną i przestrzegania ustaw*”. Jest to dość enigmatyczne określenie kompetencji lokalnego przedstawiciela rządu, co zaowocowało wieloma sprzecznymi interpretacjami zmieniającymi się wraz z trendami przyznawania mniejszych lub większych swobód władzom lokalnym. Niemniej po reformie decentralizacyjnej, kiedy to zniesiono nadzór administracyjny i finansowy, pozycja reprezentanta rządu centralnego uległa znaczącemu osłabieniu. Każda kategoria społeczności terytorialnej reprezentowana jest, zgodnie z artykułem 24 konstytucji, we francuskim Senacie. Wraz z utworzeniem nowych kategorii, należy zapewnić ich reprezentację w tej izbie – bądź poprzez zmianę ustawy o Senacie i zwiększenie liczby senatorów, bądź wprowadzenie przedstawicieli nowych społeczności terytorialnych do kolegiów elektorских wybierających deputowanych do drugiej izby¹⁵¹.

Przedstawione reformy mające na celu usamodzielnienie społeczności lokalnych zostały jednak częściowo zahamowane po Konferencji w Maastricht i w kontekście tendencji do federalizacji Unii Europejskiej. W dniu 6 lutego 1992 roku uchwalono ustawę o administracji terytorialnej Republiki, która zwiększa zakres władzy państwa nad podległymi mu jednostkami terytorialnymi. W artykule 1 ustawa mówi: „*administrację terytorialną Republiki wykonują społeczności terytorialne i zdekoncentrowane służby państwowe*”. Dalej znajdują się fragmenty traktujące o „*prawie powszechnym interwencji państwa*” a także o tym, że ustawa ta „*powierza władzę kierowniczą prefektom regionów wobec ich kolegów z departamentów; region staje się osią główną kompetencji państwa w pewnych podstawowych materiach*”. Pojawia się zdecydowany podział kompetencji pomiędzy władze centralne i lokalne – te pierwsze wykonują zadania o charakterze państwowym, które nie mogą zostać przekazane na niższy szczebel, te drugie odpowiadają za stosunki państwa ze społecznościami lokalnymi. Ustawa z 6 lutego przewidywała również opracowanie w formie dekretu Rady Stanu tak zwanej „Karty dekoncentracji”, która reguluje układ kompetencji pomiędzy władzami państwowymi a organami społeczności terytorialnych. Zgodnie z nią władza centralna pełni rolę sprawnego kierowania, kontrolowania, oceniania, wspomagania, a także inicjowania działalności służb zdekoncentrowanych. Określa więc cele ich działalności, wspomaga ją finansowo oraz ocenia jej efekty. Karta, w artykule 6, powołuje do życia Międzyministerialny Komitet Administracji Terytorialnej, który opracowuje dekoncentracyjną politykę rządową i czuwa nad jej przebiegiem.

Dla większej efektywności w realizacji swoich celów gminy mogą łączyć się w większe organizmy. Organizmem takim są we Francji np. *pays*, czyli zgrupowania gmin lub związków gmin, których celem jest realizacja na danym obszarze wspólnych celów rozwojowych oraz budowanie więzi i solidarności pomiędzy obszarami wiejskimi oraz małymi i średnimi miastami. Idea *pays*,

151 Ibidem.

funkcjonujących na podstawie przepisów z 1995 roku, znowelizowanych w roku 1999, ma stanowić panaceum na istnienie we Francji bardzo małych i słabych gmin. Ocenia się, że powstanie około 500-600 *pays*¹⁵². Na czele *pays* stoi rada do spraw rozwoju (*Conseil de development*), w skład której wchodzi przedstawiciele lokalnych władz oraz organizacji o różnym profilu. Rada przedstawia pomysły dotyczące rozwoju *pays*, wydaje opinie, czuwa nad wykonaniem projektów. Najważniejszymi dokumentami w *pays* są karta *pays* (*Charte de Pays*), która mówi o głównych celach polityki rozwoju regionalnego na tym obszarze oraz kontrakt *pays* (*Contrat de Pays*), czyli dokument podpisany przez *pays* oraz departament, region lub władze centralne traktujący o realizacji i finansowaniu poszczególnych projektów¹⁵³.

Warto zauważyć, że na lata 2014-2015 przypadają niedokończone jeszcze reformy samorządowe we Francji. Ich podstawowym założeniem jest integracja rozdrobionych jednostek terytorialnych. Pomysły na zmiany idą w dwóch podstawowych kierunkach: łączenia bardzo rozdrobnionych gmin (jak już pisano jest ich ponad 36 tys.), ale również departamentów i regionów oraz delimitacja regionów metropolitalnych w myśl teoretycznego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, wykorzystującego potencjał przestrzeni metropolitalnych do tworzenia kanałów dyfuzji potencjału. W związku z faktem, iż reformy nie zostały zakończone, a ostateczne zapisy wzbudzają wątpliwości i pytania pozostają otwarte, nie można jeszcze jednoznacznie skonstatować czy proponowane do wdrożenia reformy wejdą w życie.

Reformy administracyjne w Polsce, która dokonały się w roku 1990, a następnie w roku 1998 zasadzają się na założeniach francuskiego systemu administracji publicznej. Polski i francuski system administracji publicznej na szczeblu samorządowym, pomimo widocznych, drobnych różnic odznacza się bliskością i podobieństwem. Być może planowane do wprowadzenia zmiany polegające na eksponowaniu przestrzeni zurbanizowanych w polityce terytorialnej oraz integrowanie administracyjnych terytoriów adekwatnie do potrzeb, mogłyby być elementami implementowanymi w Polsce.

Najnowsze reformy samorządu terytorialnego przeprowadzane są we Francji od 2010 roku. Początkowo była mowa o działaniach na rzecz łączenia gmin, których w ocenie projektodawców ustawy jest we Francji zbyt dużo. Ich liczba ma prawdopodobnie związek z faktem, iż historycznie rzecz biorąc ich granice przebiegają tam, gdzie historyczne granice parafii. Ale po wielu latach funkcjonowania gmin w takiej formie, nikt nie jest zainteresowany likwidacją części z nich poprzez wchłanianie. Jednym z głównych celów realizowanej obecnie reformy jest objęcie całego kraju współpracą międzygminną opartą na wspólnym opodatkowaniu, co ma się przyczynić do uproszczenia i ujednoczenia organizacji terytorialnej kraju. W związku z tym ustawa z 16 grudnia 2010 r. zobowiązała prefektów wszystkich departamentów do opracowania, wspólnie z radnymi, tzw. departamentalnych schematów współpracy międzygminnej, których celem jest zracjonalizowanie dotychczasowej współpracy. Na podstawie tego planu wspomniana ustawa wprowadziła także obowiązek przystąpienia do 1 czerwca 2013 r. do jednej z form współpracy wszystkich gmin zamieszkałych przez ponad 5 tys. mieszkańców¹⁵⁴.

Omawiany akt prawny z 2010 r., dokonuje jednak odpowiedniej modyfikacji ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego, stwarzając możliwość utworzenia nowej jednostki z połączenia departamentów i regionów. Jak dotąd z tego rozwiązania nie skorzystano. Aby takie rozwiązanie

152 Ibidem.

153 Ibidem.

154 Zawadzka-Pąk U., *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie terytorialnym na tle sytuacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 5/2013, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 10.

było możliwe, zainteresowany region i departamenty powinny przedłożyć rządowi odpowiedni wniosek. Wcześniej w każdym departamencie musi odbyć się referendum, w którym bezwzględna większość głosujących wyrazi zgodę na taką fuzję.

Inną ideą najnowszych reform samorządowych we Francji, która również ma małe szanse na realizację, jest zastąpienie struktury administracyjnej ukształtowanej w okresie rewolucji francuskiej z 1789 r. dwupoziomową strukturą składającą się ze szczebla regionalnego oraz ze szczebla gminnego. Funkcjonowanie gmin według tych założeń powinno w większym stopniu opierać się na współpracy międzygminnej. Dalsze pomysły reformy samorządowej dotyczą zacieśnienia współpracy między departamentami a regionami oraz wzmocnienia współpracy międzygminnej. Kolejnymi, nowymi rozwiązaniami reformy administracyjnej zapoczątkowanej w roku 2010 we Francji są kwestie dostosowania funkcji i struktury regionalnych izb obrachunkowych do wymogów nowego zarządzania finansami publicznymi, a nade wszystko nadania specjalnego statusu metropoliom francuskim oraz działania zmierzające do wzmocnienia obszarów metropolitalnych.

Przesłankami do najnowszych reform samorządowych we Francji była chęć uproszczenia struktury administracyjnej, tak by możliwe było dokonanie jasnego podziału kompetencji, m.in. poprzez połączenie funkcji radnych departamentów i regionów oraz intensyfikację współpracy międzygminnej. Efektem reformy samorządowej zapoczątkowanej w roku 2010 było ustanowienie instytucji tzw. radnego terytorialnego (*conseiller territorial*). Są to osoby będące jednocześnie radnymi departamentalnymi i regionalnymi. Przepisy te obowiązują od wyborów samorządowych w departamentach i regionach, które odbyły się w marcu 2014 r.¹⁵⁵.

Jednym z głównych celów realizowanej obecnie reformy jest objęcie całego kraju współpracą międzygminną opartą na wspólnym opodatkowaniu, co ma się przyczynić do uproszczenia i ujednoczenia organizacji terytorialnej kraju. W związku z tym ustawa z 16 grudnia 2010 r. zobowiązała prefektów wszystkich departamentów do opracowania, wspólnie z radnymi, tzw. departamentalnych schematów współpracy międzygminnej, których celem jest zrationalizowanie dotychczasowej współpracy. Na podstawie tego planu wspomniana ustawa wprowadziła także obowiązek przystąpienia do 1 czerwca 2013 r. do jednej z form współpracy wszystkich gmin zamieszkałych przez ponad 5 tys. mieszkańców¹⁵⁶.

Francuzi wyraźnie zaczęli dostrzegać siłę sprawczą ośrodków metropolitalnych w budowaniu przewagi konkurencyjnej na poziomie gospodarki narodowej. Ponadto warto zauważyć, że francuscy projektodawcy ustawy słusznie zauważyli, że również obszary metropolitalne powinny stać się kategorią programowania strategicznego rozwoju.

W myśl nowej ustawy w odniesieniu do ośrodków metropolitalnych, status metropolii we Francji mogą obecnie uzyskać instytucje publicznej współpracy międzygminnej (EPCI), które liczą ponad 500 tys. mieszkańców oraz społeczności miejskie (*communautés urbaines*). Metropolie w obecnej wizji modyfikacji prawa nie będą mieć dochodów własnych. Warto również zauważyć, że w początkowej wersji projektu ustawy metropolie mogły zastępować departamenty. Ostatecznie nie zdecydowano się jednak na taki krok. W obecnym stanie prawnym, o ile metropolia wykonuje w pełny sposób znaczną część kompetencji ustawowo powierzonych wchodzącym w jej skład gminom, o tyle w zakresie zadań departamentów w pełny sposób mogą wykonywać wyłącznie niektóre zadania. Metropolie we Francji wykonują dwa rodzaje kompetencji: z jednej strony

155 Ibidem, s. 11.

156 Ibidem, s. 11-12.

kompetencje obligatoryjne zamiast innych jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś kompetencje fakultatywne przekazywane im przez departament, region, ale też państwo¹⁵⁷.

Od roku 2013 mamy do czynienia z ideą zreformowania systemu głosowania w wymiarze lokalnym, ponownego ustanowienia ogólnych kompetencji dla regionów i departamentów z uwzględnieniem ogólnych kierunków reform: integracji wspólnot, nowych kompetencji organów samorządowych i nowej roli dla ośrodków i obszarów metropolitalnych, a status metropolii będzie możliwy do osiągnięcia dla innych ośrodków niż Paryż, Marsylia oraz Lyon. Analizowane reformy nie mają póki co bezpośredniego przełożenia na gospodarcze, społeczne, czy przestrzenne efekty, co miałyby odzwierciedlenie we wskaźnikach obrazujących potencjał społeczno-gospodarczy samorządów we Francji. Jednak jak powszechnie wiadomo, widoczne są zmiany we wskaźnikach produktu, nieco gorzej rezultaty, a zmiany we wskaźnikach oddziaływania potrzebują większej czasowej retrospektywy¹⁵⁸.

7. Podsumowanie

Należy zauważyć, że reforma samorządowa w Polsce, która przebiegała w latach 1990-1998, była w dużej części inspirowana rozwiązaniami francuskimi. Trójstopniowy podział władzy na szczeblu terytorialnym, zasada samodzielności, subsydiarności oraz decentralizacji stanowią istotę funkcjonowania samorządu terytorialnego we Francji. Podobnie wygląda to w kwestii zasad określających relację administracji rządowej i samorządowej.

W przypadku polskiego systemu administracji publicznej, inspirację systemem francuskim widać również w licznych komentarzach do ustawy o samorządzie gminnym, gdzie możemy przeczytać, iż mandat realnych uprawnień i możliwości podejmowania decyzji sprawczych przez organy gminne, wpisują się w sposób myślenia, że władza ma być jak najbliżej obywatela, jak najlepiej rozumieć jego indywidualne i przede wszystkim zbiorowe potrzeby.

Podstawowym elementem porządkującym charakter tych relacji jest zasada samodzielności (administracja samorządowa i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego nie są poddawane żadnej ingerencji administracji rządowej, jak i państwowej). Jednakże JST mogą być poddawane kontroli przez administrację centralną ze względu na kryterium legalności, gospodarności oraz rzetelności działania. Te rozwiązania spotkamy zarówno we Francji, jak i w Polsce, która bazowała na szczegółowym rozwiązaniu tego typu również i w tym przypadku.

Najważniejszym elementem spajającym wspomniane dwa systemy administracji publicznej jest trójszczeblowy podział władzy. W Europie spotkamy różne rozwiązania związane tak z rolą administracji samorządowej w kontekście administracji szczebla centralnego, jak i w zakresie liczby poziomów administracji samorządowej. Do pewnego stopnia liczbę tę wyznacza potencjał przestrzenny kraju: na niewielkim obszarze najczęściej występują tylko dwa poziomy terytorium administracyjnego. Podobny kierunek myślenia wyznaczają analizy w zakresie potencjału gospodarczego i instytucjonalnego państw europejskich, w szczególności członków UE. Chodzi tutaj o przestrzenne zróżnicowanie potencjału gospodarczego na niewielkim obszarze i nałożenie na to filtra związanego z potencjałem przestrzennym kraju: na niewielkich obszarach relatywnie

157 Ibidem, s. 15-16.

158 *Decentralisation at crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Council of European Municipalities and Regions, Brussel 2013, s. 32-33.

słabszych gospodarczo, nierzadko szczebel drugi nie pojawia się ze względu na słabość terytorium w sensie gospodarczym lub ze względu na niewielki w sensie geograficznym obszar możliwy do zdelimitowania. Przykładowo w Niemczech, na słabszych w sensie terytorialnym obszarach pomimo trójszczeblowego podziału terytorialnego, średni szczebel nie pojawia się, a samorządowy podział terytorialny jest dwuszczeblowy.

Reformy samorządowe we Francji, które mają miejsce również w roku 2015, idą w kierunku wyodrębnienia „regionów metropolitalnych”, rozumianych jako obszary funkcjonalne z wyraźnie zarysowaną częścią centralną oraz suburbiów będących funkcjonalnie powiązanych z miastem-rdzeniem. Kryteriami delimitacji obszarów metropolitalnych na ogół są: czas dojazdu do miasta-rdzenia oraz jego potencjał gospodarczy. Niezależnie od zasięgu obszarów metropolitalnych, rośnie ich znaczenie w świecie, a dostrzeganie i formułowanie tego w kierunkach polityki rozwoju regionalnego jest kluczowe dla budowania przewagi konkurencyjnej państw i regionów. W Polsce nie dostrzega się istoty wspierania rozwoju obszarów metropolitalnych. Nie są one kategorią strategicznego myślenia, chociaż Polska posiada policentryczny system osadniczy. We Francji wysiłki na rzecz reformy administracji samorządowej idą w kierunku łączenia jednostek samorządu terytorialnego. Najpierw uznano, że ponad 36 tys. gmin to zbyt duża liczba (niektóre z samorządów na poziomie gminnym to wspólnoty liczące kilkudziesięciu obywateli), ale napotkano na społeczny oraz polityczny opór przed integracją gmin. Obecnie reformy idą w kierunku integracji samorządów regionalnych i wyodrębniania przestrzeni o silnych funkcjach metropolitalnych. Trudno jest na obecnym etapie reformy jednoznacznie wyrokować co do ostatecznego kształtu samorządów we Francji. Jedno jest jednak pewne: działania zmierzające do dostosowania samorządów do współczesnych wyzwań samorządów terytorialnych, i efektywnego wykorzystania dla własnych celów zjawisk: metropolizacji, globalizacji, gospodarki opartej na wiedzy i sieciowości podmiotów, ze względu na tradycje korzystania z rozwiązań francuskich na gruncie polskim, powinny być brane pod uwagę jako potencjalnie możliwe do implementacji w Polsce.

Bibliografia

- Chorąży K., *Zagadnienia ustroju lokalnego we Francji*, Verba, Lublin 1998.
- Decentralisation at crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Council of European Municipalities and Regions, Brussel 2013.
- ec.europa.eu/eurostat/data/database.
- Geppert A., *Planning without spatial development perspective? French case*, [w:] Knaap G.J. (i in.), *Planning for states and nation states*.
- Izdebski H., *Współczesne modele administracji Publicznej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993.
- Jeżewski J. (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1995.
- Konstytucja Francji z 4 października 1958 r.*, W. Skrzydło (tłumaczenie i wstęp), wyd. II, uzupełnione, Warszawa 2005.
- Schuster W., Vallier F. i inni, *Local and regional development in Europe structures and competences*, CEMR, Bruksela-Paryż 2005. www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe_EN.pdf
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, FRDL, Warszawa 1990.
- Oberdorff H., *Les institutions administrative*, Sirey Université, Paris 2002.
- Pietrzyk I. (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1998.

- Pietrzyk I., *Organizacja terytorialna i system polityki regionalnej w wybranych państwach członkowskich UE*, [w:] T.G. Grosse, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Pietrzyk I., *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, KPZK PAN t. 99, PWN, Warszawa 1992.
- Rajca L. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, wyd. Elipsa, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., *Ewolucja stosunków między administracją centralną a samorządem terytorialnym we Francji*, „Problemy rad narodowych” nr 55, 1983, s. 8.
- Samorządy w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Informacji Europejskiej, Warszawa 2007.
- Służba cywilna w wybranych krajach demokratycznych*, Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 1995.
- J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Elipsa, Warszawa 2010.
- Zawadzka-Pąk U., *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie terytorialnym na tle sytuacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 5/2013, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/france-departements.asp?annee=2010

Jarosław Bober*



AMORZĄD LOKALNY W HISPANII

1. Ustrój polityczny Hiszpanii

Królestwo Hiszpanii (*Reino de Espana*) jest państwem, w którym konstytucja łączy zasady suwerenności ludu z zasadą monarchiczności. Zasady te ukształtowane i zagwarantowane przez konstytucję z roku 1978 ukształtowała burzliwa historia ustroju Hiszpanii w XX wieku. Po wyborach 1931 r. zakończonych zwycięstwem partii republikańskich i socjalistycznych król Hiszpanii Alfons XIII opuścił kraj. W tym samym roku Hiszpania została proklamowana republiką. Kolejne dwa lata to okres rządów lewicy i także nowa konstytucja Hiszpanii (rok 1931), która wprowadziła system parlamentarno-gabinetowy. Lata 1933-1936 to przejście rządów przez opcje prawicowe, zakończone objęciem rządów w wyniku wyborów przez lewicowy Republikański Front Ludowy. Jego działania (głównie skierowane przeciwko Kościołowi oraz arystokracji), doprowadzają do puczu wojskowego, na czele którego stanął generał Francisco Franco. Wydarzenia te rozpoczynają trwającą do 1939 roku wojnę domową. Okres powojenny to okres rządów dyktatury generała Franco i izolacji Hiszpanii na arenie międzynarodowej. Lata 50. i 60. XX wieku to okres ograniczonej liberalizacji gospodarczej i politycznej oraz powrotu Hiszpanii do społeczności międzynarodowej. Powrót do demokracji stał się w pełni możliwy po śmierci Franco, kiedy to tron Hiszpanii objął Juan Carlos (rok 1975). Przywrócony wcześniej dwuizbowy parlament – Kortezy Generalne – w 1978 roku uchwala konstytucję Hiszpanii ustanawiając monarchię parlamentarną (art. 1 konstytucji). Zgodnie z ustępem 1 art. 57: „korona Hiszpanii jest dziedziczna w osobach sukcesorów Jego Wysokości Don Juana Carlosa I de Burbón, prawowitego dziedzica historycznej dynastii”¹⁶⁰.

Król jest najwyższym reprezentantem państwa, zgodnie z art. 56 konstytucji jest on także „...symbolem jego jedności i trwałości, sprawuje arbitraż i moderuje normalne funkcjonowanie instytucji, urzeczywistnia najwyższą reprezentację Państwa Hiszpańskiego w stosunkach międzynarodowych (...), oraz wykonuje funkcje, które wyraźnie przyznaje mu konstytucja i ustawy”¹⁶¹. Władzę ustawodawczą w Hiszpanii sprawują Kortezy Generalne, będące dwuizbowym

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w latach 2008-2014 dyrektor Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej UEK. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach administracji i gospodarki samorządowej, zarządzania publicznego oraz zarządzania strategicznego w sektorze publicznym.

155 J.S. Tura, M.A.A. Perez, *Kortezy generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 12.

161 Ibidem, s. 110.

parlamentem składającym się z Kongresu Deputowanych (*Congreso de los Diputados*) oraz Senatu. Kongres Deputowanych składa się z 300 do 400 deputowanych, wybieranych w wyborach proporcjonalnych. W myśl konstytucji Kongres jest izbą reprezentującą cały naród hiszpański – deputowani są wybierani według liczby ludności, którą reprezentują. Natomiast w przypadku ok. 250 osobowego Senatu – mamy sytuację, w której można mówić o reprezentacji terytorialnej: 208 senatorów reprezentuje prowincje (po 4 senatorów z każdej), natomiast pozostali – wspólnoty autonomiczne (po jednym senatorze na każdą oraz dodatkowo po jednym na każdy 1 mln mieszkańców)¹⁶². Król desygnuje (po konsultacjach z grupami politycznymi oraz parlamentem) kandydata na premiera, który poddaje program polityczny pod głosowanie Kongresu. W przypadku pozytywnego głosowania Król mianuje premiera. W przypadku braku większości w Kongresie procedura jest powtarzana, natomiast jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od pierwszego głosowania premier nie zostanie mianowany, Królowi przysługuje prawo rozwiązania Kortezów Generalnych i ogłaszane są nowe wybory¹⁶³. Członkowie rządu są powoływani przez Króla na wniosek premiera. Rząd ponosi odpowiedzialność przed Kongresem w zakresie działalności politycznej.

Organizacja terytorialna Hiszpanii – będącej państwem zdecentralizowanym i charakteryzującym się wysokim poziomem autonomii¹⁶⁴ wyodrębnionych jednostek terytorialnych – została określona w rozdziale 8 konstytucji. Postanowienia tego rozdziału wskazują na gminy (*municipios*), prowincje (*provincias*) oraz wspólnoty autonomiczne (*Comunidades Autónomas*) jako jednostki samorządu terytorialnego. Jednostkom tym konstytucyjnie zagwarantowano samorządność w zarządzaniu ich sprawami oraz wsparcie w zakresie równowagi ekonomicznej pomiędzy poszczególnymi terytoriami¹⁶⁵. Ponadto konstytucja umożliwia tworzenie – w ramach wspólnot autonomicznych – innych jednostek, nie wskazując ich jednak bezpośrednio.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

Generalne zasady funkcjonowania, prawa i obowiązki samorządu regionalnego i lokalnego w Hiszpanii normuje – jak wskazano wcześniej – rozdział 8 konstytucji. O ile kwestie samorządu lokalnego są regulowane przez 3 artykuły konstytucji dotyczące generalnych zasad i gwarancji – pozostawiając szczegółowe rozstrzygnięcia statutom wspólnot autonomicznych (regionów) oraz ustawom – tak wspólnotom autonomicznym konstytucja poświęca 16 artykułów. Obejmują one nie tylko gwarancje i procedury dla tworzenia wspólnot, ale także ich relacje z państwem jak i samorządami lokalnymi. Konstytucja definiuje także zakres funkcjonowania wspólnot autonomicznych. Szczegółowe rozwiązania dotyczące np. samego procesu autonomii, finansowania wspólnot czy koordynacji zadań państwa i wspólnot autonomicznych są regulowane poprzez szereg aktów różnego rzędu (ustawy organiczne, ustawy zwykłe, dekrety królewskie czy umowy¹⁶⁶). Szereg z nich zostało przyjętych po 2000 roku w ramach reformowania administracji publicznej.

162 Ibidem str. 17-20.

163 Art. 99 i kolejne konstytucji Hiszpanii: www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx, dostęp: 28.06.2015.

164 Należy pamiętać, że poziom autonomii jest ograniczony, na co wskazuje chociażby art. 2 konstytucji, mówiący o nierozdzielnej jedności narodu hiszpańskiego. Autonomię tą należy rozumieć jako „uprawnienie do samodzielnego podejmowania decyzji przy wykonywaniu przynależnych kompetencji”. Szerzej: J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 188-191.

165 Art. 136 do 138 konstytucji Hiszpanii: www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx, dostęp: 28.06.2015.

166 Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących wspólnot autonomicznych: administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/AdministracionAutonomica.html#1.

Zasadnicze znaczenie dla kształtu organizacji i funkcjonowania wspólnoty mają statuty poszczególnych regionów. Zdecydowanie najwięcej miejsca konstytucja poświęca wspólnotom autonomicznym stanowiącym samorząd regionalny. To właśnie te jednostki posiadają najszersze uprawnienia wynikające wprost z konstytucji. Jednym z podstawowych praw jest opracowanie statutu wspólnoty autonomicznej (wspólnie z przedstawicielami prowincji oraz członkami obu izb parlamentu z danego obszaru), przyjmowanego następnie przez Kortezy Generalne jako tzw. prawo podstawowe. Władze wspólnot autonomicznych stanowią: Zgromadzenie (*Parlamento*), Rada rządu regionalnego (*Consejo de Gubeirno*) oraz Prezydent (*Presidente*). Członkowie zgromadzenia są wybierani w wyborach powszechnych, szef rządu (prezydent) jest wybierany przez zgromadzenie i mianowany przez Króla. Natomiast rada rządu regionalnego (organ wykonawczy z prawem inicjatywy legislacyjnej) jest wybierana przez zgromadzenie po zatwierdzeniu przez szefa rządu wspólnoty.

Prowincje – będące tak jak gminy organami samorządu lokalnego – są podmiotami cieszącymi się osobowością prawną – składają się z gmin zgrupowanych w taki sposób, aby uzyskać zdolność do realizacji zadań publicznych. Sprawowanie władzy w prowincji – stanowiącej zarówno związek gmin jak i okręg administracyjny – i jej administracja zostały powierzone Radom Prowincjonalnym (*diputaciones provincial*) na czele z przewodniczącym (*presidente de la diputación*). Radni prowincji są desygnowani przez partie polityczne spośród osób sprawujących mandat radnych gmin. Przewodniczący (prezydent) jest wybierany przez radę prowincji a w pełnieniu funkcji organu wykonawczego wspierają go wiceprezydenci oraz komitet wykonawczy (*junta de gobierno*).

W odniesieniu do gmin w konstytucji znajdziemy gwarancję autonomii gmin i ich osobowości prawnej. Ośrodkiem władzy w gminach jest rada gminna (*Ayuntamiento*) składająca się z radnych (*Concejales*) – wybieranych przez mieszkańców oraz burmistrza (*Alcalde*) – który może być wybierany przez radnych bądź bezpośrednio przez mieszkańców. Burmistrz, będący jednocześnie przewodniczącym rady, wybiera spośród radnych zarząd gminy (*junta de gobierno local*). Kadencja organów we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego trwa cztery lata.

W przypadku tych dwóch jednostek konstytucja wskazuje także na gwarancje zabezpieczenia środków finansowych niezbędnych dla realizacji powierzonych zadań i pochodzących z przychodów własnych tych jednostek, udziałów w dochodach Państwa oraz wspólnot autonomicznych.

Poza konstytucją oraz statutami regionów (wspólnot autonomicznych) obejmującymi kwestie organizacji samorządów lokalnych na terenie ich obowiązywania, podstawowym aktem regulującym funkcjonowanie samorządu lokalnego w Hiszpanii jest ustawa z dnia 2 kwietnia 1985 roku o podstawowych zasadach samorządu lokalnego (*Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*)¹⁶⁷, zmieniana od momentu jej uchwalenia prawie trzydziestokrotnie. Ustawa ta wskazuje gminy (*municipios*) jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe jednostki samorządu wskazane w ustawie (art. 3) to: prowincje (*provincias*) i wyspy (*islas*). Zgodnie z delegacją zawartą w konstytucji ustawa dopuszcza także tworzenie innych jednostek jakimi są: stowarzyszenia gmin (*mancomunidades*), powiaty [okręgi] (*comarcas*) oraz obszary metropolitarne. Przez wiele lat – do wprowadzenia zmian w roku 2013 – ustawa o podstawowych zasadach samorządu lokalnego wskazywała także na możliwość tworzenia jednostek terytorialnych mniejszych niż gminy – EATIM (*entidades de ámbito territorial inferior al municipio*). Wprowadzone zmiany w tym zakresie nie pozwalają na tworzenie nowych jednostek tego typu, natomiast pod określonymi warunkami umożliwiają funkcjonowanie dotychczas istniejących. Ustawa o podstawowych zasadach samorządu lokalnego, oprócz ogólnych postanowień, reguluje w kolejnych rozdziałach kwestie dotyczące gmin, prowincji, innych jednostek lokalnych, przepisów wspólnych dla funkcjonowania samorządów lokalnych, kwestii

167 Państwowy dziennik urzędowy: www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392, dostęp: 2.07.2015.

dotyczących majątku, działań i świadczonych usług, pracowników jednostek samorządowych, finansów lokalnych, współpracy władz państwowych i samorządowych, przepisów szczególnych dotyczących dużych gmin. Jest to więc akt w sposób kompleksowy regulujący funkcjonowanie jednostek lokalnych.

Oczywiście ustawa nie wyczerpuje wszystkich kwestii a ich uszczegółowienie znajdziemy w szeregu aktów prawnych różnej rangi, wprowadzających czy też reformujących rozwiązania w zakresie organizacji działania władz lokalnych czy też ich finansowania¹⁶⁸. Warto wskazać na chociażby takie przepisy wykonawcze jak: rozporządzenie w sprawie organizacji, działania i statusu władz lokalnych (*Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*), zatwierdzone dekretem królewskim 2568/1986 z dnia 28 listopada czy rozporządzenie w sprawie ludności i podziału terytorialnym władz lokalnych (*Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*) zatwierdzone dekretem królewskim 1690/1986 z dnia 11 lipca. W zakresie spraw finansowych należy wskazać na regulacje dotyczące majątku komunalnego (*Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*), rozporządzenie zatwierdzone dekretem królewskim 1372/1986 z dnia 13 lipca) czy prawo dotyczące finansów lokalnych z dnia 5 marca 2004 roku, zatwierdzone królewskim dekretem legislacyjnym 2/2004, zmieniającym ustawę z 2002 roku (*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*). Szereg kolejnych aktów to przepisy z lat 2003-2015 zmieniające czy też reformujące poszczególne aspekty funkcjonowania samorządów lokalnych.

Hiszpania w roku 1985 podpisała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, która została ratyfikowana w 1988 roku i jej postanowienia weszły w życie we wrześniu tego samego roku.

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego

Administrację samorządową Hiszpanii tworzą, zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej¹⁶⁹:

- 17 wspólnot autonomicznych (regionów) oraz 2 miasta autonomiczne (*ciudades autónomas*) w Afryce: Ceuta i Melilla (o ograniczonym stopniu autonomii w porównaniu z pozostałymi wspólnotami, w tym m.in. pozbawione niezależnego zgromadzenia legislacyjnego);
- 50 prowincji (w przypadku 7 – gdzie występuje 1 prowincja – ich kompetencje realizowane są przez odpowiednie wspólnoty autonomiczne);
- 11 wysp: Baleary (4) i Kanaryjskie (7);
- 8 117 gmin, będących podstawowymi jednostkami organizacji terytorialnej.

Jednostki te (w zależności od regulacji wspólnot autonomicznych) uzupełniają:

- 3 719 jednostek terytorialnych mniejszych niż gminy (EATIM);
- 81 powiatów lub innych jednostek tworzonych na mocy decyzji wspólnot autonomicznych, które występują w czterech regionach: Katalonii (41), Kraju Basków (7), Aragonii (32) oraz Kastylii i Leon (1);
- 3 obszary metropolitarne (1 w Katalonii oraz 2 w Walencji);
- 1 018 stowarzyszeń gmin, skupiających prawie 6 200 tych jednostek.

168 Pełny wykaz obejmujący ponad 30 aktów prawnych dostępny na stronie Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej: administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/AdministracionLocal.html?idioma=en&imprimir=1#1, dostęp: 2.07.2015.

169 Źródło: www.seap.minhap.gob.es/en/web/areas/politica_local.html, dostęp: 1.07.2015.

Zarówno samorządy regionalne jak i lokalne (szczególnie gminy) są istotnie zróżnicowane. Zróżnicowanie wspólnot autonomicznych wynika z różnych rozwiązań względem wspólnot – w tym głównie zakresu autonomii – gdzie na jednym biegunie mamy Katalonię czy Kraj Basków z szeroką autonomią, na drugim zaś – 2 miasta autonomiczne o ograniczonym charakterze autonomii. Istotnie zróżnicowany jest także czas powstania autonomii – rozumiany jako zatwierdzenie jej statutu, który rozciągał się w okresie od 1979 roku (wspomniane już Katalonia i Kraj Basków) po rok 1995 (wspomniane miasta autonomiczne). W przypadku większości wspólnot autonomicznych okres przyjmowania ich statutów to lata 1981-1983. Kolejne zróżnicowanie wynika z rozwiązań przyjętych w statutach – w tym także kwestii organizacji samorządu lokalnego, gdzie część regionów korzystając z ustawowych uprawnień wprowadza własne rozwiązania (np. tworzenie wskazanych już jednostek na kształt powiatów). Istotną różnicą jest także liczba prowincji tworzących dany region zawierająca się w przedziale od 1 do 9 (tabela poniżej), a także szczególna pozycja niektórych regionów. Takim szczególnym przypadkiem jest Madryt, będący zarówno stolicą Królestwa Hiszpanii jak i autonomicznej wspólnoty Madrytu, na którą składa się 179 gmin oraz 21 dystryktów administracyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Status Madrytu reguluje ustawa z dnia 4 lipca 2006 o stołecznym statusie Madrytu i jego organizacji (*Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*).

Tabela 9. Administracja regionalna i lokalna wg. wspólnot autonomicznych

Wspólnota autonomiczna	Data i podstawa pierwotnego przyjęcia statutu wspólnoty	Liczba prowincji
Andaluzja (<i>Andalucía</i>)	30 grudnia 1981 (LO 6/1981)	8
Aragonia (<i>Aragón</i>)	10 sierpnia 1982 (LO 8/1982)	3
Asturia (<i>Principado de Asturias</i>)	30 grudnia 1981 (LO 7/1981)	1
Baleary (<i>Illes Balears</i>)	25 lutego 1983 (LO 2/1983)	1
Wyspy Kanaryjskie (<i>Canarias</i>)	10 sierpnia 1982 (LO 10/1982)	2
Kantabria (<i>Cantabria</i>)	30 grudnia 1981 (LO 8/1981)	1
Kastylija La Mancha (<i>Castilla – La Mancha</i>)	10 sierpnia 1982 (LO 9/1982)	5
Kastylija i Leon (<i>Castilla y León</i>)	25 lutego 1983 (LO 4/1983)	9
Katalonia (<i>Cataluña</i>)	18 grudnia 1979 (LO 4/1979)	4
Walencja (<i>Comunitat Valenciana</i>)	01 lipca 1982 (LO 5/1982)	3
Estremadura (<i>Extremadura</i>)	25 lutego 1983 (LO 1/1983)	2
Galicja (<i>Galicia</i>)	06 kwietnia 1981 (LO 1/1981)	4
Madryt (<i>Comunidad de Madrid</i>)	25 lutego 1983 (LO 3/1983)	1
Murcja (<i>Región de Murcia</i>)	9 czerwca 1982 (LO 4/1982)	1
Nawarra (<i>Comunidad Foral Navarra</i>)	10 sierpnia 1982 (LO 13/1982)	1
Kraj Basków (<i>País Vasco, bask. Euskadi</i>)	18 grudnia 1979 (LO 3/1979)	3
La Rioja	9 czerwca 1982 (LO 3/1982)	1
Ceuta	13 marca 1995 (LO 1/1995)	-
Melilla	13 marca 1995 (LO 2/1995)	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej: www.seap.minhap.gov.es/en/web/areas/politica_local.html oraz Państwowego Dziennika Urzędowego: www.boe.es/buscar, dostęp: 03.07.2015.

Istotne różnicowania pomiędzy wspólnotami autonomicznymi występują także w zakresie podstawowych ich charakterystyk demograficznych, społecznych jak i ekonomicznych. W wymiarze kulturowym, społecznym czy politycznym należy niewątpliwie wskazać na różnicowania językowe (Kraj Basków, Katalonia, Galicja) czy tendencje zmierzające do zwiększenia autonomii i uniezależnienia się od Madrytu występujące w takich jednostkach jak Katalonia czy Kraj Basków. Istotnie zróżnicowana jest populacja wspólnot: ludność najmniej liczebnego regionu¹⁷⁰ – La Rioja (319 002 mieszkańców) stanowi zaledwie 3,8% liczby ludności największej pod tym względem Andaluzji (8 402 305 mieszkańców).

Tabela 10. Podstawowe charakterystyki wspólnot autonomicznych

Wspólnota autonomiczna	Liczba ludności (2014)	Stopa bezrobocia w % (II kwartał 2015)	PKB per capita (2014) w EUR
Andaluzja (<i>Andalucía</i>)	8 402 305	30,98	16 884
Aragonia (<i>Aragón</i>)	1 325 385	17,00	24 957
Asturia (<i>Principado de Asturias</i>)	1 061 756	20,15	20 334
Baleary (<i>Illes Balears</i>)	1 103 442	16,45	23 931
Wyspy Kanaryjskie (<i>Canarias</i>)	2 104 815	30,30	19 581
Kantabria (<i>Cantabria</i>)	588 656	18,15	20 855
Kastylija La Mancha (<i>Castilla – La Mancha</i>)	2 078 611	27,00	18 307
Kastylija i Leon (<i>Castilla y León</i>)	2 494 790	18,49	21 727
Katalonia (<i>Cataluña</i>)	7 518 903	19,10	26 996
Walencja (<i>Comunitat Valenciana</i>)	5 004 844	23,02	20 073
Estremadura (<i>Extremadura</i>)	1 099 632	29,56	15 752
Galicja (<i>Galicia</i>)	2 748 695	20,00	19 954
Madryt (<i>Comunidad de Madrid</i>)	6 454 440	17,66	31 004
Murcja (<i>Región de Murcia</i>)	1 466 818	24,77	18 529
Nawarra (<i>Comunidad Foral Navarra</i>)	640 790	12,55	28 124
Kraj Basków (<i>País Vasco, bask. Euskadi</i>)	2 188 985	15,98	29 683
La Rioja	319 002	16,39	24 998
Ceuta	84 963	24,59	18 550
Melilla	84 509	36,35	16 941

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych El Instituto Nacional de Estadística: www.ine.es/FichasWeb/Reg-Comunidades.do?L=0, dostęp: 03.07.2015.

Niewątpliwie podstawowe parametry ekonomiczne wskazują także na ogromne zróżnicowanie międzyregionalne (poniższy wykres). Przykładem jest chociażby ponad dwukrotna rozpiętość stopy bezrobocia pomiędzy Nawarrrą (12,55%) a Andaluzją (30,98%). Podobny rząd dysproporcji

170 Nie uwzględniając miast autonomicznych.

obserwujemy w przypadku regionalnego PKB w przeliczeniu na mieszkańca, który w Madrycie czy Kraju Basków (odpowiednio: 31 004 i 29 863 EUR) jest dwukrotnie wyższy niż w takich regionach jak Estremadura czy Andaluja (odpowiednio: 15 752 i 16 884 EUR). Mając na uwadze zadeklarowane już w konstytucji¹⁷¹ tworzenie korzystnych warunków rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz dla sprawiedliwego podziału dochodów (regionalnych i osobistych) w ramach prowadzonej polityki gospodarczej, niewątpliwie zróżnicowania te stanowią istotne wyzwanie dla polityki regionalnej.

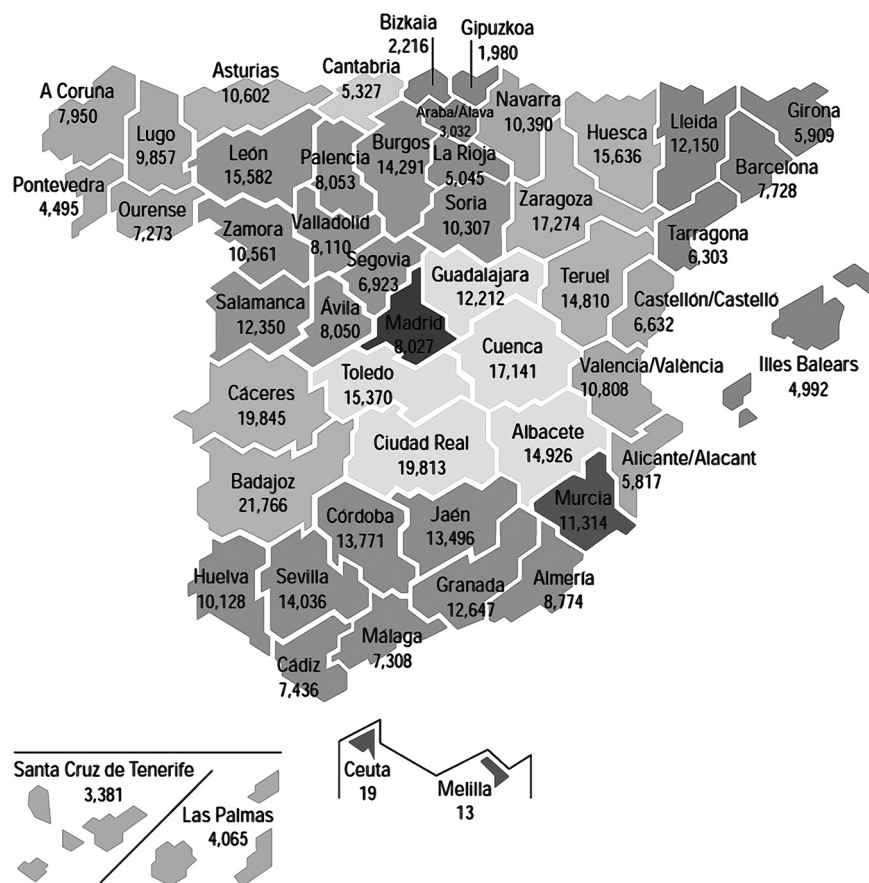
Wykres 7. Stopa bezrobocia i PKB per capita wg regionów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych El Instituto Nacional de Estadística.

Zróżnicowania jednostek podziału terytorialnego Hiszpanii nie ograniczają się jedynie do regionów. Dotyczą także prowincji oraz gmin. W obu przypadkach wskazać należy na odrębności wynikające ze statutów wspólnot autonomicznych (w ramach dopuszczanych postanowieniami prawa krajowego) a także zróżnicowanie w zakresie wielkości (przykład prowincji ilustruje powyższy wykres), liczby ludności czy dochodów. Cechą charakterystyczną Hiszpanii jest zróżnicowanie zakresu działania gmin w zależności od liczby mieszkańców (opisane w kolejnym podrozdziale). Hiszpańskie gminy charakteryzują się dużą rozpiętością w zakresie liczby mieszkańców. Z jednej strony prawie 1 100 jednostek posiada mniej niż 100 mieszkańców, natomiast 62 samorządy to miasta o liczbie ludności przekraczającej 100 tys. mieszkańców (w tym 15 powyżej 250 tys.). Dane w zakresie rozkładu gmin z uwagi na liczbę mieszkańców prezentuje poniższa tabela. Należy także zauważyć istotne różnice w rozmieszczeniu gmin pomiędzy wspólnotami autonomicznymi. Mająca niespełna 2,5 mln mieszkańców i prawie 94 tys. km² Kastylia i Leon to 2 248 gmin, nieznacznie mniejsza (prawie 87,6 km²), ale zamieszkała przez ponad 8,4 mln ludzi Andaluja to 770 gmin.

¹⁷¹ Art. 40 konstytucji Hiszpanii: www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx, dostęp: 28.06.2015.

Rysunek 6. Powierzchnia prowincji Hiszpanii w km²

Źródło: *Spain in figures 2015*, INE (*El Instituto Nacional de Estadística*), Narodowy Instytut Statystyczny Hiszpanii, Madryt 2015, s. 4.

Zdecydowana większość hiszpańskich gmin – 59,9% to jednostki małe, poniżej 1 tys. mieszkańców. Liczebność gmin do 5 tys. mieszkańców to 84% ich ogółu. Rodzi to oczywiście istotne problemy w zakresie możliwości ich funkcjonowania i realizacji zadań publicznych.

Tabela 11. Gminy Hiszpanii wg liczby ludności

Liczba mieszkańców	Poniżej 100	100-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001-100000	Powyżej 100000
Liczba gmin	1 074	3 789	928	1 019	554	356	249	83	62

Źródło: A.M. Moreno (red.), *Local government in the member states of the European Union: A Comparative legal perspective*, National Institute of Public Administration of Spain, Madryt 2012, s. 604.

W przypadku najmniejszych jednostek – do 100 mieszkańców – istnieje możliwość zastosowania rozwiązania określanego mianem „otwartej rady”, w ramach którego funkcje rady pełnią mieszkańcy gminy. Na drugim biegunie znajdują się największe jednostki – miasta powyżej

250 tys. mieszkańców. Ustawą z 2003 o sposobach modernizacji samorządu (*Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local*) wprowadzono możliwość przyznania specjalnego statusu i sposobu organizacji władz lokalnych takim właśnie dużym miastom. Niezależnie od tych rozwiązań specjalny status posiada Madryt (o czym była mowa) oraz Barcelona¹⁷².

Szczególna organizacja dotyczy także wybranych prowincji. Przede wszystkim w przypadku regionów autonomicznych składających się z jednej prowincji, uprawnienia i obowiązki tego szczebla są realizowane przez wspólnotę. Odmienny status – wynikający ze statutu autonomii Kraju Basków – posiadają prowincje tego regionu. Odrębne regulacje dotyczą również wysp.

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Kompetencje wspólnot autonomicznych (regionów) wskazane są bezpośrednio w konstytucji¹⁷³ i dotyczą:

- organizacji instytucji samorządu lokalnego w ramach wspólnoty;
- zmian granic gmin oraz realizacji funkcji administracji państwowej w odniesieniu do instytucji lokalnych w zakresie spraw wynikających z ustawodawstwa dotyczącego samorządu lokalnego;
- planowania przestrzennego i mieszkalnictwa;
- robót publicznych;
- dróg i kolei w zakresie dotyczącym obszaru wspólnoty;
- portów, przystani i lotnisk (z wyłączeniem tych realizujących funkcje komercyjne);
- rolnictwa i hodowli (w zakresie wynikającym z planów gospodarczych);
- lasów i leśnictwa;
- zarządzania ochroną środowiska;
- gospodarki wodnej (w tym planowanie, budowa i eksploatacja kanałów, irygacji i wodociągów oraz w zakresie wód mineralnych i termalnych);
- rybołówstwa śródlądowego i przetwórstwa rybnego oraz wędkarstwa;
- targów lokalnych;
- wspierania rozwoju gospodarczego;
- rzemiosła;
- muzeów, bibliotek oraz konserwatoriów muzycznych;
- zabytków;
- promowania kultury i badań naukowych oraz (tam gdzie ma to zastosowanie) nauki języka regionalnego;
- promocji i planowania turystyki oraz promocji sportu;
- pomocy społecznej;
- zdrowia i higieny;
- bezpieczeństwa publicznego (w zakresie zarządzania i ochrony budowli czy instalacji publicznych oraz koordynacji działań oraz realizacji uprawnień wynikających z aktów podstawowych dla samorządu w zakresie policji lokalnej).

172 A.M. Moreno (red.), *Local government in the member states of the European Union: A Comparative legal perspective*, National Institute of Public Administration of Spain, Madryt 2012, s. 604-616.

173 Art. 148 i kolejne konstytucji Hiszpanii: www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx, dostęp: 29.06.2015.

Konstytucja wskazuje także na te obszary i zadania, które powstają w gestii państwa. Nie rozstrzyga natomiast odnośnie zadań samorządów lokalnych.

Zasadniczy zakres działania prowincji – wskazany pierwotnie w artykule 36 ustawy o podstawowych zasadach samorządu lokalnego z 1985 roku i znowelizowany ustawą 27/2013, z dnia 27 grudnia o racjonalizacji i zrównoważonym rozwoju lokalnej administracji¹⁷⁴ – dotyczy:

- koordynacji działań służb miejskich w celu zapewnienia odpowiedniego i pełnego świadczenia usług realizowanych przez gminy;
- pomocy prawnej, ekonomicznej i technicznej dla gmin o mniejszym potencjale do realizacji swoich działań (pomoc ta jest gwarantowana dla gmin poniżej 1 tys. mieszkańców);
- świadczenia usług publicznych o charakterze ponadgminnym (w szczególności w zakresie zarządzania odpadami w gminach poniżej 5 tys. mieszkańców oraz przeciwpożarowych w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców);
- współpracy z innymi podmiotami w zakresie planowania i promowania rozwoju społeczno-gospodarczego prowincji;
- pomocy związanej z przygotowaniem i monitorowaniem planów działań (planów finansowych) związanych z integracją, koordynacją oraz zapewnieniem racjonalności organizacyjnej podmiotów lokalnych w przypadkach naruszenia celu stabilności budżetowej;
- pomocy związanej z zarządzaniem dochodami podatkowymi oraz usługi wsparcia dla gospodarki finansowej gmin o liczbie mieszkańców mniejszej niż 20 tys.;
- monitorowania kosztów usług świadczonych przez gminy prowincji oraz poszukiwania rozwiązań służących ich obniżaniu;
- koordynacji i współpracy z właściwą wspólnotą autonomiczną w zakresie utrzymania i sprzątnięcia placówek (gabinetów) medycznych w gminach mniejszych niż 5 tys. mieszkańców.

Usługi publiczne, w których najczęściej prowincje współpracują z gminami, dotyczą takich kwestii jak edukacja, ochrona zdrowia, usługi społeczne, transport, kultura i wypoczynek, środowisko (w tym dostawy wody) czy ochrona przeciwpożarowa.

Specyficzną cechą Hiszpanii – gdzie w odróżnieniu chociażby od Polski nie występuje jednolitość rozwiązań – jest uzależnienie zakresu działania gmin w zależności od liczby ich mieszkańców, a także wysoki stopień powiązania zakresu świadczonych usług z wielkością i potencjałem jednostki oraz szeroka współpraca z samorządami (zarówno w formie związków gmin, ale także samorządami innych szczebli, głównie prowincji) w celu realizacji zadań. W art. 25 ustawy o podstawowych zasadach samorządu lokalnego z 1985 roku (znowelizowanym ustawą 27/2013, z dnia 27 grudnia o racjonalizacji i zrównoważonym rozwoju lokalnej administracji)¹⁷⁵ zdefiniowano kompetencje gmin, do których zaliczono takie sprawy jak:

- a) kwestie związane z urbanistyką (planowaniem miejskim): planowanie i zarządzanie przestrzenne, ochrona i zarządzanie dziedzictwem, mieszkalnictwo socjalne, utrzymanie i remonty budynków;
- b) środowisko miejskie: parki i ogrody publiczne, gospodarowanie odpadami stałymi, zabezpieczenie przed hałasem, światłem i zanieczyszczeniem powietrza na obszarach miejskich;
- c) wodociągi, kanalizacja i oczyszczanie ścieków;
- d) infrastruktura drogowa i inne obiekty stanowiące własność gminy;

174 Państwowy dziennik urzędowy: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756, dostęp: 05.08.2015.

175 Państwowy dziennik urzędowy: www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392, dostęp: 2.07.2015 oraz www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756, dostęp: 05.08.2015.

- e) ocena potrzeb społecznych i natychmiastowa pomoc dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- f) policja lokalna, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa i zwalczanie pożarów;
- g) organizacja ruchu, parkowanie pojazdów oraz publiczny transport miejski;
- h) informacja i promocja turystyczna na poziomie lokalnym;
- i) handel, sklepy spożywcze, targowiska i sprzedaż uliczna;
- j) ochrona zdrowia publicznego;
- k) cmentarze i działania zakładów pogrzebowych;
- l) promocja sportu i spędzania wolnego czasu;
- m) promocja kultury i dostępu do kultury;
- n) egzekwowanie obowiązków edukacyjnych, współpraca z władzami oświatowymi w zakresie pozyskania działek na obiekty oświatowe, zarządzania budynkami przedszkoli, szkół podstawowych i specjalnych stanowiącymi własność publiczną;
- o) promocja wykorzystania przez mieszkańców technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Jednocześnie ustawa wskazuje (art. 26) na zadania, które gminy muszą finansować, i tak:

- w przypadku wszystkich jednostek są to: oświetlenie publiczne, cmentarze, odbiór odpadów komunalnych, czyszczenie ulic, dostawy wody do gospodarstw domowych, kanalizacja, dostęp komunikacyjny do miast i utrzymanie dróg;
- w gminach powyżej 5 tys. mieszkańców dodatkowo są to: biblioteki publiczne, parki publiczne, zagospodarowanie odpadów komunalnych;
- w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców: obrona cywilna, ocena potrzeb społecznych i natychmiastowa pomoc dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ochrona przeciwpożarowa i zwalczanie pożarów, obiekty sportowe użyteczności publicznej;
- w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców: transport publiczny oraz środowisko miejskie.

W przypadku gmin poniżej 20 tys. mieszkańców świadczenie części usług (związanych np. z gromadzeniem i przetwarzaniem odpadów, dostawy wody pitnej, wodociągi i kanalizacja czy oświetlenie ulic) jest koordynowane przez prowincję. Przy czym usługi te mogą być bezpośrednio świadczone przez ten szczebel administracji lokalnej czy też wspólnie zarządzane i realizowane (np. przez konsorcja czy stowarzyszenia). Wybór sposobu świadczenia powinien być uzależniony od kosztu realizacji usług.

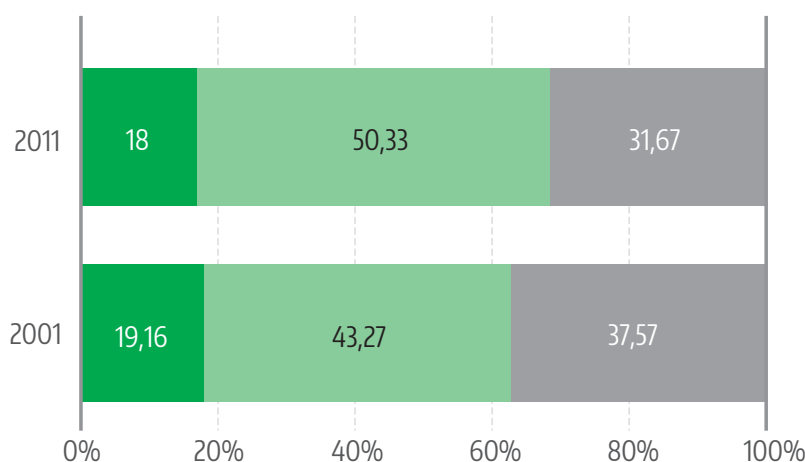
Ponadto – jak jest to powszechnie stosowane w wielu krajach – państwo oraz wspólnoty autonomiczne mogą, pod określonymi warunkami, gdzie jednym z istotnych postanowień jest uzależnienie delegacji od zgody gminy – delegować szereg wskazanych w ustawie zadań gminom.

Podstawowe zasady dla finansowania zarówno regionów jak i samorządów lokalnych określa konstytucja. W zakresie samorządów lokalnych jest to gwarancja posiadania wystarczających środków dla wykonywania zadań, przy czym konstytucja wskazuje, że środki te powinny pochodzić z dochodów własnych (w tym podatkowych) oraz udziałów w podatkach państwowych i tych przynależnych wspólnotom autonomicznym¹⁷⁶.

Finanse publiczne w Hiszpanii charakteryzują się wysokim poziomem decentralizacji (prawie 70% wydatków w roku 2011 to wydatki samorządów lokalnych oraz wspólnot autonomicznych). Wynika to z poziomu decentralizacji zadań, w szczególności zakresu działania wspólnot autonomicznych.

176 Art. 142 konstytucji Hiszpanii: www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx, dostęp: 05.08.2015.

Wykres 8. Struktura wydatków publicznych w latach 2001 i 2011 (w %)



Źródło: opracowanie na podstawie *Reform of the public administration*, Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej, Komisja ds. Reform Administracji Publicznej (CORA), 2013.

W przypadku regionów konstytucja wskazuje na ich autonomię finansową opartą o zasady współpracy z państwem i solidarności wszystkich Hiszpanów. Konstytucja określa także źródła dochodów wspólnot autonomicznych, do których należą:

- podatki ustanowione przez państwo na rzecz wspólnot (w całości lub częściowo), dopłaty do podatków państwowych oraz udziały w innych przychodach państwa;
- podatki własne i opłaty specjalne stanowiące przez wspólnotę autonomiczną;
- przychody transferowe (dotacje państwowe oraz środki w ramach rekompensat międzyterytorialnych);
- przychody pochodzące z majątku wspólnot, sprzedaży nieruchomości oraz spadki, darowizny;
- odsetki od operacji pożyczkowych.

Szczegółowe regulacje dotyczące finansów wspólnot autonomicznych wprowadza ustawa organiczna z dnia 22 września 1980 roku o finansowaniu wspólnot autonomicznych (*Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*). Natomiast szczególne rozwiązania – dające pełną autonomię finansową, łącznie z kwestiami celnymi – obowiązują w Kraju Basków oraz regionie Nawarra¹⁷⁷. Dla finansów prowincji i gmin zasadniczym aktem prawnym jest ustawa z 5 marca 2004 roku o finansach lokalnych (wprowadzona królewskim dekretem legislacyjnym zatwierdzającym nowelizację ustawy o finansach lokalnych: *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*)¹⁷⁸. Ustawa precyzuje dochody określone w konstytucji oraz określa zasady ich ustalania. Zgodnie z tą ustawą dochodami własnymi gmin są (art. 57-60):

- opłaty za realizowane usługi publiczne, wykorzystanie mienia komunalnego oraz prowadzoną działalność na obszarze samorządu;

177 *Report on public finances*, EMU 2012, Komisja Europejska, 2012, s. 242.

178 Ustawa o finansach lokalnych: Państwowy dziennik urzędowy: www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214, dostęp: 5.08.2015.

- opłaty specjalne, związane z inwestycjami komunalnymi lub wprowadzeniem i rozwojem usług komunalnych;
- podatki lokalne: od nieruchomości (uzależniony od ich wartości), prowadzenia działalności gospodarczej oraz pojazdów.

Ponadto ustawa przyznaje gminom prawo nakładania i pobierania podatku od zwiększenia wartości nieruchomości. W zakresie dochodów prowincji ustawa wskazuje (art. 132-134) na opłaty za realizowane usługi publiczne, wykorzystanie mienia prowincji, dochody z tytułu prowadzenia dziennika urzędowego prowincji, opłaty specjalne związane z inwestycjami komunalnymi lub wprowadzeniem i rozwojem usług. Charakterystycznym źródłem przychodu jest dopłata do podatku od prowadzenia działalności gospodarczej pobieranego na poziomie gminnym.

Przychodami zarówno gmin (w przypadku tych, które są stolicami prowincji czy regionów autonomicznych lub posiadają więcej niż 75 tys. mieszkańców), jak i prowincji są udziały w podatkach stanowiących podatki państwowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od wartości dodanej (VAT) oraz podatek od piwa, wina, napojów podlegających fermentacji, alkoholu i napojów gazowanych oraz wyrobów tytoniowych (art. 112 oraz 136 ustawy o finansach lokalnych).

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Nadzór nad jednostkami samorządowymi Hiszpanii sprawowany jest pod kątem legalności, prawidłowości finansowej oraz gospodarności, efektywności i skuteczności. Wiodące jest kryterium legalności.

Kwestie kontroli i nadzoru nad wspólnotami autonomicznymi określa w art. 153 konstytucja, wskazując jako organa nadzoru:

- trybunał konstytucyjny, w zakresie kwestii związanych ze zgodnością ustawodawstwa wspólnot z konstytucją;
- rząd, w zakresie funkcji delegowanych do regionów;
- sądy administracyjne;
- trybunał obrachunkowy w odniesieniu do spraw finansowych.

W większości wspólnot autonomicznych funkcjonują regionalne instytucje audytowe (podporządkowane parlamentom regionów) realizujące funkcje audytu zewnętrznego wobec jednostek sektora publicznego.

Nadzór i kontrola nad samorządami lokalnymi wykonywane są przez państwo oraz regiony. Organami nadzoru są: sądy administracyjne, trybunał obrachunkowy (w wielu regionach jego funkcje wobec samorządów wykonują regionalne instytucje audytowe) oraz rada ministrów, posiadająca uprawnienia do rozwiązania organu w przypadku naruszania konstytucji¹⁷⁹. Nadzór w zakresie spraw finansowych – podobnie jak w większości państw europejskich – uległ w ostatnich latach wzmocnieniu wskutek wprowadzenia rozwiązań służących zachowaniu dyscypliny budżetowej.

¹⁷⁹ *Local and regional democracy in Spain*, The Congress of Local and Regional Authorities, 2013, s. 25-26.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

Zasadnicze przemiany administracji publicznej Hiszpanii to okres demokratyzacji po zakończeniu okresu rządów dyktatury generała Franco – a więc reformy przełomu lat 70. i 80. XX wieku. Wtedy to wprowadzono nową konstytucję, czy też przepisy regulujące funkcjonowanie samorządów terytorialnych. Do chwili obecnej można wskazać kilka faz reform administracji publicznej w Hiszpanii, które ilustruje poniższa tabela.

Tabela 12. Reformy administracji publicznej w latach 1977-2008

Okres	Zakres reform	Narzędzia
1977-1983	Reforma organizacyjna	– zmiany prawne
1984	Służba cywilna	– zmiany prawne
1990-1995	Poprawa relacji z obywatelami Zmiany organizacyjne sektora publicznego (budżetowanie, zarządzanie zasobami ludzkimi)	– rozwiązania koncepcyjne (biała księga) – zmiany prawne – projekty pilotażowe – plany modernizacji
1997-2004	Organizacja administracji publicznej Analizy i ewaluacja usług publicznych	– rozwiązania koncepcyjne (biała księga) – zmiany prawne
2004-2008	Organizacja administracji publicznej Służba cywilna Poprawa dostępności usług publicznych dla mieszkańców E-administracja	– zmiany prawne, e-administracja i służba cywilna, specjalizacja instytucji sektora publicznego – wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych

Źródło: C.R. Alba, C. Navarro, *Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation*, Public Administration Vol. 89 nr 3/2011, str. 792.

Wskazane powyżej reformy nie tylko wprowadziły demokratyczne rozwiązania, ale także pozwoliły na stworzenie systemu o niezwykle dużym stopniu decentralizacji. Należy przy tym pamiętać o uwarunkowaniach historycznych Hiszpanii połączonych z silnymi w niektórych regionach (szczególnie Kraj Basków i Katalonia) tendencjami separatystycznymi. Działania te nie uchroniły Hiszpanii przed kryzysem końca pierwszej dekady obecnego stulecia. Intensywność działań reformatorskich (postrzegana chociażby poprzez liczbę nowelizacji ustaw czy wprowadzanie nowych regulacji prawnych) widoczna jest właśnie po roku 2008. Pierwotne rozwiązania w tym zakresie dotyczyły (podobnie jak w innych państwach UE) zaostrzenia dyscypliny finansów publicznych i zostały zainicjowane w 2011 roku. Rząd przyjął wówczas główne zasady reform, wśród których znalazły się:

- dyscyplina budżetowa i przejrzystość;
- racjonalizacja sektora publicznego (eliminacja duplikujących się czy nieefektywnych instytucji publicznych);
- zwiększenie efektywności administracji publicznej (m.in.: działania w zakresie redukcji zatrudnienia w sferze publicznej, wprowadzenie systemu oceny efektywności, poprawa zarządzania usługami i zasobami publicznymi, reforma systemu grantowego);
- kwestie usług dla mieszkańców i przedsiębiorców, w tym m.in. ograniczanie barier administracyjnych i zwiększenie dostępu do e-usług.

Podejmowane w ostatnich latach działania dotyczą, jak widać, znacznie szerszego spektrum zagadnień niż dyscyplina finansowa czy reformowanie administracji regionalnej i lokalnej. Niemniej jednak zmiany w zakresie kompetencji i funkcjonowania samorządów regionalnych i lokalnych są jej istotną składową. Reforma administracji publicznej stanowi kluczowy element programu reform realizowanego przez rząd Hiszpanii. Dla jej przeprowadzenia powołano w październiku 2012 r. – przy Ministerstwie Finansów i Administracji Publicznej – Komisję ds. Reform Administracji Publicznej (CORA – *Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas*). Komisja, wspólnie z partnerami rządowymi oraz społecznymi (w tym także w ramach konsultacji społecznych, w których złożono ponad 2 200 wniosków), opracowała propozycje 217 działań na rzecz modernizacji administracji¹⁸⁰. Charakter proponowanych działań jest zróżnicowany – począwszy od wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (także o charakterze systemowym – np. w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji) poprzez działania w zakresie restrukturyzacji instytucji publicznych (w tym fundacji tego sektora) po zasadnicze zmiany prawne. W tym ostatnim przypadku sztandarowym przykładem jest przywoływana już ustawa 27/2013, z dnia 27 grudnia 2013 roku o racjonalizacji i zrównoważonym rozwoju lokalnej administracji, porządkująca m.in. kwestie kompetencji samorządów. W przypadku dużego rozdrobnienia gmin hiszpańskich oraz często skomplikowanych i nieefektywnych metod organizacji świadczenia usług (np. poprzez stowarzyszenia gmin), porządkowanie kompetencji i metod działania nabiera istotnego wymiaru. Niektóre z ocen proponowanych i wdrażanych reform w zakresie zwiększenia efektywności i przejrzystości świadczenia usług publicznych wskazują na konieczność łączenia najmniejszych gmin, dla osiągnięcia co najmniej liczebności 5 tys. a najlepiej ok. 10 tys. mieszkańców. Zachętą dla takich działań miałyby być korzyści finansowe dla nowo tworzonych jednostek¹⁸¹. Jednakże tego rodzaju działania nie są wprost adresowane w pakiecie działań reformatorskich. Zakłada się, że wprowadzenie w życie przepisów ustawy o racjonalizacji pozwoli na oszczędności rzędu 7,1 mld EUR w latach 2013-2015. Oszczędności te – poza tymi wynikającymi z uporządkowania kompetencji – stanowiąc mają m.in. wynik ograniczenia wynagrodzeń w jednostkach samorządowych (definiowanych corocznie w budżecie państwa), uzależnienie liczby pracowników (stałych i tymczasowych) od liczby mieszkańców gminy (przy założeniu redukcji etatów).

W przypadku racjonalizacji podmiotów sektora publicznego CORA wskazuje na potrzebę łączenia, zmiany podporządkowania czy wręcz likwidacji nieefektywnych bądź duplikujących się instytucji. Przykładem takich działań jest propozycja likwidacji czy zmiany podporządkowania organizacyjnego (integracji z instytucjami centralnymi) szeregu typów instytucji działających na poziomie wspólnot autonomicznych (np. regionalnych i lokalnych centrów zamówień publicznych, regionalnych agencji energii czy regionalnych trybunałów audytowych)¹⁸².

Propozycje działań reformujących administrację publiczną zaproponowane przez CORA zostały przyjęte w czerwcu 2013 r. przez rząd. Dla zapewnienia koordynacji wdrożenia i monitorowania działań w tym zakresie został powołany Urząd Wdrożenia Reformy Administracji (*Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración* – OPERA), funkcjonalnie powiązany z Ministerstwem Finansów i Administracji Publicznej, na czele z dyrektorem, powoływanym dekretem królewskim w randze podsekretarza stanu. Chociażby to ostatnie sformułowanie wskazuje na istotną wagę i determinację jaka jest przykładana przez rząd Hiszpanii do efektywnego przeprowadzenia reformy administracji. Podstawowy obszar działania OPER-a dotyczy opracowywania nowych

180 *Reform of the public administration*, Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej, Komisja ds. Reform Administracji Publicznej (CORA), 2013, s. 13-29.

181 Bosh N., Sole A., *Local government report. IEB view point*, [w:] IEB Report on Fiscal Federalism and Public Finance 2014, Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona, Barcelona 2014, s. 7.

182 *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2014, s. 75-76.

wniosków w zakresie reform, koordynacja działań i przygotowywanie sprawozdań z ich realizacji¹⁸³. Opracowany program reform ma charakter kompleksowy a część z planowanych działań zostało wdrożonych. Niemniej jednak należy liczyć się z trudnościami w zakresie realizacji przynajmniej części zamierzeń – szczególnie tych dotyczących funkcjonowania wspólnot autonomicznych czy samorządów lokalnych. Z jednej strony mogą to być problemy natury prawnej (czy wręcz konstytucyjnej) z drugiej zaś należy spodziewać się obrony własnej siły politycznej przez te jednostki. Przy czym należy podkreślić, że pojawiające się niezależne oceny podejmowanych i planowanych działań wskazują na ich zachowawczość w niektórych kwestiach. Zachowawczość ta dotyczy chociażby wskazywanej powyżej potrzeby łączenia samorządów gminnych (redukcji ich liczby) czy też postulatów dotyczących znacznego ograniczenia roli rad prowincjonalnych, zmiany sposobu ich wyboru (np. reprezentacja burmistrzów) czy w skrajnych przypadkach ich likwidacji. Pełna ocena skutków podejmowanych działań, w tym deklarowanych w ich wyniku oszczędności, które CORA szacuje docelowo (tj. po wdrożeniu przyjętych już rozwiązań) na 17,5 mld EUR rocznie będzie możliwa dopiero za kilka, kilkanaście lat.

7. Podsumowanie

Patrząc na wysiłki reformatorskie podejmowane w Hiszpanii w ciągu 4 ostatnich lat niewątpliwie należy zwrócić uwagę na sposób podejścia do programu reform, które niewątpliwie charakteryzują się dużym poziomem kompleksowości oraz przygotowaniem i wdrażaniem w oparciu o silne zaplecze i podstawy instytucjonalne (CORA na etapie przygotowania pakietu rozwiązań oraz OPERA powołana na rzecz wdrażania). Na uwagę zasługuje też ranga umocowania szefa OPERA i zakres kompetencji takiej instytucji. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań stwarza szanse na szerokie i skoordynowane podejście do reform oraz stwarza możliwość podjęcia szerokiego dialogu w tym procesie. Wydaje się, że formuła Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz jej zespołów nie jest w pełni efektywna dla podjęcia szerokich reform administracji samorządowej w Polsce.

Oczywiście należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że brak woli politycznej do zmian (czy też poważnego, kompleksowego ich projektowania i konsultacji) stanowi istotną barierę dla podjęcia działań innych niż drobne korekty czy usprawnienia. To właśnie wola polityczna wsparta oddolnie uczestnictwem samych zainteresowanych – i to nie tylko organizacji reprezentujących samorzady, ale także głos samorządów czy – w przypadku konsultacji – nawet członków wspólnot samorządowych może być takim gwarantem.

Zdecydowanie trudniej jest oceniać proponowane działania przed weryfikacją ich skutków w warunkach samorządu hiszpańskiego. Część haseł czy obszarów zmian jest niewątpliwie wspólna nie tylko dla Polski i Hiszpanii, ale większości państw demokratycznych (choćby e-government, dyscyplina i efektywność finansowa). Niewątpliwie pożądanym w polskich warunkach byłby rzetelny przegląd kompetencji polskich samorządów i ich dostosowanie. Wprawdzie sytuacja w tym zakresie nie jest tak skomplikowana jak w przypadku Hiszpanii, ale niewątpliwie wymaga uwagi.

Analizując funkcjonujące rozwiązania hiszpańskie można wskazać na rozwiązania, które niewątpliwie należy wskazać jako pożądane (przynajmniej do poważnej analizy i rozważenia) w przypadku naszych samorządów:

183 Art. 10 dekretu królewskiego 671/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 roku, Państwowy dziennik urzędowy www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-8364, dostęp: 11.08.2015.

- zerwanie z zasadą jednolitości rozwiązań w przypadku gmin i zróżnicowanie ich zadań w zależności od potencjału i wielkości jednostki;
- poszerzenie możliwości określania form realizacji usług publicznych, w tym współpracy z innymi szczeblami samorządów czy ogólnie poszerzenie swobody organizatorskiej w tym zakresie. Niewątpliwie część rozwiązań w obszarze finansowania samorządów lokalnych powinna także stanowić przedmiot pogłębionej analizy (np. kwestie dodatków do podatków państwowych czy samorządowych).

Przybliżenie organizacji samorządu hiszpańskiego oraz projektowanych zmian i zestawienie ich z polskimi doświadczeniami wskazuje, że zdecydowanie jest miejsce dla wzajemnej nauki i korzystania z najlepszych rozwiązań.

Bibliografia

- Alba C.R., Navarro C., *Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation*, Public Administration Vol. 89 nr 3/2011.
- Bosh N., Sole A., *Local government report. IEB view point*, [w:] IEB Report on Fiscal Federalism and Public Finance 2014, Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona, Barcelona 2014.
- Carlos R. Alba, Carmen Navarro, *Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation*, Public Administration Vol. 89 nr 3/2011, Blackwell Publishing LTD, 2011.
- Jeżewski J. (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Local and Regional democracy in Spain*, The Congress of Local and Regional Authorities, recommendation 336(2013).
- Moreno A.M. (red.), *Local government in the member states of the European Union: A Comparative legal perspective*, National Institute of Public Administration of Spain, Madryt 2012.
- Reform of the public administration*, Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej, Komisja ds. Reform Administracji Publicznej (CORA), 2013.
- Report on public finances*, EMU 2012, Komisja Europejska, 2012.
- Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2014.
- Spain in figures 2015*, INE (El Instituto Nacional de Estadística), Narodowy Instytut Statystyczny Hiszpanii, Madryt 2015.
- Tura J.S., Perez M.A.A., *Kortezy generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Strony internetowe:

- Państwowy dziennik urzędowy: www.boe.es.
- Narodowy Instytut Statystyczny (El Instituto Nacional de Estadística): www.ine.es.
- Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej: www.seap.minhap.gob.es.

Akty prawne

- Konstytucja Hiszpanii, www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx
- Rozporządzenie dotyczące majątku komunalnego (Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, zatwierdzone dekretem królewskim 1372/1986 z dnia 13 lipca 1986 roku).
- Rozporządzenie w sprawie ludności i podziale terytorialnym władz lokalnych (Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) zatwierdzone dekretem królewskim 1690/1986 z dnia 11 lipca 1986 roku.

Rozporządzenie w sprawie organizacji, działania i statusu władz lokalnych (Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), zatwierdzone dekretem królewskim 2568/1986 z dnia 28 listopada 1986 roku.

Ustawa o finansach lokalnych, zatwierdzona królewskim dekretem legislacyjnym 2/2004, zmieniającym ustawę z 2002 roku (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) z dnia 5 marca 2004 roku.

Ustawa o podstawowych zasadach samorządu lokalnego (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) z dnia 2 kwietnia 1985 roku.

Ustawa organiczna o finansowaniu wspólnot autonomicznych (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) z dnia 22 września 1980 roku.

Ustawa o racjonalizacji i zrównoważonym rozwoju lokalnej administracji, (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) z dnia 27 grudnia 2013 roku.

Ustawa o sposobach modernizacji samorządu (Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local) z dnia 16 grudnia 2003 roku.

Robert Chrabąszcz*



AMORZĄD TERYTORIALNY W KANADZIE

1. Ustrój polityczny

Kanada jest monarchią konstytucyjną. Głową państwa jest osoba, która włada Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii. Formalnie, w jej imieniu władzę sprawują gubernator generalny Kanady oraz wicegubernatorzy w prowincjach. Pozostałością epoki panowania brytyjskiego jest najstarsza instytucja polityczna w Kanadzie – gubernator generalny. Jest on namiestnikiem monarchy państwa. Dawniej gubernator generalny sprawował realną władzę na koloniach brytyjskich w Kanadzie, a obecnie posiada funkcje czysto tytularne i honorowe. Gubernator generalny jest mianowany przez monarchę, współcześnie za radą premiera Kanady, zwykle na okres pięciu lat. Przedstawicielem korony, a równocześnie rządu federalnego w prowincjach są Komisarze, którzy pełnią funkcje podobne do gubernatora generalnego. Monarchia Kanadyjska została utworzona w drodze dwóch aktów prawnych uchwalonych przez parlament brytyjski: Ustawy o tytułach królewskich i parlamentarnych z 1927 r., tworzącej oddzielną koronę dla Kanady oraz Statutu Westminsterkiego z 1931 r., nadającego Kanadzie pełną suwerenność.

Najwyższa władza ustawodawcza w Kanadzie należy do parlamentu. Na wzór brytyjski jest on instytucją trójczłonową, w skład której wchodzi Korona Zjednoczonego Królestwa, reprezentowana przez gubernatora generalnego, Senat oraz Izba Gmin. Izba Gmin jest organem dominującym, a uprawnienia Senatu są znikome i ograniczają się do inicjowania projektów oraz zatwierdzania ustaw przyjętych w Izbie Gmin (jej członkowie pochodzą z powszechnych wyborów przeprowadzanych w 301 jednomandatowych okręgach wyborczych). Kadencja parlamentu trwa cztery lata. Wybory są zwoływane przez aktualnie urzędującego premiera, w dowolnym terminie przed zakończeniem kadencji parlamentu.

* Ekspert ds. administracji publicznej. Absolwent nauk politycznych na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Central European University (również z zakresu nauk politycznych). Doktorant na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jego doświadczenia akademickie są powiązane z działaniem państwa, a dotyczą badania jakości działania administracji publicznej, zdolności do zarządzania strategicznego, umiejętności zarządzania środkami europejskimi, jakości usług publicznych oraz polityki wobec mniejszości etnicznych. Doświadczenia zawodowe związane są z pracą w instytucjach publicznych – w Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Tarnowie (jako specjalista ds. funduszy europejskich w latach 1998-2005) oraz w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie (jako wicedyrektor w latach 2005-2007). Brał udział w wielu projektach badawczych i aplikacyjnych realizowanych na rzecz doskonalenia administracji publicznej, w tym w Programie Rozwoju Instytucjonalnego w latach 2001-2004 oraz w projekcie „Ministerstwa Uczące Się” w latach 2010-2014.

Władzę wykonawczą na poziomie federalnym sprawuje rząd federalny Kanady, na którego czele stoi premier. Ustrój polityczny Kanady w największej mierze przypomina rozwiązania parlamentarno-gabinetowe charakterystyczne dla Wielkiej Brytanii. Partia zdobywająca największą liczbę miejsc w parlamencie tworzy rząd z premierem, którym zawsze jest lider rządzącej partii. Jeśli z jakichś powodów w trakcie kadencji parlamentu partia rządząca zmieni swego lidera, automatycznie następuje zmiana na stanowisku premiera. Partia zdobywająca drugą co do wielkości liczbę mandatów staje się oficjalną opozycją, a jej przewodniczący liderem opozycji. W wyborach parlamentarnych kandydaci konkurują ze sobą w jednomandatowych okręgach wyborczych. W Kanadzie od lat władzę sprawuje Partia Liberalna lub Partia Konserwatywna. Partie te posiadają strukturę federalną i prowincjonalną, które nie są od siebie zależne. W obecnym parlamencie zasiadają również reprezentanci Nowej Demokratycznej Partii Kanady i Bloku Quebecu.

Kanada jest federacją, w skład której wchodzi dziesięć prowincji oraz trzy terytoria. Prowincje Kanady to Alberta, Kolumbia Brytyjska, Manitoba, Nowy Brunswik, Nowa Fundlandia i Labrador, Nowa Szkocja, Ontario, Wyspa Księcia Edwarda, Quebec i Saskatchewan. Władzę w prowincjach sprawują rządy prowincjalne, na których czele stoją premierzy. Terytoria to Nunavut, Terytoria Północno-Zachodnie i Yukon. Każda prowincja i terytorium ma swoje oficjalne symbole państwowe, godło i hymn.

W Kanadzie istnieje kilka szczebli rządzenia: federalny, prowincjonalny, terytorialny i samorządowy (lokalny). Rząd federalny, w skład którego wchodzi premier i parlament, odpowiada za jurysdykcję obejmującą wszystkich obywateli państwa, np. obronę narodową, politykę zagraniczną, prawo karne i kwestie obywatelstwa. Rząd federalny sprawuje bezpośrednią władzę nad terytoriami, choć zwykle deleguje to uprawnienie na rzecz wybieralnych rządów terytoriów.

Na poziomie prowincji istnieje rząd. Na tym szczeblu władzy istnieją odrębne instytucje polityczne – premier prowincji oraz zgromadzenie prowincji. Każda z prowincji ma jednoizbowy parlament oraz rząd, na czele którego stoi premier wybierany w taki sam sposób, jak premier Kanady. Prowincje są bardziej niezależne od rządu federalnego niż terytoria. Są one odpowiedzialne za większość polityk publicznych, takich jak służba zdrowia, edukacja czy opieka społeczna. Wspólnie osiągają większe dochody niż rząd federalny. Używając swoich uprawnień, rząd federalny może zainicjować w prowincjach programy narodowe, np. zdrowotny Canada Health Act. Prowincje mają prawo ich nie realizować, jednak w praktyce zdarza się to rzadko. Aby mieć pewność, że opodatkowanie i świadczenie tych usług utrzymują się na podobnym poziomie w biedniejszych i bogatszych prowincjach, rząd federalny dysponuje dotacjami wyrównawczymi (*equalization payments*).

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

Oprócz rządu federalnego i władz prowincji, w Kanadzie istnieje trzeci szczebel władzy – samorząd lokalny. Odpowiada on zwykle za te obszary polityki publicznej, które są bezpośrednio związane ze społecznością lokalną. Ponadto, podobnie jak na innych szczeblach rządzenia, samorząd lokalny ma własnych przywódców politycznych oraz instytucje, takie jak burmistrz (naczelnik), radni, dyrektorzy, agencje, zarządy i komisje.

W odróżnieniu od rządu federalnego i rządów prowincji, które konstytucja Kanady definiuje jako instytucje stosunkowo niezależne, posiadające własne prerogatywy i jurysdykcję polityczną, a zmiany wzajemnych relacji wymagają obopólnej zgody, samorząd lokalny traktowany jest

jedynie jako „wytwór” prowincji, a swoje kompetencje wywodzi z prawa prowincji, zwykle przyjmowanego w formie ustawy o samorządzie przez legislaturę prowincji. Oznacza to, że prowincje w każdej chwili mają prawo zmieniać zakres jurysdykcji samorządu lokalnego, mogą likwidować lub łączyć jednostki samorządowe, zmieniać strukturę ich finansów, zakres kompetencji i odpowiedzialności lub sposób wyboru władz. Co więcej, prowincje mogą to uczynić nie pytając o zgodę zainteresowanych samorządów.

Prowincja odgrywa także znaczącą rolę w codziennym funkcjonowaniu samorządu lokalnego. Wdrożenie wielu uchwał samorządowych wymaga uprzedniej aprobaty władz prowincji, a częstym przypadkiem jest odwoływanie się od lokalnych decyzji planistycznych do władz prowincji. Prowincja kontroluje również pożyczki zaciągane przez samorząd na rzecz realizacji większych projektów. Może to czynić bezpośrednio przez swoich ministrów ds. samorządowych lub pośrednio poprzez mianowane przez siebie izby kontroli. Samorząd lokalny jest zależny od finansowych transferów dokonywanych przez prowincje. Transfery te są bardzo restrykcyjne, jeśli chodzi o sposób wydawania i cel, na który samorząd może kierować fundusze tego typu.

Bezpośrednie powiązania samorządu terytorialnego z rządem federalnym są niewielkie, warto jednak wymienić kilka najistotniejszych. Władza federalna przekazuje samorządom fundusze na realizację inwestycji infrastrukturalnych, wydarzenia lokalne oraz na rozwój i wdrożenie programów socjalnych. Rząd federalny uczestniczy również w polityce lokalnej, egzekwując w tym obszarze swoje dość wąskie prerogatywy i jurysdykcję. Ich przykładem jest Kanadyjska Agencja Hipoteki i Mieszkalnictwa, która ściśle współpracuje z samorządem lokalnym w zakresie polityki mieszkaniowej. Podobnie, federalne Ministerstwo Transportu kooperuje z władzami samorządowymi w działaniach na rzecz rozbudowy lotnisk, portów rzecznych i dróg kolejowych, wywierających znaczący wpływ na rozwój gospodarczy społeczności lokalnych. Jednym z najbardziej szczególnych przejawów relacji władza samorządowa-rząd federalny jest Kanadyjska Królewska Policja Konna (Royal Canadian Mounted Police), zwana także Żandarmerią Królewską. W przeciwieństwie do swoich odpowiedników w innych krajach, np. FBI w USA, Żandarmeria Królewska spełnia także funkcje na poziomie prowincjonalnym, samorządowym, a nawet w przedsiębiorstwach. Osiem z dziesięciu prowincji Kanady i wszystkie trzy terytoria (wyjątkiem są posiadające własne policje prowincjonalne Ontario i Quebec), 198 miast, 192 samorzady plemienne i 172 przedsiębiorstwa (np. wiele lotnisk) korzysta z usług Policji Konnej.

Analizując pozycję samorządu lokalnego w Kanadzie, nie sposób nie wspomnieć o wzajemnych relacjach między władzami terytorialnymi. Większość gmin Kanady jest zrzeszona w stowarzyszeniach federalnych lub prowincjonalnych (np. Federacja Gmin Kanadyjskich). Celem tych stowarzyszeń jest promowanie współpracy gmin członkowskich, a także wypracowywanie jednolitego stanowiska w relacjach samorządu lokalnego z innymi szczeblami rządu. Oprócz stowarzyszeń działających na poziomie federacji lub prowincji, kanadyjskie gminy są członkami organizacji międzynarodowych propagujących wymianę wiedzy i doświadczeń oraz współpracę z innymi krajami, np. w Międzynarodowej Radzie Lokalnych Inicjatyw Prośrodowiskowych (the International Council for Local Environmental Initiatives).

Kanadyjski samorząd lokalny reprezentuje model rządzenia, w którym władze samorządowe wykonują zadania związane ze świadczeniem usług, utrzymaniem obiektów, bezpieczeństwem oraz infrastrukturą wykorzystywaną przez mieszkańców. Zgodnie z art. 98 konstytucji Kanady z 1867 r. „W każdej prowincji władza ustawodawcza ma wyłączność stanowienia prawa dotyczącego gminnych instytucji danej prowincji”. Obecnie w Kanadzie istnieje 3700 gmin. Samorząd terytorialny nie jest usankcjonowany w tekście konstytucji, lecz może być dowolnie tworzony przez władze prowincji lub terytorium.

Podobnie jak w przypadku wielu innych instytucji państwa kanadyjskiego, korzenie samorządu lokalnego sięgają czasów średniowiecznego systemu rządów w Anglii. Pierwszą formalnie istniejącą gminą było miasto Saint John w prowincji Nowy Brunzwik; powstałe za aprobatą władzy królewskiej w 1785 r. Przez kolejne 50 lat nie powstała żadna nowa gmina i dopiero w latach 30. XIX w. kwestia budowy samorządu lokalnego powróciła na agendę polityczną. W 1835 r. parlament brytyjski uchwalił Municipal Corporation Act, określający sposób tworzenia i wybierania władz lokalnych w Kanadzie. Założenia ustawy przedstawił Lord Durham ówczesnemu gubernatorowi Kanady Lordowi Sydenhamowi. Na przełomie lat 1840/1841 rząd ówczesnej Kanady przyjął wiele rozwiązań legislacyjnych, które doprowadziły do utworzenia samorządu lokalnego na terenie całego państwa.

W 1849 r. zgromadzenie ustawodawcze Kanady przyjęło własną wersję Municipal Corporations Act nazwaną, od nazwiska jego twórcy Roberta Baldwina, Ustawą Baldwina. Ustawa delegowała kompetencje samorządom lokalnym, tak aby mogły one nakładać podatki i przyjmować uchwały. Dokonała ona także hierarchizacji rodzajów samorządu lokalnego – poczynając od dużych miast (*cities*), poprzez miasta (*towns*), gminy (*villages*), aż do osiedli (*townships*). Zmiany granic nowych samorządów przeprowadzano w drodze wniosku do rządu prowincji lub wskutek petycji do parlamentu Kanady.

Początek XX w. oznaczał dla Kanady głębokie reformy samorządu lokalnego. Podjęto wiele prób mających na celu wyraźniejsze oddzielenie władzy samorządowej od legislatury prowincji. Władze samorządowe zaczęto traktować w sposób podobny jak zarząd przedsiębiorstwa odpowiedzialny za prowadzenie biznesu. Począwszy od lat 20., aż do końca lat 60. władze samorządowe otrzymywały coraz większe dofinansowanie ze strony władz prowincji. W latach 70. XX w. podjęto próbę przeprowadzenia reform terytorialnych w dużych miastach. Wielkie dzielnice obejmujące rozmaite klasy i warstwy społeczne proponowano zastąpić okręgami zamieszkanymi przez jednolite grupy społeczne. Miało to na celu uniknięcie konfliktu interesów wśród radnych reprezentujących zarówno bogate, jak i biedne warstwy społeczności lokalnej. Po dziś dzień problem ten nie został jednak rozwiązany w sposób satysfakcjonujący wszystkich zainteresowanych.

3. Specyfika samorządu lokalnego w Kanadzie

Samorząd lokalny jest częścią danej prowincji. Każda prowincja ustanawia samorząd lokalny wedle swoich porządków, dlatego też nazwy, funkcje i prerogatywy instytucji lokalnych są bardzo zróżnicowane. Większość samorządów lokalnych działa na podstawie ustawy przyjmowanej przez prowincję lub terytorium. Jak już zaznaczono, o samorządzie lokalnym nie wspomina konstytucja Kanady, poza wzmianką, że za jego funkcjonowanie odpowiadają prowincje. W konsekwencji gminy są tworzone, łączone lub rozwiązywane na mocy decyzji władz prowincji. Kontakty gmin z władzą federalną są ograniczone, ponieważ naruszałoby to jurysdykcję prowincji. Gminy posiadają autonomię w podejmowaniu decyzji, jednak uchwały samorządu w każdym momencie mogą stać się przedmiotem zmian dokonanych przez władze prowincji.

W Kanadzie mamy do czynienia z wyjątkowo zróżnicowanym funkcjonalnie i strukturalnie spektrum instytucji określanych mianem władzy samorządowej, czy też – nieco szerzej ujmując – samorządu lokalnego. Najpowszechniejszą formą są gminy, do których zaliczamy duże miasta, miasta, wsie, parafie itd. Konkretnie zakwalifikowanie danej gminy do określonej grupy następuje zwykle na podstawie liczby ludności.

W niektórych przypadkach pewne kompetencje i prerogatywy władzy samorządowej są delegowane na rzecz wyspecjalizowanych agencji, zarządów i komisji. Ciały te cieszą się pewnym stopniem autonomii od władzy samorządowej i są uprawnione do wykonywania ograniczonej liczby funkcji quasi-rządowych. Przykładami takich organów są: komisja ds. policji (nadzorująca działania policji municypalnej), zarządy szkół (kontrolujące lokalne szkoły publiczne), zarząd ds. zdrowia (nadzorujący poziom opieki szpitalnej, domowej oraz usług ambulatoryjnych), zarząd nadzorujący stan terenów zielonych i rekreacyjnych oraz nadzór drogowy (zarządzający lokalnymi połączeniami autobusowymi i kolejowymi).

Kolejnym powszechnie spotykanym typem władz lokalnych jest samorząd regionalny. Tworzą go władze prowincji poprzez połączenie kilku gmin w ramach wspólnej struktury administracyjnej i politycznej. Celem powołania samorządu regionalnego jest efektywniejsze wykonywanie funkcji ponadlokalnych, a ponieważ jednostka taka obejmuje kilka gmin – stworzenie bazy podatkowej zapewniającej świadczenie droższych usług publicznych i realizację większych projektów. W niektórych przypadkach samorząd regionalny posiada ograniczoną autonomię względem swych municypalnych części składowych, podczas gdy w innych lokalni liderzy gminni bezpośrednio sprawują władzę w strukturze samorządu regionalnego.

Sztandarowym przykładem samorządu regionalnego jest Greater Vancouver Regional District – GVRD, w skład którego wchodzi 21 jednostek gminnych w Kolumbii Brytyjskiej. GVRD odpowiada za kluczowe funkcje gmin, w tym dostarczanie wody pitnej, kanalizację, recykling i utylizację odpadów. Samorząd regionalny zarządza oraz planuje wzrost i rozwój regionalny, odpowiada za czystość powietrza i tereny zielone. Zarząd GVRD składa się z burmistrzów i radnych każdej gminy wchodzącej w skład regionu.

Inne przykłady samorządu regionalnego można odnaleźć w prowincjach tzw. Kanady Atlantycznej (Nowy Brunswik, Nowa Szkocja, Nowa Fundlandia i Labrador oraz Wyspa Księcia Edwarda), w Ontario, Quebec i Albercie. Podobnie jak w przypadku GVRD, samorządy regionalne w tych prowincjach grupują kilka gmin (często o charakterze wiejskim) w ramy pojedynczej struktury, której celem jest świadczenie pewnych usług publicznych w skali ponadlokalnej. W prowincji Nowa Szkocja trzem gminom przysługuje nazwa samorządu regionalnego. Tamtejszy samorząd regionalny obejmuje cały obszar historycznego hrabstwa, włączwszy inkorporowane miasta i duże miasta. Na obszarze tych trzech samorządów regionalnych pojęcia *city* lub *town* posiadają jedynie znaczenie nieformalne, podkreślające ich historię sprzed uformowania samorządu regionalnego.

Nazwy kanadyjskich jednostek samorządowych różnią się w zależności od danej prowincji, jednak każda wykonuje te same zadania, zgodnie z przyjętą w 1849 r. Ustawą Baldwina. JST są określane jako miasta, wsie, parafie, gminy wiejskie, osiedla, osady. Nie zmienia to jednak faktu, że każda z nich jest w obliczu prawa gminą (*municipality*), bez względu na jej status społeczny, historyczny czy ekonomiczny. Wyjątkiem było określenie dzielnica (*borough*) – funkcjonujące m.in. na metropolitalnym obszarze Toronto. Ostatnią z nich, tj. Borough of East York wcielono do City of Toronto w 1998 r. W prowincji Quebec nie ma podziału na duże miasta i miasta, formalnie posiadają one ten sam status „ville”, jednak istnieją jednostki o charakterze dzielnic. Obecnie osiem gmin w Quebec jest podzielonych na dzielnice.

Część Kanady pozostaje obszarem nieinkorporowanym, co oznacza, że w ogóle nie istnieje tam samorząd lokalny. Usługi publiczne na tych terenach są świadczone przez agencje lokalne, np. zarząd usług lokalnych lub bezpośrednio przez władze prowincji. Chociaż wiele samorządów lokalnych różni się pod względem typu realizowanych funkcji (wiejskie *versus* miejskie itd.) i między prowincjami, większość usług jest świadczona w podobny sposób.

4. Struktura i funkcje samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w Kanadzie posiada swoich reprezentantów i strukturę administracyjną. Najważniejszym organem gminy jest rada. Funkcjonuje ona przeważnie na podstawie prawodawstwa prowincji, które określa członkostwo rady, jej kompetencje i obowiązki oraz sposób wyboru radnych. Na czele rady stoi burmistrz (czasem jest to przewodniczący rady miejskiej lub naczelnik), a w jej skład wchodzi określona liczba radnych – zwykle ok. 10-20 (z wyjątkiem Montrealu, gdzie rada miejska liczy ponad 50 członków).

W większości przypadków rada gminy jest wyposażona w takie prerogatywy i kompetencje, jak nakładanie podatków, uchwalanie budżetu, planowanie przestrzenne, rozwój, utrzymanie terenów publicznych oraz świadczenie usług publicznych.

Rady są organami wybieralnymi, a wybory są organizowane z wykorzystaniem jednego z dwóch systemów. Mniejsze społeczności wybierają kandydatów spośród ogółu mieszkańców danej gminy. W miastach i dużych miastach z reguły są tworzone okręgi wyborcze i każdy z nich posiada własnych radnych. Burmistrz jest wybierany w odrębnym głosowaniu całej ludności danej JST.

Wybory lokalne w Kanadzie zwykle nie mają charakteru politycznego, co oznacza, że kandydaci startują jako niezależni i niezwiązani z żadną partią polityczną. W niektórych przypadkach, np. w Ontario, legislacja stanowa *explicite* zabrania tworzenia partii politycznych w celu przerwania własnego kandydata. Odróżnia to lokalne wybory w Kanadzie od tych na szczeblu prowincji lub kraju, a także od silnie upolitycznionego procesu wyborczego w Stanach Zjednoczonych. Istnieją jednak nieliczne wyjątki od tej reguły – np. w Montrealu i w Vancouver mamy do czynienia z bogatą tradycją politycznych afiliacji kandydatów do władz lokalnych.

Census wyborczy w Kanadzie ulegał głębokim przemianom. Początkowo prawo głosu mieli jedynie mężczyźni posiadający własność. Oznaczało to, że kobiety i warstwy biedniejsze były wykluczone z uczestnictwa w wyborach. Od połowy lat 60. XX w. prowincje stopniowo rozszerzały prawo głosu. Obecnie do uczestnictwa w wyborach wymagane jest jedynie zamieszkanie na obszarze objętym głosowaniem oraz odpowiedni wiek (zwykle 18 lat).

Rady gmin są wyposażone w prerogatywy legislacyjne i wykonawcze. W ramach uprawnień legislacyjnych rada odpowiada za przygotowanie i przyjmowanie prawa lokalnego obowiązującego jej mieszkańców. Funkcja wykonawcza rady polega na administrowaniu i wykonywaniu przyjętych uchwał oraz na kontroli funkcjonowania administracji. Odróżnia to lokalny poziom rządu od wyższych szczebli (prowincji i poziomu krajowego), w przypadku których kompetencje ustawodawcze i wykonawcze są wyraźniej wyodrębnione i przydzielone różnym instytucjom politycznym (odpowiednio parlamentowi i gabinetowi).

W swojej działalności rada podejmuje decyzje i przyjmuje uchwały, kierując się zasadą większościową. Członkowie rady są wybieralni i reprezentują dany obszar geograficzny jednostki samorządowej lub – w dużych miastach – pochodzą z wyborów ogólnych. Obradom rady przewodniczy jej lider, który zwykle jest określany mianem burmistrza. W Kanadzie burmistrz posiada bardzo niewielkie kompetencje, które można uznać za autonomiczne wobec rady. Znaczenie urzędu wywodzi się raczej z wysokiej estymy, jaką daną osobę darzą obywatele. Pozycja kanadyjskiego burmistrza jest zatem zupełnie odmienna od jego odpowiednika w Stanach Zjednoczonych lub w dużej części krajów europejskich, gdzie jest on stosunkowo niezależną instytucją w strukturach władzy lokalnej.

Samorząd terytorialny w Kanadzie cechuje szeroki wachlarz struktur administracyjnych, które zajmują się świadczeniem usług publicznych, jak również wykonują tradycyjne zadania administracji lokalnej. Różnorodność istniejących struktur administracyjnych wynika z uwarunkowań danej prowincji lub jest rezultatem świadomie prowadzonej polityki. W małych wioskach czy osadach zdarza się, że zadania administracyjne realizuje jedna osoba, która pełni rolę urzędnika samorządowego, poborca podatków i wykonuje uchwały. Z kolei w dużych miastach usługi świadczą tysiące osób pracujących w wydziałach, zespołach i agencjach.

Praca administracji w kanadyjskich urzędach gminnych jest zwykle organizowana w kilku wydziałach (departamentach). Najczęściej mamy do czynienia z departamentami robót publicznych, finansów, zasobów ludzkich, ds. obszarów zielonych i rekreacji. W każdym departamencie pracują urzędnicy odpowiedzialni za świadczenie usług publicznych, wyposażeni w konkretne kompetencje i zadania realizowane w miejscu pracy. Istnieje ponadto stanowisko dyrektora lub kierownika, który przedstawia sprawozdania i raporty urzędnikowi pełniącemu zwierzchność ogólną (rodzaj dyrektora generalnego) lub tzw. komisji rady.

Rady gmin w małych i średnich JST działają w formie Systemu Komisji Rady (Council Committee System), w ramach którego urząd powołuje szereg komisji sterujących i nadzorujących prace departamentów gminnych. Każda komisja składa się z wybieralnych członków rady, którzy kontrolują i kierują działaniami dyrektorów departamentów. Komisja może przedstawiać radzie gminy wnioski i rekomendacje dotyczące pracy podległych jej departamentów.

Innym rodzajem wykonywania czynności administracyjnych na obszarze danego samorządu jest System Szefa Administracji (Chief Administrative Officer System). W takim przypadku rada gminy deleguje bieżący nadzór nad pracą departamentów w ręce wyższego urzędnika, zwykle posiadającego doświadczenie w planowaniu i zarządzaniu. Urzędnik ten – zwany głównym dyrektorem administracyjnym, menedżerem miasta lub komisarzem miasta – pełni wszystkie funkcje przynależne komisjom rady i jest odpowiedzialny przed radą gminy. Ten sposób zarządzania w samorządzie lokalnym jest najpowszechniejszy w dużych miastach Kanady.

Jeszcze inna forma organizacji samorządu terytorialnego występuje wtedy, gdy rada gminy powołuje zarząd lub grupę kierowniczą składającą się z trzech-czterech komisarzy, z których jeden kieruje pracami zarządu. Każdy członek takiej grupy jest odpowiedzialny za swój obszar wzajemnie powiązanych polityk i działań departamentów. Zarząd kolektywnie odpowiada przed radą gminy za całość zadań wykonywanych przez administrację lokalną.

Do podstawowych zadań kanadyjskiego samorządu lokalnego należy:

- Ochrona obywateli i własności oraz zarządzanie policją miejską i strażą pożarną. Na niektórych obszarach podlegają one władzom prowincji, jednak często można spotkać posterunki policji i straży pożarnej podporządkowane władzom samorządowym.
- Transport. Władze samorządowe nie odpowiadają za drogi krajowe i autostrady, jednak przeważnie utrzymują mniejsze ciągi komunikacyjne. Ponadto, władze samorządowe mogą świadczyć usługi związane z transportem drogowym i kolejowym.
- Zarządzanie edukacją lub finansowanie szkół. W wielu gminach zarząd szkoły jest wybierany bezpośrednio przez obywateli i finansowany przez gminę z podatków lokalnych.
- Planowanie i rozwój. Samorząd lokalny udziela zgody i wydaje pozwolenia na rozbudowę lub budowę domów. Samorząd odpowiada również za administrację na terenach przemysłowych, handlowych i mieszkalnych.
- Finanse i podatki gminne. Większość gmin (z wyjątkiem niektórych o charakterze wiejskim) posiada uprawnienia do pobierania podatków w celu świadczenia usług wymienionych po-

wyżej. Niemal 10 proc. PKB jest wydatkowanych na dostarczanie lokalnych usług publicznych, a gdy samorząd nie jest finansowany przez prowincję, może samodzielnie nakładać odpowiednie podatki.

- Utrzymanie obiektów użyteczności publicznej i pozostałe usługi kulturalne – lokalne wydarzenia i programy kulturalne. Tereny zielone, parki i obiekty użyteczności rekreacyjnej zwykle są objęte opieką samorządu.
- System kanalizacji, wodociągów itd.
- Świadczenie lokalnych usług socjalnych i społecznych, w tym zarządzanie lokalnymi placówkami medycznymi, obiektami bibliotecznymi i edukacyjnymi, pomoc społeczna

W prowincjach Quebec, Ontario i Alberta zakres usług lokalnych jest rozszerzony o dostarczanie elektryczności, telekomunikację i gazownictwo.

5. Finasowanie samorządu lokalnego

W Kanadzie 83 proc. dochodu samorządów pochodzi ze środków własnych, a prawo zabrania samorządom zadłużania się skutkującego niewypłacalnością, zabezpieczając tym samym prowincje przed spłacaniem cudzych zobowiązań. Większość środków finansowych samorząd lokalny czerpie z podatków od własności. Dodatkowe fundusze pochodzą ze sprzedaży dóbr i usług, z opłat parkingowych i opłat za obiekty rekreacyjne oraz transferów podatkowych z rządu prowincji.

Rząd federalny dofinansowuje samorząd lokalny zarówno poprzez transfery na cele ogólne (*General Purpose Transfers*), czyli na dowolne potrzeby zidentyfikowane przez samorząd lokalny, jak i transfery na określone cele (*Specific Purpose Tax*), które można wykorzystać na konkretne usługi lokalne lub większe projekty.

Władza samorządowa, podobnie jak pozostałe szczeble rządu, posiada prawo do nakładania podatków. Podstawową formą opodatkowania na szczeblu lokalnym jest podatek od własności lub nieruchomości. Podatki te płacą obywatele i przedsiębiorcy raz lub dwa razy w roku, a ich wysokość zależy od wartości posiadanej własności (mieszkania/domu, ziemi lub innych budynków). Inną formę dochodów stanowią opłaty za wydanie pozwoleń i licencji, w tym pozwoleń na budowę i licencji na prowadzenie działalności gospodarczej. W rzadkich przypadkach samorząd może nałożyć podatek od konsumpcji dóbr i usług (np. od sprzedaży lub podatek wyrównawczy do ceny benzyny).

W wielu jednostkach samorządowych rząd federalny finansuje projekty związane z budową sieci tranzytowych lub dużych inwestycji drogowych. Fundusze na te cele pochodzą z rozmaitych programów federalnych, np. P3 Canada (rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego, w ramach którego prywatne firmy lub konsorcja finansują część projektu, jego funkcjonowanie i utrzymanie) czy Building Canada Fund (dzięki któremu duże projekty inwestycyjne mogą uzyskać finansowanie z budżetu federalnego). W odróżnieniu od projektów realizowanych w Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie większość inwestycji tego typu otrzymuje maksymalnie 25 proc. środków z budżetu federalnego (przy czym, co istotne, gminy nie są zobligowane do korzystania wyłącznie z przedsiębiorstw kanadyjskich i zatrudniania Kanadyjczyków).

6. Reformy samorządu lokalnego w Kanadzie

W ciągu ostatnich dwudziestu lat samorząd terytorialny dziesięciu prowincji i trzech terytoriów Kanady stał się przedmiotem analiz i reform. Przeprowadzone reformy doprowadziły do pewnych zmian oraz innowacyjnych wdrożeń w niektórych samorządach lokalnych, lecz nie przyczyniły się do kompleksowej transformacji, której niektórzy obawiali się, a inni oczekiwali. Efekty reform są i pozostaną przedmiotem dyskusji, w której wszyscy zgadzają się wyłącznie co do jednego: nie były one ani sukcesem, ani katastrofą. Celem tej części rozdziału jest przybliżenie i wyjaśnienie motywów podjęcia tych reform, ich przegląd, ocena skali oraz próba określenia ich kierunku w dającej się przewidzieć przyszłości.

Przesłanek podjęcia reform samorządu terytorialnego w Kanadzie należy upatrywać w trzech czynnikach. Pierwszym z nich było przekonanie władz prowincji, terytoriów i samorządu lokalnego o tym, że każdy z tych szczebli zarządzania państwem stoi w obliczu wyzwań dotyczących rządzenia, świadczenia usług oraz zarządzania finansami (Savoie 1994; Aucoin 1995; Lindquist 2000; Sancton 2000; Dwivedi i Halligan 2003). W opinii władz prowincji i terytoriów podołanie tym wyzwaniom wymagało stworzenia samorządów efektywniejszych i skuteczniejszych w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, a zarazem mniej zależnych finansowo od rządu. Z kolei samorząd lokalny dążył do sprostania nowym wyzwaniom poprzez poszukiwanie sposobów na zwiększenie swojej autonomii i niezależności finansowej. Wspólne cele władz prowincji, terytoriów i władz lokalnych dotyczyły precyzyjniejszego i bardziej transparentnego określenia natury i zakresu funkcji samorządu lokalnego, poprawy zdolności rządzenia i zarządzania w sektorze samorządowym (eksponowano takie wartości, jak skuteczność, efektywność, sprawiedliwość, transparentność i rozliczalność), przy jednoczesnej minimalizacji potencjalnych negatywnych efektów zewnętrznych dla samorządów sąsiadujących.

Drugim czynnikiem był wpływ menedżerskiej filozofii zarządzania sektorem publicznym, określanej mianem Nowego Zarządzania Publicznego. Ten nurt był popularny nie tylko w prowincjach, takich jak Ontario czy Alberta, gdzie partie rządzące demonstrowały przywiązanie do wartości neokonserwatywnych i neoliberalnych (Cameron i White 2000; LeSage 2000), lecz także w prowincjach, w których władze sprawowały partie centrowe. Oznacza to, że reformy samorządu terytorialnego były tylko częścią ogólniejszych zmian w sektorze publicznym, które przekraczały granice ideologicznych orientacji rządzących.

Trzecim czynnikiem wpływającym na podjęcie reform było zjawisko określone mianem „naśladownictwa międzyjurysdykcyjnego” (*interjurisdictional imitation*). W omawianym okresie analizy i reformy przeprowadzane w danym obszarze jurysdykcyjnym wpływały na decydentów politycznych w innych miejscach. Kwestia ta dotyczy różnych jurysdykcji w ramach Kanady, ale też w innych krajach. Zwolennicy naśladownictwa międzyjurysdykcyjnego z uwagą śledzili to, co dzieje się w innych miejscach – chodziło zarówno o przebieg reform, jak i ich rezultaty.

Podstawowe reformy o charakterze strukturalnym były skoncentrowane na restrukturyzacji samorządów gmin, głównie poprzez ich amalgamację i deamalgamację, rekonstrukcję specjalnych regionów celowych i administracji samorządowej (przeważnie poprzez rekonfigurację istniejących podmiotów) oraz stworzenie nowych podmiotów. Wdrożenie reform strukturalnych było przedmiotem dyskusji we wszystkich prowincjach, jednak szeroko zakrojoną restrukturyzację samorządu gminnego i lokalnych organów celowych przeprowadzono jedynie w Ontario i Quebecu, a w mniejszym zakresie w tzw. czterech Prowincjach Atlantyckich (Vojnovic 1997; Graham i Phillips 1998; Vojnovic i Poel 2000; Sancton 2000; Tindal i Tindal 2004, Garcea i LeSage 2005). W czterech prowincjach zachodnich oraz na obszarze trzech terytoriów dokonano jedynie niewielkich dostosowań w przypadku granic i modyfikacji formy istniejącego systemu samorządowego.

Władze prowincji kanadyjskich szczególnie mocno angażowały się w inicjatywy wspierające amalgamację – scalanie mniejszych JST, któremu towarzyszyło wyposażenie nowej władzy w większe kompetencje. Najczęściej spotykaną argumentacją na rzecz amalgamacji i innych działań restrukturyzacyjnych było twierdzenie, że spowodują one powstanie bardziej efektywnego i skutecznego rządu lokalnego (Siegel 2005; LeBlanc 2006). Zwolennicy amalgamacji utrzymywali, że sfragmentaryzowany system samorządów gminnych prowadzi do duplikacji zadań, marnowania zasobów i przeciwdziała pozytywnym efektom ekonomii skali. Towarzyszyły temu argumenty, że sfragmentaryzowany system samorządu lokalnego prowadzi do suboptymalizacji zarządzania planowaniem regionalnym i wzrostem gospodarczym. Posługiwano się również tezą, że istniejący system jest przyczyną niewykorzystania potencjału ekonomicznego w konkurencyjnej gospodarce światowej (Graham i Phillips 1998; LeBlanc 2006). Ważnym argumentem były także działania na rzecz ograniczenia niekontrolowanego rozwoju urbanistycznego (Bourgeois 2005; LeBlanc 2006).

W prowincjach Saskatchewan i Ontario, a także w innych miejscach posługiwano się argumentem, że nieskonsolidowanym samorządom gminnym brakuje potencjału administracyjnego do świadczenia pełnego zakresu usług oczekiwanych przez społeczność lokalną, a zatem są one pozbawione możliwości osiągnięcia efektu skali i odpowiedniego ugruntowania kompetencji administracyjnych (Downey i Williams 1998; Williams i Downey 1999; Garcea 2005). Bardziej skonsolidowane, większe jednostki samorządowe dysponowałyby potencjałem umożliwiającym dokonywanie transferów finansowych w ramach swojej jurysdykcji, a także stanowiłyby mniejsze obciążenie dla finansów i administracji na szczeblu prowincji (Siegel 2005). Reformatorzy, zwłaszcza w Quebecu, akcentowali, że skonsolidowany samorząd lokalny promowałby większą sprawiedliwość społeczną i finansową, dając swym mieszkańcom solidną podstawę do uniknięcia ponoszenia ciężarów społecznych w „bastionach zbałkanizowanych gmin” (Bherer i Lemieux 2002; Bourgeois 2005; LeBlanc 2006). Argumentacja ta odzwierciedlała linię reform przyjętą w latach 80. przez władze Ontario, koncentrującą się na regionalizacji prowincji. Reformatorzy z Ontario utrzymywali, że reforma strukturalna doprowadzi do wzmocnienia skuteczności systemu reprezentacji (Richardson 1991; Kushner i Siegel 2003). Władze Quebecu postrzegały amalgamację jako sposób na modernizację, a zatem zmianę tradycyjnego systemu sprawowania władzy w jednostkach samorządowych tej prowincji (Hammel 2005). Konserwatywni reformatorzy w Ontario uznawali, że amalgamacja Toronto i jego obszarów podmiejskich będzie środkiem do neutralizacji sił postępowo-lewicowych, zmniejszając ich wpływ na lokalnych polityków (LeBlanc 2006; Sancton 2006). Najambitniejsze inicjatywy amalgamacji miały miejsce w prowincjach Ontario i Quebec – zarówno w regionach metropolitalnych, jak i w mniejszych JST.

Pomimo tego, że w ciągu ostatnich 25 lat niemal każda prowincja Kanady została poddana procesom konsolidacyjnym, trwałość procesu amalgamacji samorządu lokalnego pozostaje sprawą wysoce kontrowersyjną. Wielu badaczy zgadza się z tezą, że konsolidacja tego typu nie prowadzi do obiecanych oszczędności, rzadko przyczynia się do efektywniejszego świadczenia usług i ogranicza potencjał partycypacyjny społeczności lokalnej. Nie dziwi zatem fakt, że wiele propozycji restrukturyzacji napotyka na silny opór ze strony społeczności lokalnych, które uważają, że lepiej wiodło im się w okresie przed amalgamacją.

Niektóre amalgamacje przeprowadzono dobrowolnie i uzyskały one poparcie w referendum, np. w 1995 r. w Abbotsford i Matsqui w Kolumbii Brytyjskiej. Na obszarze całej Kanady dominowała jednak tendencja do przymusowej amalgamacji narzucanej przez władze prowincji (Sancton 2011). Pierwszy przypadek amalgamacji przeprowadzonej wbrew woli obywateli miał miejsce już w 1935 r. na terytorium hrabstwa Windsor. Aby zapobiec niewypłacalności gmin, władze prowincji siłą połączyły zamożniejszą wspólnotę Walkerville z trzema sąsiadującymi gminami, w efekcie czego powstało miasto Windsor (Kusilek i Price 1988). Walkerville sprzeciwiło się działaniom tego

typu, a nawet skierowało sprawę do brytyjskiego Sądu Tajnej Pieczęci – ówczesnego najwyższego sądu apelacyjnego dla Kanady (Sancton 2011).

Po precedensie w Windsor wiele rządów prowincji dokonało przymusowej amalgamacji gmin leżących na swoim obszarze. Pierwsza wielkomiejska amalgamacja miała miejsce w Manitobie, gdzie w 1971 r. władze prowincji dokonały konsolidacji dwuszczeblowego systemu władzy w Metropolii Greater Winnipeg, tworząc tym samym jednoszczeblowy system samorządu lokalnego określany mianem „*unicity*” (Kiernan i Walker 1983). Warto wspomnieć, że dwuszczeblowy system sprawowania władzy w Winnipeg ustanowiono zaledwie 11 lat wcześniej, uznając go za najlepszą metodę koordynacji usług ponadlokalnych na obszarze miasta Winnipeg i dziesięciu sąsiednich gmin. Po amalgamacji Winnipeg kolejne działania restrukturyzacyjne miały miejsce w prowincjach Nowa Szkocja i Nowy Brunszwik. Konsolidacje te ograniczyły się do większych miast. Nieco później – w latach 90. i w pierwszej dekadzie XXI w. – inne prowincje, w tym Ontario i Quebec, rozpoczęły zakrojone na szeroką skalę działania konsolidacyjne. W Ontario przed reformami istniało 850 gmin, a w 2000 r. ich liczba zmniejszyła się do 444 (Siegel 2005). Władze prowincji skoncentrowały swoją uwagę na Toronto, w którym – wzorem Winnipeg – zlikwidowano dwuszczeblowy system samorządu, wprowadzając jeden szczebel władzy terytorialnej (Frisken 2007). W Quebec władze prowincji przeprowadziły szereg reform amalgamacyjnych w latach 2001-2002, głównie na wniosek burmistrzów dużych miast. Amalgamacja dokonała się na obszarach przylegających do takich miast, jak Montreal, Quebec City, Longueuil, Hull, Chicoutimi, Sherbrooke, Trois-Rivières (Sancton 2011).

Procesy amalgamacyjne w Kanadzie – mimo kontrowersji wokół ich efektywności i racjonalności – nie są kwestią przeszłości. Rząd Manitoby przygotowuje plany amalgamacji każdej gminy liczącej mniej niż 1000 mieszkańców – w Manitobie jest ich 87. Działania te spowodowały, że zainteresowane gminy już podjęły kroki prawne przeciw władzom prowincji (Lambert 2013). Ponadto, w wielu gminach regionu Greater Victoria przeprowadzono referenda dotyczące ich połączenia w jeden samorząd. W tym przypadku większość głosujących opowiedziała się za amalgamacją (Knox 2014).

Debata o finansowych zaletach amalgamacji jest bardzo intensywna. Niektórzy (Bahl i Linn 1992) twierdzą, że skonsolidowane, jednoszczeblowe jednostki samorządowe mają większy potencjał finansowy, zdolność kredytową i możliwości egzekwowania podatków. Według innych amalgamacja wytworzyła niewiele korzyści ekonomii skali (Byrnes i Dollery 2002; Bird i Slack 1993). Generalnie po amalgamacji wzrosły koszty, głównie z powodu harmonizacji opłat za usługi i zarobków (Blom-Hansen 2010; Dahlberg 2010; Bird 1995). Koszty przekształceń były często bardzo wysokie, a w niektórych przypadkach zmniejszyły lub nawet całkowicie niwelowały oszczędności powstałe dzięki amalgamacji (Flyvbjerg 2008; Vojnovic 1998). Analitycy samorządowi utrzymują także, że amalgamacja nie prowadzi do efektywniejszej produkcji i świadczenia usług (Kushner i Siegel 2005; Found 2012). Fuzje municypalne prowadzą również do zmniejszenia konkurencji między gminami. Osłabia to motywację do efektywności i responsywności wobec potrzeb lokalnych (Bish 2001). Amalgamacja umożliwia również internalizację efektów zewnętrznych (np. poprzez zmuszanie mieszkańców obszarów wiejskich do wnoszenia opłat za usługi miejskie, do których nie mają dostępu) (Vojnovic 1998). Zdaniem niektórych, w Kanadzie nie spełniła się obietnica, że amalgamacja na dużą skalę doprowadzi do zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji (Slack 2005; Sancton 2000).

Prawdopodobnie jednym z najbardziej znanych przypadków amalgamacji w Kanadzie jest Toronto. Tym samym przyciąga ono uwagę badaczy analizujących skutki wprowadzonych reform. Slack i Bird (2013) przyjrzeni się wydatkom w niektórych newralgicznych obszarach świadczenia usług – straż pożarna, zbiórka odpadów, biblioteki oraz tereny zielone i rekreacja – na przestrzeni lat 1997-2009. Zaobserwowali oni, że zgromadzonych dzięki amalgamacji oszczędności nie ma zbyt wiele. Wydatki na straż pożarną, zbiórkę odpadów oraz na utrzymanie terenów zielonych i rekreację wzrosły po

przeprowadzeniu reformy. Obniżyły się jedynie wydatki na usługi biblioteczne, lecz autorzy utrzymują, że dzieje się tak, ponieważ zmienia się sposób korzystania z bibliotek – odchodzi się od wypożyczania książek w kierunku tworzenia bibliotecznych zasobów internetowych. Zmalały także dochody z podatków od nieruchomości zarówno od osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Można to jednak przypisać decyzjom politycznym mającym na celu przeciwstawienie się pogładowi, że amalgamacja będzie prowadzić do wyższych podatków.

Wiele przewidywanych oszczędności wydatkowano na sam proces wdrażania przekształceń. Schwartz (2003) odnotowuje, że przejście od Metropolitalnego Toronto w stronę nowego skonsolidowanego podmiotu kosztowało 275 mln USD. Główną przyczyną była standaryzacja poziomu usług w ramach nowej struktury. Ważnym elementem była również harmonizacja zarobków. Badacze uważają, że choć wiele stanowisk w administracji zlikwidowano dzięki amalgamacji, to niestety zaraz potem pojawiło się ich o wiele więcej. Schwartz (2004) utrzymuje, że w latach 1998-2002 zlikwidowano około 2700 stanowisk, lecz w tym samym czasie utworzono aż 3600 nowych.

Przekazanie gminom odpowiedzialności za świadczenie usług będących dotychczas zadaniami prowincji także wskazuje na nieskuteczność amalgamacyjnej reformy Toronto. Wydatki na świadczone dotychczas przez prowincję usługi zwiększyły się, szczególnie w obszarze usług społecznych (Schwartz 2001; Slack i Bird 2013). Amalgamacja spowodowała również problemy o charakterze zarządczym. Podczas amalgamacji Toronto, w trosce o poziom partycypacji społecznej i dostęp do decydentów, utworzono sieć rad społeczności lokalnych. Analiza ich funkcjonowania wykazała jednak, że w większości stały się one martwym, „papierowym” bytem; większą część z nich zlikwidowano (Golden i Slack 2006; Côté 2009).

Podobna sytuacja miała miejsce w *megacity* Winnipeg. Wiele obywatelskich grup doradczych i komitetów lokalnych zostało zlikwidowanych po dokonaniu przeglądu ich działalności (McAllister 2004). W trakcie amalgamacji Toronto i Winnipeg zaniedbano szereg kwestii o znaczeniu regionalnym. Problemy regionalne zidentyfikowane przez komisję A. Golden nie zostały rozwiązane, a brak koordynacji rozwoju regionalnego pozostaje trwałą bolączką miasta. Generalnie badacze dochodzą do wniosku, że Toronto jest „zbyt duże i zbyt małe” (Slack i Bird 2013; Spicer 2014). Slack i Bird (2013) utrzymują, że miasto jest zbyt małe, aby sprostać wyzwaniom regionalnym (np. transport, planowanie przestrzenne i rozwój gospodarczy), ale równocześnie zbyt duże, aby responsywnie reagować na potrzeby społeczności lokalnej. Po konsolidacji podobnych trudności doświadczyło Winnipeg. Na wniosek władz prowincji dokonano oceny sytuacji i w 1998 r., w raporcie przygotowanym na jej podstawie, zidentyfikowano następujące problemy: „istniejące w regionie ramy legislacyjne, polityczne i proceduralne nie są wystarczająco efektywne. W szczególności istnieje potrzeba wzmocnienia świadomości regionalnej, instytucjonalizacji regionalnego planowania strategicznego i zapewnienia lepszej alokacji kosztów i korzyści ze świadczonych usług w ramach różnych władz, podatników i obywateli. Uważamy, że konieczne jest powołanie jakiejś formy agencji regionalnej, która sprosta tym wyzwaniom. Spektrum możliwości jest szerokie – od powołania trzeciego szczebla władzy, po lepszą współpracę między istniejącymi formami samorządu terytorialnego” (Sancton 2000).

Mając na uwadze powstałe wskutek wdrażania reform amalgamacyjnych problemy, poszukiwano oczywiście możliwości ich rozwiązania. Pojawiła się propozycja deamalgamacji, czyli upraszczając – odwrócenia procesu amalgamacji. Dla wielu pomysł ten ma pewne zalety: skoro nowe gminy stały się nieefektywne, kosztowne i mniej responsywne w odniesieniu do potrzeb lokalnych, to najprościej byłoby odwrócić cały proces i przywrócić samorządy gminne do okresu sprzed amalgamacji. Dla wszystkich niezadowolonych z funkcjonowania nowej formy samorządu terytorialnego jest to atrakcyjna perspektywa, która stwarza jednak szereg poważnych wyzwań. Deamalgamacja pociąga

za sobą duże koszty i nie ma żadnej gwarancji, że samorząd lokalny będzie działał efektywniej po jej przeprowadzeniu, i wreszcie nie ma pewności, że społeczności lokalne zaakceptują taki plan.

Ruch na rzecz deamalgamacji przybrał największe rozmiary w prowincjach Ontario i Quebec. W Ontario ówczesny rząd o proveniencji liberalnej nie zdołał jednak doprowadzić do pełnej instytucjonalizacji procesu „pomiaru” preferencji obywateli w różnych jednostkach samorządowych, uważając, że każdy przypadek deamalgamacji jest unikalny. Ponadto, co gorsze, rząd Ontario ostatecznie nie dotrzymał swoich obietnic wyborczych dotyczących honorowania lokalnych preferencji, czego głośnym przykładem było miasto Kawartha Lakes (Siegel 2005; Sancton 2006). W 2003 r. przeprowadzono tam referendum, w którym mieszkańcy opowiedzieli się za deamalgamacją obszaru kilku gmin hrabstwa Victoria. Do chwili obecnej władze prowincji nie podjęły jednak żadnych kroków zmierzających do rozpoczęcia procesu deamalgamacji.

Władze Quebecu, w odróżnieniu od Ontario, starały się instytucjonalizować procesy deamalgamacji. Po wyborach do władz prowincji rząd liberalny dotrzymał swojej obietnicy dotyczącej uwzględnienia opcji lokalnej w procesie deamalgamacji wszystkich samorządów, które podlegały jej w latach 2000-2003 (Seguin 2003; Sancton 2006). Szybko przyjęto ustawę, która precyzowała proces deamalgamacji. Mogła ona nastąpić poprzez wyraźne określenie preferencji w odpowiednich uchwałach i referendach. Referenda w sprawie deamalgamacji odbyły się w czerwcu 2004 r. we wszystkich 87 byłych gminach (objętych amalgamacją w latach 2000-2003). Jednak jedynie w 31 gminach udało się osiągnąć większość zwykłą przy obowiązującej frekwencji minimalnej – 35 proc. Spośród 31 gmin, które odzyskały niezależność, 15 stanowiło część Montrealu (Sancton 2006). Dalszy proces deamalgamacji w tych gminach był koordynowany i wspierany przez specjalne komisje, które zostały utworzone w każdej jednostce. Ich celem było sprawne przeprowadzenie wyborów na burmistrzów i radnych, którzy rozpoczęli urzędowanie od początku 2006 r.

Deamalgamacja Montrealu oraz innych obszarów metropolitalnych w Quebecu doprowadziła do powstania interesującej nowej formy strukturalnej – Rady Aglomeracji (Collin, Robertson 2005; Sancton 2006). Choć 15 gmin optowało za wyłączeniem ich z Montrealu i obecnie cieszą się one autonomią sądowniczą i fiskalną, nie odzyskały one statusu niezależności sprzed procesów amalgamacji. Jaskrawym przykładem tej sytuacji jest to, że niemal 60 proc. budżetu gmin przeznaczają na usługi świadczone na skalę aglomeracji, a zatem nadzoruje go Rada Aglomeracji (Collin i Robertson 2005). Miasto Montreal w dużym stopniu kontroluje Radę Aglomeracji i owa polityczna hegemonia stała się przedmiotem ostrych sporów. Doprowadziły one do bojkotu posiedzeń Rady Aglomeracji przez wszystkich burmistrzów „deamalgamowanych” gmin.

Jak widać, procesy zachodzące podczas deamalgamacji Montrealu są skomplikowane. Jednak w razie pomyślnego zakończenia sporów cechujących zarządzanie tym różnorodnym językowo i kulturowo obszarem metropolitalnym, może on posłużyć jako model rządzenia wielkimi miastami. Przykładowo, wraz z odzyskaniem niezależności przez część gmin Montrealu, burmistrz tego miasta poprosił władze prowincji Quebec o przekazanie większych kompetencji dzielnicom Montrealu. Doprowadziło to do pewnego złagodzenia różnic między „zbuntowanymi” gminami a dzielnicami obecnego Montrealu. Jednak w żadnym stopniu nie przyczyniło się to do złagodzenia napięć między władzami miasta a nowymi gminami.

Kolejnym ważnym aspektem reform strukturalnych stało się tworzenie nowych lub przekształcanie istniejących regionów celowych. Ogólnie rzecz ujmując, powstały dwa typy samorządu celowego: władze ponadgminne i władze subgminne. Samorządową władzę subgminną utworzono w prowincjach Ontario, Quebec i Nowa Szkocja – w celu poprawy poziomu partycypacji społecznej w poddanych amalgamacji wielkich jednostkach regionalnych. W Toronto i Halifax utworzono natomiast rady

osiedli – jako rodzaj forum wpływu społeczności lokalnych na procesy decyzyjne w radzie miasta. W Montrealu, podobnie jak w innych regionach Quebecu poddanych amalgamacji, rady dzielnic są odpowiedzialne za zarządzanie podstawowymi usługami publicznymi, w tym za zbiórkę odpadów, naprawę dróg, sport i rekreację oraz za wydawanie pozwoleń na budowę. Dzielnice czerpią dochody z opłat za świadczone usługi i z alokacji budżetowej przyjmowanej przez radę miasta.

Z kolei w prowincji Quebec na obszarach metropolitalnych i poza nimi utworzono różnorodne formy władz ponadgminnych odpowiadających za planowanie, infrastrukturę, obiekty użyteczności publicznej i zarządzanie usługami dla wielu społeczności lokalnych. Warto odnotować istnienie Montreal Metropolitan Community (MMC) – samorządu regionalnego powstałego w 2000 r., który obejmuje swym zasięgiem wyspę Montreal i przylegające obszary miejskie. MMC jest organem władzy koordynującej, planującej i finansowej, spełniającym typowe funkcje metropolitalne (OECD 2004). Do funkcji tych można zaliczyć planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy, budownictwo społeczne, transport publiczny, infrastrukturę oraz kulturę i środowisko. Także Quebec zreformował swój samorząd ponadgminny, tak aby działał on bardziej elastycznie (biorąc pod uwagę uwarunkowania miejskie, podmiejskie i wiejskie) oraz w zgodzie z wymogami współczesnego rządzenia.

Podejście Ontario do reform strukturalnych w dużej mierze było nakierowane na eliminację dwuszczeblowej struktury władz ponadgminnych, która była rezultatem reform z przełomu lat 60. i 70. XX w. Pomimo tego, że konsolidacja Toronto i pięciu gmin sąsiadujących doprowadziła do powstania największego miasta w Kanadzie, to wciąż funkcjonowało ono w ramach jeszcze większej zastanej struktury, czyli miasta-regionu Greater Toronto Area. W 1999 r. władze Ontario utworzyły zatem Zarząd Greater Toronto Area, wyposażając go w ograniczone uprawnienia koordynacji procesu decyzyjnego w gminach leżących na tym obszarze. Uprawnienia te dotyczyły strategicznego zarządzania wzrostem gospodarczym i funkcjonowania regionalnego systemu transportowego i komunikacyjnego. Eksperyment ten zakończył się jednak porażką i już w 2001 r. władze prowincji zlikwidowały Zarząd Greater Toronto Area z powodu nieskuteczności jego działań (Sancton 2001; Siegel 2005).

Na obszarze całej Nowej Szkocji utworzono samorząd celowy odpowiadający za pobudzenie rozwoju gospodarczego oraz podmioty regionalne odpowiedzialne za zarządzanie odpadami trwałymi (Poel 2005). W Nowej Fundlandii też powstał samorząd podobnego typu – odpowiedzialny za rozwój gospodarczy. Noszono się również z zamiarem regionalizacji świadczenia usług publicznych, ale w obliczu silnej opozycji propozycja nie została poddana procesowi legislacyjnemu (Boswell 2005). W prowincji Nowy Brunswik także czyniono starania o utworzenie wielozadaniowych samorządów lokalnych, lecz zakończyły się one porażką (Bourgeois 2005). Ostatecznie władze zdecydowały się zastąpić je szeregiem agencji ds. rozwoju gospodarczego.

Na terenie Kanady Zachodniej władze prowincji były zdecydowanie mniej aktywne we wdrażaniu reform samorządowych. Prowincja Alberta zlikwidowała regionalne komisje planowania i zreorganizowała system komisji ds. usług, tak aby mogły działać jako wielozadaniowe władze regionalne (LeSage 2005). W Saskatchewan zastąpiono istniejący system lokalnego samorządu ds. gospodarczych i stworzono jednostkę obejmującą całą prowincję (Garcea 2005). W Manitobie utworzono regionalną komisję doradczą ds. planowania – jako organ konsultujący regionalne polityki planowania i zarządzania dla miasta-regionu Winnipeg (Tindal i Tindal 2004). Kolumbia Brytyjska utworzyła władzę zarządzającą komunikacją i transportem na terenie metropolii, tzw. TransLink, dokonując tym samym dewolucji swoich kompetencji na rzecz tego regionu (Smith i Stewart 2005). Na obszarze terytoriów na północy kraju nie powstała żadna władza ponadgminna, jednak przyjęte ustawodawstwo daje im prawo do tworzenia wspólnej administracji lub samorządu ds. planowania wraz z tzw. First Nations of Canada – ludami zamieszkującymi kraj w czasach przedkolonialnych.

Wdrożenie funkcjonalnych reform lokalnego samorządu w Kanadzie było przedmiotem rozważań niemal wszystkich prowincji i terytoriów, jednak rzeczywiste zmiany przeprowadzono jedynie w kilku prowincjach (Hobson i St-Hilaire 1997; Tindal i Tindal 2004). Najistotniejsze z nich miały miejsce w Ontario, Nowej Szkocji i, w mniejszym zakresie, w Quebecu. Reformy przybrały formę dostosowawczych przekształceń funkcjonalnych zarówno w relacjach prowincja–gmina, jak i w stosunkach gmina–pozostałe władze samorządowe. W Ontario oraz w Nowej Szkocji reformy funkcjonalne traktowano jako element szerszej strategii, zakładającej wprowadzanie równoległych zmian strukturalnych i finansowych. Z kolei w Quebecu łatwo można było dostrzec powiązania między reformami strukturalnymi i funkcjonalnymi, jednak były one niewystarczająco sprzężone z reformą finansową.

Reformy funkcjonalne w Ontario odzwierciedlały działania władz prowincji, które polegały na kompleksowej regulacji systemu samorządu terytorialnego. Reformatorzy akcentowali te zmiany funkcjonalne, które poprzez realokację odpowiedzialności za świadczenie usług spowodują przesunięcie na najbardziej odpowiedni poziom władzy (Siegel 2005; Graham i Phillips 1998). W tym celu utworzono panel ekspertów, na którego czele stanął były burmistrz Toronto i minister rządu federalnego David Crombie. Opracowany przez panel Crombiego zestaw reguł wzmacniał tradycyjne podziały odpowiedzialności za dostarczanie usług, nakładając na gminy obowiązek świadczenia „twardych usług” (związanych z własnością i ogólną infrastrukturą), a na władze prowincji usług „miękkich” (służba zdrowia, edukacja i opieka społeczna). Stąd zasada, zgodnie z którą redystrybucja dochodów dokonuje się na poziomie prowincji (Graham i Phillips 1998). Rekomendacje panelu wskazywały, że tylko jeden szczebel władzy winien odpowiadać za decyzje o wydatkach i akcentował to, iż musi zaistnieć równowaga między alokacją odpowiedzialności i zasobami finansowymi. Zatem, podobnie jak w przypadku reform strukturalnych, reformom funkcjonalnym podjętym w Ontario przyświecał cel promowania czytelnych i przejrzystych relacji między szczeblami władzy, dzięki czemu sprawowanie władzy będzie skuteczniejsze i efektywniejsze, a sama władza będzie poddana demokratycznej rozliczalności. Faktycznie, w Ontario dokonano ogólnego przesunięcia funkcjonalnego od prowincji na rzecz samorządu lokalnego (Graham i Phillips 1998; Sancton 2000; Tindal i Tindal 2004; Siegel 2005). Reformy w Ontario doprowadziły do powstania autonomicznych, finansowanych przez gminę podmiotów dokonujących oceny własności. Władze gminne były odpowiedzialne za budownictwo społeczne, obsługę lotnisk i w dużej części transportu rzeczno- oraz za zarządzanie drogami, ratownictwem medycznym, a także za usługi wodno-kanalizacyjne. Wiele usług nie zostało jednak zdecentralizowanych, ponieważ władze prowincji dążyły do tego, aby reformy funkcjonalne były „neutralne dochodowo” (Siegel 2005). Pełna decentralizacja usług wymagałaby od władz prowincji zwiększenia transferów finansowych na rzecz gmin lub poniesienia innych kosztów, którym niechętny był ówczesny rząd Ontario.

Reformy funkcjonalne w Nowej Szkocji, podobnie jak w Ontario, miały charakter dostosowawczy do wcześniej zapoczątkowanych zmian strukturalnych. Reforma przeprowadzona w prowincji w 1995 r. została skrytykowana przez gminy za nadmierną ostrożność. Od tego czasu władze prowincji i samorządu terytorialnego podejmują okresowo działania harmonizujące odpowiedzialność funkcjonalną z dostępnymi zasobami finansowymi (Poel 2005). Istotą reformy funkcjonalnej z 1995 r. była zasada, że gminy powinny świadczyć usługi publiczne niezbędne dla społeczności lokalnej, a prowincja odpowiada za dostarczanie usług ważnych dla całego obszaru swojej jurysdykcji. Starano się eliminować zjawisko podwójnej odpowiedzialności. Podobnie jak w Ontario, wszystko to miało na celu stworzenie silniejszego i wiarygodnego finansowo samorządu terytorialnego, lepszych i przejrzystszych mechanizmów finansowych i rozliczalności między szczeblami władzy, i dzięki temu wykreowanie skutecznego rządu.

Zmiany wprowadzone w 1995 r. polegały na przejęciu przez władze gminy odpowiedzialności za lokalną policję i drogową infrastrukturę podmiejską, zaś władze prowincji miały być odpowiedzialne

za przedszkola i żłobki, domy starości, sprawy spadkowe i ewidencję ludności, opiekę społeczną i politykę ochrony zdrowia. W ramach kolejnych modyfikacji wprowadzono zmiany w zakresie odpowiedzialności za utrzymanie niektórych rodzajów dróg i mostów. Ograniczenia fiskalne uniemożliwiły władzom prowincji natychmiastowe przejęcie pełnych kosztów usług społecznych; następowało to stopniowo, przez kilka kolejnych lat (Poel 2005). W następnej dekadzie Nowa Szkocja i tamtejszy samorząd lokalny dokonywały dalszych dostosowań lub poprawy wzajemnych relacji w zakresie rozwoju gospodarczego, obszarów chronionych, komunikacji, środowiska naturalnego, zarządzania ziemią i usług rekreacyjnych (Vojnovic 1999; Tindal i Tindal 2004; Poel 2005).

Reformy funkcjonalne w prowincji Quebec były stosunkowo skromne, w porównaniu do zmian mających miejsce w Ontario i Nowej Szkocji (Hammel 2005). Zakładały one przekazanie odpowiedzialności za służby policyjne gminom mających przynajmniej 50 tys. mieszkańców (Tindal i Tindal 2004). Władze prowincji przekazały odpowiedzialność za budownictwo socjalne samorządom regionalnym oraz nowym miastom powstałym na danym obszarze metropolitalnym (Hammel 2005). Dokonano równoległego dopasowania zakresu zadań władz gminnych i regionów celowych, polegającego na delegowaniu funkcji planistycznych i zarządczych oraz współdzieleniu pozostałych, w tym zarządzania wodociągami, kanalizacją i odpadami, ochroną jakości powietrza, transportem, planowaniem miejskim i regionalnym, rozwojem gospodarczym i budownictwem społecznym, a także terenami zielonymi na obszarach wiejskich i wyceną wartości własności.

Ograniczone reformy funkcjonalne przeprowadzono także w innych prowincjach. Konserwatywny rząd w Albercie dokonał przekazania zadań związanych z realizacją konkretnego typu usług, czyli przeprowadził jednorazowy eksperyment przenoszący odpowiedzialność za służby ratunkowe z gmin na rzecz regionalnych władz celowych zajmujących się ochroną zdrowia. Inne reformy funkcjonalne były związane z pozbywaniem się przez prowincję wielu własnych kompetencji, czemu przyświecała idea „mniejszego rządu”. Władze prowincji przekazały gminom wiele prerogatyw w obszarze planowania regionalnego i wyceny własności oraz, na krótki czas, delegowały na rzecz gmin zadania w zakresie utrzymania części dróg (LeSage 2005). W kolejnych latach inicjatywy władz prowincji dotyczyły przywrócenia administracji funkcjonalnej zajmującej się planowaniem regionalnym. Działania te nie odtworzyły jednak uprzedniej dominacji prowincji w tym obszarze.

Reforma funkcjonalna w Kolumbii Brytyjskiej polegała na utworzeniu władzy samorządowej nadzorującej transport i komunikację na obszarze Greater Vancouver (TransLink) i spowodowała przesunięcie odpowiedzialności za ten obszar z urzędników mianowanych przez władze prowincji na rzecz osób bezpośrednio nadzorowanych przez władze lokalne (Stewart i Smith 2005). W Saskatchewan władze prowincji scedowały na wszystkie gminy uprawnienia w zakresie ewidencji ludności i przekazały funkcje związane z nadzorem budowlanym gminom wiejskim i małym miastom (Garcia 2005). Terytoria Północno-Zachodnie określiły ustawowe podstawy umożliwiające tworzenie władz regionalnych i wyposażanie ich w funkcje tradycyjnie wykonywane przez gminy lub władze terytorium (Graham 2005).

Działacze samorządowi mieli nadzieję, że reformy pozwolą na wzmocnienie finansów JST. Władze lokalne podkreślały, że nie generują przychodów wystarczających do pokrycia kosztów rozszerzającego się zakresu pełnionych funkcji. Twierdziły też, że transfery podatkowe od władz wyższego szczebla zmniejszyły się lub co najmniej nie nadążają za inflacją, proporcje kosztów ponoszonych przez samorząd znacząco wzrosły, a ich własne źródła dochodów (szczególnie podatek od własności) osiągnęły granice swej elastyczności (Treff i Perry 1998).

W celu poprawy sytuacji samorządy gminne proponowały wprowadzenie wielu kluczowych zmian w systemie podatkowym, w tym: umożliwienie skorzystania z głównych baz podatkowych (podatku

dochodowego, podatku od firm i od sprzedaży); zwiększenie zarówno liczby, jak i przewidywalności transferów podatkowych od wyższych szczebli władzy, m.in. dzięki współdzieleniu przychodów, kosztów i dotacji pochodzących z podatków; eliminację lub przynajmniej zmniejszenie udziału innych podmiotów władzy w podatku od własności; przekazanie operacyjnej i finansowej odpowiedzialności za realizację droższych zadań wyższym szczeblom władzy; zwiększenie zakresu autonomii samorządów gminnych w generowaniu i zarządzaniu swoimi zasobami finansowymi (Garcea i LeSage 2005).

Ku rozczarowaniu samorządów gminnych, zakres reform finansowych okazał się dużo mniejszy niż oczekiwano. Żadna z reform nie umożliwiła samorządom korzystania z głównej bazy podatkowej. Ponadto, zwiększenie postulowanej liczby transferów podatkowych było niewielkie, a jednocześnie samorząd lokalny nie uzyskał dostępu do istniejących lub nowych źródeł przychodu ani większej autonomii w generowaniu i zarządzaniu własnymi zasobami finansowymi. Tradycyjny system podatkowy obowiązujący samorząd lokalny w zasadzie pozostał niezmienny. Strategia wyższych szczebli władzy polegała na ograniczaniu zasobów finansowych przekazywanych samorządom, przy jednoczesnym marginalnym zwiększaniu ich władzy i autonomii w zakresie pozyskiwania i zarządzania własnymi finansami (Boothe 2003).

7. Podsumowanie

Dokonanie ogólnej oceny sposobu sprawowania władzy na szczeblu lokalnym w państwie kanadyjskim jest niezwykle trudne. Decyduje o tym kilka czynników. Po pierwsze, jest nim federalizm. Prowincjonalny szczebel władzy w Kanadzie jest bardzo silny i niezależny w swoich kompetencjach wewnętrznych. Władze federalne praktycznie nie ingerują w politykę rządów poszczególnych prowincji, które niemal suwerennie decydują o swoim funkcjonowaniu. Krótko mówiąc, w Kanadzie mamy do czynienia z istnieniem podmiotów, które są quasi-państwami suwerennie kształtującymi swoją politykę wewnętrzną.

Drugim czynnikiem istotnie utrudniającym kompleksowe opisanie kanadyjskiego samorządu terytorialnego jest anglosaskie podejście do jego funkcjonowania. Samorząd terytorialny jest zinstytucjonalizowany w bardzo niewielkim stopniu. Nie wspomina o nim konstytucja, nie ma zatem silnego umocowania prawnego. O kształcie konkretnego samorządu lokalnego, jak również systemu sprawowania władzy na poziomie lokalnym decydują władze prowincji, stanowiąc wedle własnego uznania prawo regulujące jego funkcjonowanie. Formalnie może zaistnieć sytuacja, że władze prowincji mogą znieść trzeci szczebel sprawowania władzy. Oczywiście w praktyce jest to mało prawdopodobne, ale warto zdać sobie sprawę z tego, jak niski jest poziom instytucjonalnej autonomii kanadyjskich władz samorządowych.

Kolejną kwestią godną uwagi, po części odnoszącą się do anglosaskiego sposobu organizacji państwa, jest tradycja. To ona w wielu przypadkach decyduje o istnieniu konkretnego sposobu sprawowania władzy na poziomie lokalnym i ona często determinuje działania zmierzające do poprawy jakości funkcjonowania samorządu lokalnego. Trzeci szczebel władzy w Kanadzie to niemal niepojmowalna układanka podmiotów różnej skali – od osad, po metropolie – obszarów funkcjonalnych, celowych i branżowych, które nieustannie transformują swoje funkcje, struktury i kompetencje. A czasami znikają bez śladu. Wymienione w rozdziale przypadki sukcesów lub niepowodzeń podejmowanych reform należy zawsze rozumieć w kontekście wspomnianych czynników. Utrudnia to tym samym przeprowadzenie kompleksowej analizy, wysnuwanie wniosków i prognoz dotyczących rozwoju systemu władzy na szczeblu lokalnym.

Powyższe uwagi umożliwiają jednak wskazanie jednej cechy wspólnej dla wszystkich reform samorządowych podejmowanych przez Kanadyjczyków. Tym zjawiskiem jest eksperymentowanie. Z powodu niskiego stopnia instytucjonalizacji władza lokalna w Kanadzie jest niezwykle podatna na nieustanne „ćwiczenie” nowych, innowacyjnych rozwiązań, które mają podnosić jakość rządzenia na szczeblu lokalnym. Co więcej, na takie eksperymentowanie istnieje stosunkowo duże przyzwolenie społeczne – bez względu na to, czy eksperyment się powiedzie czy nie, czy też uda się częściowo. Z jednej strony, sytuuje to kanadyjskie samorzady w światowej czołówce, jeśli chodzi o poddawanie ich innowacyjnym zmianom i dążenie do sprostania wyzwaniom współczesności. Z drugiej strony, „zinstytucjonalizowany brak instytucjonalizacji” samorządu terytorialnego powoduje, że podmioty władzy lokalnej nigdy nie będą samodzielnym aktorem decydującym lub przynajmniej współdecydującym o swoim losie – rola królika doświadczalnego będzie zapewne determinowała ich losy, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości.

W świetle powyższych uwag jeszcze trudniejsza staje się próba sformułowania wniosków dla Polski. Absolutnie odmienne uwarunkowania kulturowe, instytucjonalne i polityczne niemal uniemożliwiają jakiegokolwiek odniesienie polskiego samorządu do standardów samorządności kanadyjskiej. Trudno wyobrazić sobie szesnaście województw, w których marszałek wedle własnego uznania znosi, dzieli i łączy jednostki samorządowe, przypisuje im nowe funkcje i zmienia granice. Eksperymentowanie, choć na dużo mniejszą skalę, możliwe jest tylko w niektórych przypadkach. Teraz, w odróżnieniu od lat 90., jest to jednak dużo trudniejsza kwestia, która wymaga wielu działań uzupełniających i sprzyjającego klimatu politycznego.

Wydaje się jednak, że zarówno polscy, jak i kanadyjscy samorządowcy mają ze sobą coś wspólnego. Łączy ich niezadowolenie ze sposobu finansowania samorządu lokalnego. Postulat by za wzrostem liczby zadań podążały odpowiednie środki finansowe jest w Polsce powszechnie znany. Jak się okazuje, władze samorządowe w Kanadzie również uważają go za kluczowy czynnik umożliwiający prawidłowe zarządzanie rozwojem społecznym i gospodarczym w skali lokalnej. Reformom sektora publicznego ostatniego ćwierćwiecza, niezależnie od zakątku globu i poziomu rozwoju, nie udało się doprowadzić do rozwiązania problemu, który zdaje się być uniwersalną bolączką władzy lokalnej pierwszych dekad XXI w.

Bibliografia

- Aucoin P., *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 1995.
- Bahl R., Linn J., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University, Press, 1992.
- Bherer L., Lemieux V., *La reference aux valeurs dans le debate sur la reorganisation municipale au Quebec*, „Canadian Journal of Regional Science”, 25(3), 2002.
- Bird R., *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities, Major Report 31*, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Toronto 1995.
- Bird R., Slack E., *Urban Public Finance in Canada*, John Wiley and Sons, 1993.
- Bish R.L., *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*, CD Howe Institute Commentary, CD Howe Institute, 2001.
- Blom-Hansen J., *Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reforms in 2007*, „Scandinavian Political Studies”, 33, 1, 2010.
- Boothe P., *Paying for Cities, The Search for Sustainable Municipal Revenues*, Institute for Public Economics, Edmonton 2003.

- Boswell P.G., *Municipal Reform in New Foundland and Labrador*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Bourgeois D., *Municipal Reform in New Brunswick: To Decentralize or not Decentralize*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Byrnes J., Dollery B., *Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence*, „Urban Policy and Research”, 20, 4, 2002.
- Cameron K., White G., *Northern Governments in Transition; Political and Constitutional Development in Yukon, Nanavut and the Western Northwest Territories*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 2000.
- Canada: What Has it Achieved? National Security and Defence 11 (71)*, Ukrainian Centre for Economic and Political Studies/Razumkov Centre.
- Collin J.-P., Robertson M., *The borough system of consolidated Montreal: revisiting urban governance in a composite metropolis*, „Journal of Urban Affairs”, Volume 23(3), 2005.
- Côté A., *The Maturing Metropolis: Governance in Toronto a Decade on from Amalgamation*, Institute on Municipal Governance and Finance, 2009.
- Dalhberg M., *Local Government in Sweden*, [w:] Antti Mosio (red.), *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, „Government Institute for Economic Research”, 2010.
- Downey T.J., Williams R.J., *Provincial agendas, local responses: the “common sense” restructuring of Ontario’s municipal governments*, „Canadian Public Administration”, 41(2), June 1998.
- Dwivedi O.P., Halligan J., *The Canadian Public Service. Balancing Values and Management*, [w:] J. Halligan (red.), *Civil Service System in Anglo-American Countries*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Flyvbjerg B., *Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice*, „European Planning Studies”, 16, 1, 2008.
- Found A., *Scale Economies in Fire and Police Services*, IMFG, Paper 12, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 2012.
- Friskén F., *The Public Metropolis: The Political Dynamics of Urban Expansion in the Toronto Region, 1924-2003*, Canadian Scholars’ Press, 2007.
- Garcea J., LeSage E.C., *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Garcea J., *Saskatchewan’s Municipal Reform Agenda*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Golden A., Slack E., *Urban Governance Reform in Toronto: A Preliminary Assessment*, [w:] E. Razin, P. Smith (red.), *Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons*, Hebrew University of Jerusalem, Magness Press, 2006.
- Graham K.A., Phillips S.D., *“Who Does What” in Ontario: The process of provincial-municipal disentanglement*, „Canadian Public Administration”, 41(2), 1998.
- Graham K., *Making Public Participation More Effective: Issues for Local Government*, [w:] Citizens Engagement: Lessons in Participation from local Government, Institute of Public Administration Of Canada and Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, Toronto 1998.
- Schwartz H., *Toronto Ten Years after Amalgamation*, „Canadian Journal of Regional Science”, XXII:3, 2009.
- Hammel P., *Municipal Reform in Quebec: the Trade-Off Between Centralization and Decentralization*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Hobson P.A., Hilaire F.St., *Urban Governance and Finance: A Question Who Does What*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 1997.
- Kiernan M.J., Walker D.C., *Winnipeg*, [w:] W. Magnusson, A. Sancton (red.), *City Politics in Canada*, University of Toronto Press, Toronto 1983.

- Knox J., *So Greater Victoria Is in Favour of Amalgamation – Kinda*. *Victoria Times Colonist* (November 16): www.timescolonist.com/news/local/jack-knox-so-greater-victoria-is-in-favour-of-amalgamation-kinda-1.1588633.
- Kushner J., D. Siegel, *Are Services Delivered More Efficiently after Municipal Amalgamations?*, „Canadian Public Administration”, 48, 2005
- Kushner J., Siegel D., *Are services delivered more efficiently after municipal amalgamations?*, „Canadian Public Administration”, 48(2), 2005.
- Kushner J., Siegel D., *Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility*, „Canadian Journal of Political Science”, 36(5), 2003.
- Kushner J., Siegel, D., *Citizen satisfaction with municipal amalgamations*, „Canadian Public Administration”, 48(1), 2005.
- Kusilek L., Price T., *Ontario Municipal Policy Affecting Local Autonomy: A Case Involving Windsor and Toronto*, „Urban History Review”, 16, 3, 1988.
- Lambert S., *Manitoba Sued By Municipalities over Forced Amalgamation*, *Globe and Mail* (December 11): www.theglobeandmail.com/news/politics/manitoba-sued-by-municipalities-over-forced-amalgamation/article15898588.
- Leblanc M.F., *Two Tales of Municipal Reorganization: Toronto's and Montreal's Diverging Paths towards Regional Governance and Social Sustainability*, „Canadian Journal of Political Science”, 39/3, 2006.
- LeSage Jr. E.C., *The Evolution of Alberta's Career Public Service*, [w:] E. Lindquist (red.), *Government Restructuring and Career Public Service*, Toronto 2000.
- Lindquist E.A., *Government Restructure and Career Public Services*, Institute of Public Administration in Canada, Toronto 2000.
- Lonti, Z., *How Much Decentralization?: Managerial Autonomy in the Canadian Public Service*, „The American Review of Public Administration”, June 2005.
- McAllister M.L., *Governing Ourselves? The Politics of Canadian Communities*, UBC Press 2004.
- Poel D., *Municipal Reform in Nova Scotia: A Long Standing Agenda For Change*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Richardson N., *Land Use, Planning and Sustainable Development in Canada*, Canadian Environmental Advisory Council, Ottawa 1991.
- Sancton A., *Canadian Local Government: An Urban Perspective*, Oxford University Press, 2011.
- Sancton A., *Local government reorganization in Canada since 1975*, ICURR Press, Toronto 1991.
- Sancton A., *Municipal Mergers and Demergers in Quebec and Ontario*, York University, Toronto, Annual Conference, Canadian Political Science Association, 2006.
- Sancton A., *Mergermania. The Assault on Local Government*, McGill-Queen's University Press, Westmont 2000.
- Sancton A., *Differing Approaches to Municipal Restructuring in Montreal and Toronto: From the Pichette Report to the Greater Toronto Services Board*, „Canadian Journal of Regional Science”, 22, 1999.
- Savoie D., *Fifteen Years of Reforms. What Have We Learnt?*, [w:] B.G. Peters, D.J. Savoie, *Taking Stock: Assessing Public Policy Sector Reform*, Montreal 1998.
- Savoie D., *Thatcher, Reagan, Mulroney, In search for a new bureaucracy*, University of Toronto Press, Toronto 1994.
- Schwartz H., *The Financial Implications of Amalgamation: The Case of the City of Toronto*, Working Paper. Dep't of Economics, York University 2001.
- Schwartz H., *The Relevance of Toronto's New Governmental Structure for the 21st Century*, Presented at the International Conference on Structural Reform and the Transformation of Organizations and Business, Homerton College, University of Cambridge, 2003.
- Schwartz H., *The Relevance of Toronto's New Governmental Structure for the 21st Century*, „Canadian Journal of Regional Science”, 27, 1, 2004.
- Seguin R., *Quebec Lays Out Rules for Breaking Megacities*, *Globe and Mail*, Toronto 2003.

- Siegel D., *Municipal Reform in Ontario: Revolutionary Evolution*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Slack E., *Assessing Municipal Amalgamation in Toronto*, Toronto 2005.
- Slack E., Bird R., *Merging Municipalities? Is Bigger Better*, IMFG Papers 14, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, Toronto 2013.
- Slack E., Chattopadhyay R., *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, 2009.
- Spicer Z., *Too Big, Yet Still Too Small: The Mixed Legacy of the Montreal and Toronto Amalgamations*, IMFG Perspectives 5, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 2014.
- Stewart K., Smith P.J., *Local government reform in British Columbia, 1991-2005: One oar in the water*, [w:] J. Garcea, E.C. LeSage, *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing*, Oxford University Press, 2005.
- Tindal C.R., Tindal S.N., *Local Government in Canada*, Nelson/Thomson Publishing, Toronto 2004.
- Treff K., Perry D.B., *Finances of the Nation*, Canadian Tax Foundation, 1998.
- Vojnovic I., Poel D., *Municipal Consolidations, Regional Planning and Fiscal Accountability: The Recent Experience on Two Maritime Provinces*, „Canadian Journal of Regional Science”, 23, 2000.
- Vojnovic I., *Municipal Consolidation in the 1990's: An Analysis of British Columbia, New Brunswick and Nova Scotia*, „Canadian Public Administration”, 41, 1998.
- Vojnovic I., *Municipal Consolidation in the 1990s: An Analysis of Five Canadian Municipalities Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (Canada)*, ICURR Press, Toronto 1997.
- White G., Cameron D.R., *Cycling into Saigon, The Conservative Transition in Ontario*, University of British Columbia Press, Vancouver 2000.
- Williams R.J., Downey T.J., *Reforming Rural Ontario*, „Canadian Public Administration”, 42(2), 1999.

Agnieszka Mazur*



AMORZĄD LOKALNY W NIEMCZECH

1. Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec

Podstawy ustroju Republiki Federalnej Niemiec zostały określone w ustawie zasadniczej (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) przyjętej przez radę parlamentarną dnia 23 maja 1949 r. Definiuje ona Republikę Federalną Niemiec (RFN) jako demokratyczne i socjalne państwo federalne.

Republika Federalna Niemiec składa się szesnastu krajów związkowych (tzw. landów), cieszących się wysokim poziomem autonomii. Każdy z landów posiada własną konstytucję oraz własne organy krajowe, w tym własny rząd, parlament oraz sądownictwo. Treść poszczególnych konstytucji związkowych nie wymaga zatwierdzenia przez władze federalne.

Podstawowe zasady ustrojowe RFN zostały określone w treści art. 20 ustawy zasadniczej, która zalicza do nich: zasadę państwa socjalnego, zasadę państwa prawa, zasadę suwerenności narodu, zasadę federalizmu oraz zasadę podziału władz. Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec stoi na straży nienaruszalności i niezmienności podstawowych zasad ustrojowych.

Władza ustawodawcza leży w rękach dwuizbowego parlamentu składającego się z parlamentu federalnego (*Bundestag*) oraz rady federalnej (*Bundesrat*). Władza wykonawcza jest sprawowana przez prezydenta (*Bundespräsident*), kanclerza oraz ministrów. Władza sądownicza należy do federalnego trybunału konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) oraz sądów.

Władza ustawodawcza skupiona jest w niższej izbie parlamentu – Bundestagu, na którym spoczywa główny, poza funkcją ustawodawczą, ciężar kontroli politycznej nad działalnością rządu. Jest również jedynym organem przedstawicielskim federacji pochodzącym z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Z kolei Bundestag, wyższa izba parlamentu Republiki Federalnej Niemiec, obok szeregu funkcji kontrolnych wobec egzekutywy, współuczestniczy w procesie wyboru prezydenta federalnego, sędziów do federalnego trybunału konstytucyjnego i kanclerza. Bundesrat jest jedyną w świecie drugą izbą parlamentu federalnego, której skład osobowy jest kształtowany przez organy władzy wykonawczej (rządy) podmiotów federacji.

W Republice Federalnej Niemiec formalnie głową państwa jest prezydent. W systemie ustrojowym państwa prezydent nie odgrywa kluczowej roli pełniąc funkcję bezstronnego i apolitycznego arbitra. Sposób wyboru prezydenta oraz jego kompetencje określa ustawa zasadnicza. Wyboru prezydenta federalnego,

* Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Ekspert w zakresie administracji publicznej oraz projektów aktywizacji gospodarczej.

w przeciwieństwie do powszechnych i bezpośrednich wyborów polskiego prezydenta, dokonuje zgromadzenie federalne, w skład którego wchodzi wszyscy członkowie Bundestagu oraz w tej samej liczbie przedstawiciele wybrani przez parlamenty poszczególnych krajów związkowych. Kadencja prezydenta trwa 5 lat i może on zostać ponownie wybrany tylko raz.

Kancelarz jest szefem rządu i jednocześnie najważniejszym organem władzy wykonawczej w Republice Federalnej. Zakres kompetencji rządu federalnego dotyczy wykonywania ustaw i umów międzynarodowych, kierowania pracą federalnej administracji rządowej, zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, wykonania budżetu państwa oraz kierowania polityką zagraniczną. Ustawa zasadnicza daje rządowi uprawnienia o charakterze nadzwyczajnym wykorzystywane w stanach szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa kraju.

W Republice Federalnej Niemiec władza sądownicza znajduje się w rękach federalnych oraz krajowych organów sądowych. Krajowe organy sądowe podejmują sprawy nie należące do jurysdykcji sądów federalnych. W strukturę władzy sądowniczej obok federalnego trybunału konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) wlicza się siedem innych najwyższych instancji sądowych, m.in.: federalny sąd administracyjny, federalny sąd socjalny, federalny sąd pracy, federalny sąd patentowy czy federalny trybunał finansowy.

2. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym ustrój niemieckiego samorządu terytorialnego jest ustawa zasadnicza. Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach związkowych zostały określone w ordynacjach gminnych oraz powiatowych.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej gminom zapewnia się, w granicach przepisów prawa, prawo regulowania wszystkich spraw wspólnoty lokalnej. Działania te podejmowane są przez gminy na własną odpowiedzialność. Ustawa zasadnicza przyznaje również prawo do realizacji zadań samorządów związkom gmin. Gwarantem powyższych uprawnień tzw. wyłączności samorządu w sprawach lokalnych, są władze federalne.

Szczegółowe regulacje ustrojowe w obszarze samorządu terytorialnego zawierają konstytucje krajów związkowych oraz ustawodawstwo krajowe określające zasady tworzenia, funkcjonowania i likwidacji gmin (*Gemeindeordnung*) oraz powiatów (*Landkreisordnung*).

Niemiecki system samorządu terytorialnego należy do najbardziej skomplikowanych w Europie z uwagi na federalny charakter państwa oraz niezależność poszczególnych krajów związkowych¹⁸⁶.

3. Sposoby zorganizowania samorządu terytorialnego

Organizację samorządu terytorialnego w Republice Federalnej Niemiec należy rozpatrywać przez pryzmat federacyjnego ustroju państwa, zaś organizacja samorządu w poszczególnych krajach związkowych jest wypadkową regulacji federalnych i krajowych oraz tradycji samorządowych na ich obszarze.

Jak już wskazano w niniejszym opracowaniu, państwo niemieckie administracyjnie dzieli się kraje związkowe, tzw. landy, których obecnie jest 16, gdzie trzy z nich to miasta-kraje posiadające status landu (Hamburg, Brema i Berlin).

186 B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny”, 3/2001, s. 74.

Niektóre kraje związkowe jak Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hesja, Nadrenia-Północna Westfalia dzielą się na okręgi regencyjne. Z reguły okręgi zaliczane są do szczebla administracji rządowej z wyjątkiem Bawarii, gdzie okręg stanowi trzeci, obok powiatu i gminy, szczebel samorządu terytorialnego. Okręgi regencyjne dzielą się na rządowo-samorządowe powiaty oraz samorządowe gminy.

Konsekwencją przyjętych regulacji ustrojowych jest czteroszczeblowa struktura organizacyjna państwa, na którą składają się:

1. federacja;
2. kraje federalne;
3. powiaty i miasta wyłączone z powiatów (miasta na prawach powiatu);
4. miejscowe jednostki administracyjne, tj. gminy i mniejsze związki gmin.

W tak określonej strukturze organizacyjnej, w ramach podziału administracyjnego zostały wyodrębnione landy, okręgi regencyjne, powiaty i miasta wyłączone z powiatów (miasta na prawach powiatu) oraz gminy i związki gmin.

W niektórych krajach związkowych występuje także szczebel pośredni, tzw. okręg z własnym rządem a w miastach-krajach występują dzielnice.

W ustroju samorządu niemieckiego kluczową rolę odgrywają gminy i związki gmin. Powiaty są jednostkami realizującymi zadania z obszaru samorządu jak i administracji rządowej i krajowej.

Gminy są najmniejszymi jednostkami podziału administracyjnego RFN. Z punktu widzenia wielkości i składu gminy wyróżnia się:

- a) małe gminy wiejskie do 5 tys. mieszkańców;
- b) duże gminy liczące od 8 tys. do 10 tys. mieszkańców;
- c) średnie miasta z wykształconą administracją oraz instytucjami użyteczności publicznej (gimnazja, szpitale, kąpieliska itp.);
- d) duże miasta wyłączone z powiatu, z silnie rozwiniętą formą administracji parlamentarnej.

Na poziomie gminy wyodrębniono organy uchwałodawcze i wykonawcze, przy czym organem uchwałodawczym powoływanym w każdej gminie jest rada (bądź w zależności od kraju-landu, w którym pełni funkcje – przedstawicielstwo gminne), natomiast wykonawczym burmistrz (dyrektor gminy lub organ kolegialny – magistrat – któremu przewodniczy burmistrz).

Członkowie rady gminy wybierani są w wyborach powszechnych. Liczba radnych zależy od liczby mieszkańców danej gminy. Kadencja członków rady trwa od czterech do pięciu lat, choć wyjątek stanowi Bawaria, gdzie członkowie rady piastują urząd przez okres sześciu lat, przy czym po 3 latach następuje wymiana połowy jej składu. Rada pracuje w trybie sesyjnym. Organami wewnętrznymi rady gminy są komisje mające charakter nie tylko doradczy ale także rozstrzygający. Niektóre ustawy krajowe przewidują również komisje obowiązkowe, jak np. finansowa, rewizyjna czy administracyjna. W skład poszczególnych komisji gminnych często włączani są obywatele danej gminy nie będący członkami rady gminnej a mający określone kompetencje merytoryczne oraz doświadczenie celem zapewnienia fachowego wsparcia członkom rady gminy.

Jak już wspomniano organem wykonawczym w gminie jest burmistrz (dyrektor gminy) lub w przypadku kolegialnych organów wykonawczych magistrat, któremu przewodniczy burmistrz. Pozycja burmistrza jest przede wszystkim zależna od kategorii gminy, którą kieruje. Dlatego w ustawodawstwie i praktyce

istnieje wyraźne rozróżnienie na burmistrzów (dla gmin mniejszych, a zwłaszcza wiejskich) i nadburmistrzów (dla gmin mniejszych, zwłaszcza miejskich, a szczególnie miast wyłączonych z powiatów)¹⁸⁷.

W niemieckiej literaturze przedmiotu wyróżnia się tradycyjne cztery podstawowe modele ustroju gmin, przy czym w obrębie każdego z nich wskazuje się na niekiedy daleko idące zróżnicowania między poszczególnymi podtypami, swoistymi dla całych krajów lub ich części¹⁸⁸. W ramach zdefiniowanych modeli wyróżniono:

1. ustrój magistracki;
2. ustrój burmistrzowski;
3. ustrój południowo-niemiecki;
4. ustrój północno-niemiecki.

Ustrój magistracki, zwany także pruskim został zapoczątkowany w 1810 r. W pierwotnej formule tego systemu władza leżała w rękach rady gminy oraz magistratu, czyli kolegiального organu wykonawczego tworzonego przez burmistrza oraz urzędników wybieralnych przez radę. Członkowie rady byli wybierani przez mieszkańców danej gminy. Początkowo burmistrz był wybierany w wyborach pośrednich z grona radnych. Członkowie rady ze swojego grona wybierali przewodniczącego rady oraz magistrat. Obecnie system ten funkcjonuje jako tzw. niewłaściwy w Hesji oraz mieście Bremerhaven, gdzie od 1993 r. burmistrz wybierany jest przez mieszkańców danej gminy w wyborach bezpośrednich a członkowie magistratu nadal wybierani są przez radę.

W **ustroju burmistrzowskim** mieszkańcy gminy wybierają radę a ta burmistrza oraz burmistrzów dodatkowych. Burmistrz kieruje pracą rady. Ustrój ten niejednokrotnie zwany reńskim lub francuskim funkcjonował w gminach i miastach Nadrenii-Palatynatu do 1993 r., w Saarze do 1994 r. i do 1998 r. we wsiach Szlezewiku-Holsztynu. Od 1994 roku burmistrz jest wybierany w wyborach bezpośrednich na ośmioletnią kadencję. W wyniku przeprowadzonych reform w latach 90-tych model burmistrzowski przestał funkcjonować.

Ustrój południowo-niemiecki, zwany też bawarskim obecnie jest najczęściej występującym ustrojem w niemieckiej gminie. Nie wszędzie jednak zachował się klasyczny model, podlegając różnym modyfikacjom. Klastyczny ustrój południowo-niemiecki występuje w Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Saksonii oraz z modyfikacjami w Saksonii-Anhalt, Turynii, Nadrenii-Palatynacie, Sarze, Nadrenii-Westfalii, Dolnej Saksonii, Szlezewiku-Holsztynie i w Meklemburgii. Ustrój południowo-niemiecki jest rozwiązaniem dualistycznym przyjmującym podział władzy pomiędzy dwa podmioty: burmistrza i radę gminy. Burmistrz wybierany jest w wyborach bezpośrednich. Jego silna pozycja sprowadza się do sprawowania funkcji przewodniczącego rady, który prowadzi jej obrady, przygotowuje projekty uchwał i je wykonuje oraz jest jednocześnie szefem lokalnej administracji¹⁸⁹.

W **modelu północno-niemieckim** zwanym potocznie modelem dwóch wierzchołków – dominującą pozycję posiada rada, której przewodniczy burmistrz. W wyniku przeprowadzonych reform w latach 90. model północno-niemiecki przestał funkcjonować. Ustrój ten był charakterystyczny dla Dolnej Saksonii oraz Nadrenii Północnej-Westfalii.

Powszechnie występującym w Niemczech szczeblem ponadgminnym jest powiat. Tryb tworzenia i likwidacji powiatów jest określony w ustawie kraju federalnego. Zadanie to leży w gestii rządu kraju federalnego.

187 L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny”, 10/2002, s. 9.

188 R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice 2006.

189 K. Kociubiński, *Analiza porównawcza administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław, 2012.

Powiaty są korporacją terytorialną, co gwarantuje im art. 28 ust. 1 konstytucji RFN, ale też najniższą władzą państwową (administracyjną)¹⁹⁰. Powiaty stanowią jednostkę samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym i obok gmin stanowią podstawowy element struktury samorządu lokalnego państwa niemieckiego. Powiaty są zróżnicowane pod względem powierzchni oraz liczby mieszkańców. Obszary terytorialne poszczególnych gmin znajdują się w granicach danych powiatów. Mimo tego pomiędzy powiatami a gminami nie występuje stosunek nadrzędności ani podporządkowania. Powiaty nie występują na obszarze miast będących krajami związkowymi oraz w miastach wyłączonych z powiatu. Ustrój powiatu określa ordynacja powiatowa.

Rysunek 7. Modele ustrojów krajów powiatowych Republiki Federalnej Niemiec



Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny”, 3/2001, s. 76 i następne oraz A. Lipska-Sondecka, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis* 2010; R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice 2006.

We wszystkich landach najważniejszym organem powiatu jest rada powiatu (*Kreistag*), której członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców danego powiatu. Rada pełni rolę

190 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, „Samorząd Terytorialny”, 10/1991, s. 19.

politycznego przedstawicielstwa powiatu oraz jego mieszkańców. Rada nie jest parlamentem w sensie konstytucyjnym. Radni nie posiadają immunitetu, lecz jedynie korzystają z ochrony prawnokarnej swoich wypowiedzi publicznych, z wyjątkiem zniewag. Dotyczy ich również zasada wolnego mandatu, to znaczy, iż nie są związani ani wytycznymi swojej partii politycznej, ani też rady gminnej, w której mieszkają. W praktyce występuje jednak zasada dyscypliny frakcyjnej¹⁹¹. Kadencja rady powiatu w większości landów wynosi 5 lat. Funkcję uchwałodawczą na poziomie powiatu sprawuje organ kolegialny jakim jest **rada powiatu**. Członkowie rady powiatu wybierani są przez mieszkańców danego powiatu w wyborach bezpośrednich. Kadencja rad powiatowych najczęściej wynosi 5 lat, choć w Bawarii członkowie rady sprawują urząd przez okres sześciu lat a w Hesji czy Szlezwiku-Holsztynie – przez okres 4 lat. Organem wykonawczym niemieckiego powiatu jest starosta powoływany na urząd na okres kadencji sejmiku, do jego kompetencji należy m.in. stanowienie prawa miejscowego, uchwalanie budżetu oraz wybieranie urzędników na szczeblu powiatu. Jedynie w Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Saarze, Brandenburgi oraz Meklemburgi występuje trzeci organ powiatu w postaci komisji powiatowej.

W Bawarii podstawowym szczeblem samorządu terytorialnego jest okręg. Na poziomie okręgu mamy do czynienia z zespoleniem administracji państwowej i samorządowej. Organem administracji rządowej jest prezydent powoływany przez rząd krajowy w porozumieniu z radą okręgu. Prezydent okręgu stoi na czele rządu okręgowego. Rząd krajowy jest organem administracji krajowej działającym na obszarze okręgu rządowego (regencyjnego)¹⁹². Organem uchwałodawczym okręgu jest rada okręgu, której członkowie pochodzą z wyborów powszechnych. Rada okręgu nadzoruje administrację okręgową. Kadencja rady wynosi 5 lat. Członkowie rady ze swojego grona wybierają przewodniczącego rady oraz jego zastępców. Przewodniczący okręgu reprezentuje go na zewnątrz oraz wykonuje uchwały rady. W ramach okręgu występuje również komisja okręgowa. Członkowie rady okręgu mogą także tworzyć komisje o charakterze doradczym. Berlin, Brema oraz Hamburg są miastami-państwami, przy czym w Berlinie i Hamburgu administracja terenowa nie dzieli się na samorządową i rządową. W miastach tych funkcjonuje jednolity system władzy – rządowy a nie występują gminy i okręgi. W niektórych krajach związkowych ponad powiatami znajdują się jeszcze rejencje (niem. *Regierungsbezirke*), które są przedstawicielstwami administracji rządowej. Wyjątkiem jest tutaj Bawaria, gdzie teren działania administracji rządowej pokrywa się z obszarem działania jednostki samorządu terytorialnego. Na poziomie okręgu obowiązuje zasada zespolenia administracji samorządowej i krajowej. Dwa kraje związku o charakterze miast wydzielonych (Berlin, Hamburg) nie dzielą się na powiaty ani gminy, zadania wszystkich jednostek do szczebla krajowego są zunifikowane. Brema dzieli się na dwa powiaty grodzkie¹⁹³.

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Zgodnie z art. 28 ustawy zasadniczej do zadań gminy należy regulowanie wszelkich spraw miejscowych na własną odpowiedzialność i w ramach obowiązujących ustaw. Charakter gminy decyduje o jej strukturze organizacyjnej, zadaniach oraz zakresie kompetencji. Kwestie te w sposób szczegółowy regulują przepisy ordynacji gminnych (*Gemeindeorgnung* – GO) poszczególnych

191 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, 1999, s. 13-14.

192 R. Grzeszczak, R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice 2006.

193 www.niemcy.ovh.org/ustroj_polityczny.html.

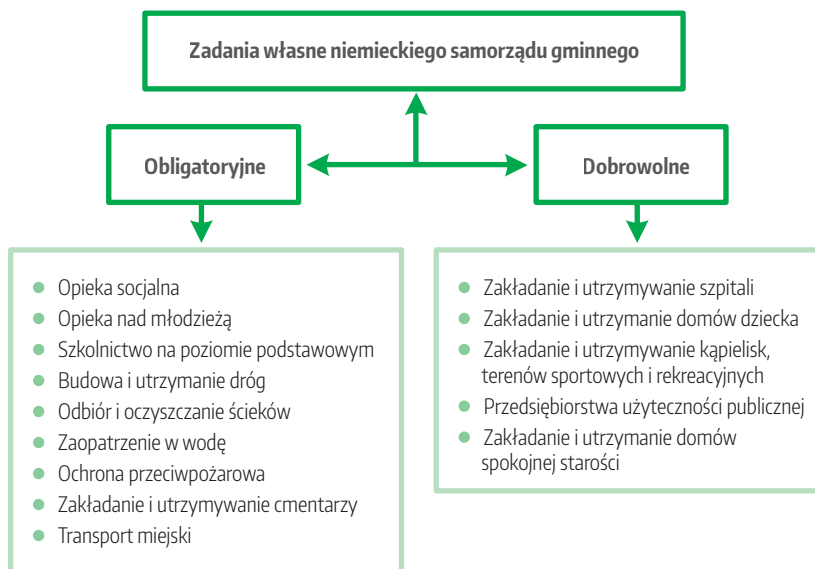
krajów związkowych¹⁹⁴. W Republice Federalnej Niemiec zadania realizowane przez gminy i powiaty można podzielić na dwie główne grupy:

1. zadania własne, w ramach których mogą występować zadania własne o charakterze obywatelskim;
2. zadania obligatoryjne zlecane przez państwo.

Zakres zadań własnych i zleczanych określają ustawy dotyczące samorządu terytorialnego, a w niektórych krajach, jak np. w Bawarii także konstytucje krajowe.

W kontekście analizy kierunków zmian administracji publicznej w Niemczech, należy wskazać na podjętą przez parlament Meklemburgii-Pomorza Przedniego próbę reformy administracji publicznej w duchu dyskutowanej w latach 70. XX w. koncepcji regionów administracyjnych. Na mocy ustawy z dnia 23 maja 2006 r. o modernizacji administracji kraju Meklemburgii-Pomorza Przedniego powiaty miały zostać zlikwidowane, a ich zadania podzielone pomiędzy pięć nowo utworzonych jednostek samorządu terytorialnego i gminy. Przyjęta ustawa z uwagi na naruszenia procedury konsultacyjnej została uchylona przez Trybunał Konstytucyjny¹⁹⁵.

Rysunek 8. Podział zadań niemieckiego samorządu gminnego



Źródło: Opracowanie własne.

Do katalogu zadań obligatoryjnych gminy należą więc usługi podstawowe, świadczone na rzecz społeczności lokalnej, bez których jej funkcjonowanie byłoby utrudnione czy wręcz niemożliwe. Zadania obligatoryjne realizowane przez władze gminne mają zapewnić warunki do właściwego funkcjonowania społeczności lokalnej. Zakres zadań fakultatywnych zależy w głównej mierze od kondycji finansowej danej gminy. Władze gminne, monitorując poziom wydatkowania środków

194 M. Zioło, *Miejsce i rola gmin w strukturach samorządu terytorialnego w Niemczech – uwarunkowania organizacyjne i finansowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2010, s. 563.

195 I. Zachariasz, *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX w.*, „Samorząd Terytorialny” 7-8/2010, s. 27.

własnych na realizację zadań obowiązkowych, są w stanie określić wysokość wydatków na realizację zadań dobrowolnych. Wymienione zadania nie zawsze wykonywane są przez każdą niemiecką gminę w jednakowym zakresie. W myśl ustawodawstwa obowiązującego w danym kraju, jeśli na gminie spoczywa obowiązek wykonywania danego typu zadań, ale jej rzeczywista kondycja finansowa, kadrowa, techniczna lub inna nie pozwalają na ich realizację, z reguły nawiązuje współpracę z innymi gminami bądź gminą, albo przystępuje do już istniejącej formy współpracy i w ten sposób następuje przeniesienie tych zadań na instytucję samorządową ponadgminną. Do zadań samorządu gminnego zleconych do realizacji przez państwo można zaliczyć:

- a) sprawy meldunkowe;
- b) wydawanie paszportów;
- c) obronę cywilną;
- d) nadzór nad sprawami opieki zdrowotnej;
- e) nadzór budowlany;
- f) inspekcję przemysłową;
- g) rejestrację aktów stanu cywilnego.

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy wymagają tego istotne względy ogólnokrajowe. Zadania obligatoryjne oraz fakultatywne realizowane przez powiat dotyczą czynności administracyjnych, których gmina nie jest w stanie samodzielnie realizować. W Bawarii zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej wykonuje okręg, który stanowi trzeci szczebel samorządu terytorialnego. W zakresie spraw zleconych rząd okręgowy działa jako organ samorządowy, a działania te wykonywane są w imieniu okręgu samorządowego¹⁹⁶. Realizacja zadań własnych i zleconych przez niemieckie gminy wymaga nakładów finansowych. Gminy nie posiadają pełnej samodzielności finansowej. Są uprawnione do gospodarowania środkami finansowymi w ramach własnego budżetu. Niemieckie gminy posiadają ograniczone uprawnienia legislacyjne a uchwalanie ustaw podatkowych leży w gestii federacji i krajów związkowych. Gminy nie stanowią autonomicznego szczebla sektora finansów publicznych gdyż, podlegając krajom związkowym, stanowią ich część.

W Niemczech podatki są dzielone pomiędzy trzy szczeble, tj.: federację, kraje związkowe oraz gminy. Udział poszczególnych szczebli federacji, zarówno w przychodach jak i w wydatkach jest regulowany ustawą zasadniczą. W Republice Federalnej Niemiec można wyróżnić cztery grupy podatków:

1. podatki publiczne na rzecz federacji (dochody z monopoli fiskalnych, cła, niektóre podatki konsumpcyjne, podatek ubezpieczeniowy);
2. podatki na rzecz poszczególnych krajów związkowych (podatek majątkowy, od spadków, od pojazdów mechanicznych);
3. podatki na rzecz gmin i związków gmin (tzw. realne podatki: od nieruchomości i przemysłowy, podatek od psa);
4. podatki wspólne, które przypadają na rzecz federacji i krajów oraz gmin w przypadku podatku dochodowego na rzecz gmin (np. podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych czy podatek obrotowy).

Polityka finansowa samorządu gminnego została określona w dziale X Ustawy Zasadniczej. Zgodnie z art. 106 ust. 6 konstytucji RFN gminom przysługuje prawo do udziału w dochodach z **podatku przemysłowego i podatku gruntowego**, zwanych podatkami rzeczowymi oraz z innych lokalnych podatków regulowanych przepisami krajów związkowych. Przepis ten daje gminom prawo do ustalania stawek podatku przemysłowego i gruntowego. Podatek przemysłowy

¹⁹⁶ B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny”, 3/2001, s. 79.

pochodzi od przedsiębiorstw zlokalizowanych na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Za przedsiębiorstwo nie uznaje się jednostki prowadzącej działalność w zakresie rolnictwa i leśnictwa lub wykonującej wolny zawód¹⁹⁷.

Podstawę opodatkowania stanowi dochód osiągany w ramach prowadzonej działalności przemysłowej. Gminy nie otrzymują jednak całości dochodów z podatku przemysłowego, gdyż są zobowiązane do wpłacania odpowiednich kwot na rzecz federacji i krajów związkowych. W przypadku podatku gruntowego podstawa opodatkowania zależy od położenia nieruchomości oraz jej przeznaczenia (grunty rolne oraz budowlane). Gminy posiadają także udział w dochodach z **podatków wspólnych**, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od wartości dodanej. Cechą charakterystyczną podatków wspólnotowych, zwanych także jako podatki związkowe jest to, że przysługują wielu płaszczynom niemieckiej struktury państwowej. Wysokość udziału danej gminy we wpływach z podatku dochodowego zależy od dochodu do opodatkowania i podatku zapłaconego przez jej mieszkańców w określonym ustawowo roku. Rok stanowiący podstawę do określania tego udziału jest zmieniany co trzy lata¹⁹⁸. **Podatki lokalne**, z których gminy uzyskują dochody, są podatkami konsumpcyjnymi (z wyjątkiem podatku od zezwoleń na wyszynk). Jeżeli zaś chodzi o podatki od konsumpcji i od luksusu, szczegółowe ich rodzaje określają ustawy krajowe, dlatego są one w poszczególnych krajach mniej lub bardziej zróżnicowane¹⁹⁹.

Tabela 13. Uprawnienia gmin w zakresie podatków w Republice Federalnej Niemiec

Rodzaj podatku	Uprawnienia ustawodawcze	Uprawnienia w zakresie uzyskiwania dochodów
Podatek dochodowy od osób fizycznych	Federacja	Federacja/kraje związkowe/gminy
Podatek od wartości dodanej	Federacja	Federacja/kraje związkowe/gminy
Podatek przemysłowy	Federacja	Federacja/kraje związkowe/gminy
Podatek gruntowy	Federacja	Gminy
Podatek od imprez rozrywkowych	Kraje związkowe	Gminy
Podatek od posiadania psów	Kraje związkowe	Gminy
Podatek od zezwolenia na wyszynk	Kraje związkowe	Powiaty/gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie M.M. Hybka, *Udział gmin w dochodach z podatków wspólnych w Republice Federalnej Niemiec*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLVI, 3, Poznań 2012, s. 187.

Pozostałe źródła dochodu samorządu gminnego:

- a) podatki z działalności gminnych podmiotów gospodarczych w dziedzinie zaspokajania potrzeb bytowych;
- b) opłaty administracyjne;
- c) składki;
- d) sprzedaż mienia komunalnego.

197 M.M. Hybka, *Władztwo podatkowe i jego wpływ na strukturę dochodów budżetowych gmin w Niemczech*, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2008 r., nr 65, s. 234.

198 M.M. Hybka, *Udział gmin w dochodach z podatków wspólnych w Republice Federalnej Niemiec*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLVI, 3, Poznań 2012, s. 188.

199 M.J. Nowak, M. Skotarczyk, *Podatki i opłaty gminne w systemie dochodów komunalnych w Polsce i w Niemczech – porównanie*, „Samorząd Terytorialny”, 7-8/2009, s. 73.

Dochody pochodzące ze składek stanowią podstawę finansowania gminnych inwestycji publicznych, takich jak: budowa i utrzymanie dróg, ulic czy placów gminnych. Cechą charakterystyczną dla niemieckiego systemu finansów publicznych jest to, że wszelkie inne niż podstawowe źródła dochodów są zależne od władz wyższego szczebla. Organy szczebla wyższego, przyznając dodatkowe środki finansowe dla gmin, obwarowują je pewnymi warunkami. W ten sposób wpływają na cel ich przeznaczenia, stymulując politykę gospodarczą, kulturalną, społeczną. Jest to praktyka powszechnie stosowana, zwana systemem „złoty chugli”²⁰⁰.

W Niemczech około 30% dochodów samorządu lokalnego pochodzi z podatków lokalnych. Jednak tylko połowa z tych dochodów uzyskiwana jest z podatków lokalnych w wąskim rozumieniu tego terminu. Druga połowa lokalnych wpływów podatkowych pochodzi z udziału samorządów lokalnych w podziale dochodów w federalnym podatku dochodowym i podatku VAT. Choć prawo gmin do udziału w tych dochodach jest, w ogólnym zarysie, określone przez konstytucję, kwestie szczegółowe normuje ustawodawstwo federalne. Około jedna trzecia lokalnych dochodów budżetowych przybiera postać dotacji pochodzących od rządu federalnego oraz władz landów. W ten sposób znaczna część dochodów budżetowych samorządów lokalnych jest określana przez aktorów zewnętrznych, co wiąże się ze znacznym ograniczeniem autonomii budżetowej samorządów lokalnych²⁰¹.

W samorządzie lokalnym w Niemczech zatrudnionych jest 35% pracowników sektora publicznego. Na poziomie landów liczba ta wynosi 53% a na poziomie federalnym kształtuje się na poziomie 12%²⁰².

5. Nadzór i kontrola samorządu terytorialnego

W Republice Federalnej Niemiec nadzór państwa nad organami niższego szczebla jest istotnym elementem sprawowania władzy. W Niemczech nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawuje wyłącznie kraj. Niemiecki samorząd lokalny działa na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez federację i kraj federalny. Zakres przedmiotowy nadzoru państwowego jest ściśle związany z realizacją przez samorząd gminny zadań własnych i zleconych. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego nadzoru państwowego wyróżnia się:

- a) nadzór prawny;
- b) nadzór fachowy.

W zakresie gminnych zadań własnych nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium legalności (tzw. nadzór prawny). Nadzór organów państwa skupia się na jakości wykonywanych zadań samorządowych oraz działalności administracyjnej. W praktyce organem nadzoru jest starosta lub dyrektor powiatu będący organem stopnia podstawowego sprawującym nadzór nad gminami powiatu. Nadzór nad małymi gminami należącymi do powiatów może być sprawowany przez organy powiatu wiejskiego. Miasta należące do lub wydzielone z powiatu oraz powiaty wiejskie są nadzorowane przez organ średniego stopnia, jakim jest prezydent regencji. Kontrolę sprawują także izby obrachunkowe oraz komunalne urzędy kontroli rachunkowości. Organ nadzoru prawnego ma prawo weryfikacji wszelkich informacji, które dotyczą spraw prowadzonych przez

200 A. Lipska-Sondecka, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis*, Studia Politologica IV, 2010, s. 167.

201 K. Janice, R. Caulfield, A. Nickson, D. Olowu, H. Wollmann, *Local Governance Reform in Global Perspective*, s. 49-51.

202 H. Wollmann, G. Marcou, *The Provision of Public Services in Europe, Between State, Local Government Markets*, Edited Edward Elgar, Cheltenham, s. 25.

samorząd lokalny wraz z możliwością wglądu do sprawozdań finansowych samorządów oraz raportów władz lokalnych. Organ nadzoru ma prawo domagać się, aby sprzeczne prawo zostało zmienione czy uchylone. W przypadku braku pozytywnej reakcji samorządu na wydane nakazy w ustalonym ustawowo przedziale czasu, organ nadzorczy jest zobowiązany do niezwłocznego zastosowania niezbędnych środków, mających na celu niwelację sytuacji niepożądaną. Należy zaznaczyć, iż wszelkie koszty poniesione przy wprowadzaniu decyzji organu nadzoru ponosi samorząd²⁰³.

Środkiem zaradczym pozostającym do dyspozycji organów nadzoru jest wprowadzenie zarządu komisarycznego w przypadku występowania przeszkód uniemożliwiających odpowiednie działanie samorządu. Najdalej idącym środkiem nadzoru jest rozwiązanie rady, pozbawienie burmistrza funkcji lub jednocześnie dokonanie tych działań. Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia powyższych kroków jest zarządzenie o przeprowadzeniu nowych wyborów samorządowych. Ta decyzja może być podjęta tylko pod warunkiem, iż nie ma możliwości innego rozwiązania problemu. Tylko parlament kraju związkowego może zadecydować o zastosowaniu takiej interwencji. Samorzady mają prawo wystąpić do sądu administracyjnego ze skargą przeciw organom krajowym lub federalnym w celu uchylecia postanowień organów nadzoru. W przypadku zadań zleczanych przez administrację rządową nadzór sprawowany jest na podstawie dwóch kryteriów, tj. legalności oraz celowości. Państwo udzielając samorządowi subwencji czy zlecając mu wykonanie określonych zadań i przydzielając na ten cel środki posiada prawo do nadzoru jak środki te są wykorzystane (tzw. nadzór fachowy). W przypadku nadzoru fachowego organami są właściwe organy administracji państwowej. Głównym środkiem nadzoru fachowego jest prawo udzielania gminom wskazówek, czy poleceń. W przypadku, gdy gmina nie stosuje się do wytycznych organu nadzoru fachowego, organ ten zwraca się do organu nadzoru prawnego z wnioskiem o zastosowanie represyjnych środków naprawczych. Organy nadzoru wyższego nie mogą bezpośrednio używać środków nadzoru względem gmin, które podlegają nadzorowi organów niższego szczebla. Nadzór obu rodzajów powierzony został rządowi krajowemu lub ministrowi właściwemu dla spraw administracji bądź spraw wewnętrznych oraz podległym im jednostkom niższego szczebla. Środki nadzoru są różnorakie. Najdalej idące jest rozwiązanie organów samorządowych trwale naruszających prawo lub niezdolnych do działania. Przeciwko środkom nadzoru organy samorządowe mogą wystąpić do sądu administracyjnego²⁰⁴.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

Proces modernizacji samorządu terytorialnego w Niemczech ma charakter oddolny i inkrementalny. Odbyna się on, zasadniczo, poprzez wykorzystanie formuły projektów pilotażowych a reformy inicjowane zarówno na szczeblu federalnym, jak i poziomie krajów związkowych nie miały natury systemowej²⁰⁵. Wyjątkiem były działania związane ze zjednoczeniem Niemiec. W przypadku tego ostatniego dokonano, we wschodniej części tego kraju, systemowych zmian w sferze administracji rządowej, służby cywilnej, sposobie zorganizowania administracji oraz w zakresie

203 www.kst.amu.edu.pl/niemcy.doc.

204 lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf.

205 H. Klages, E. Löffler, *Public Sector Modernisation in Germany: Recent Trends and Emerging Strategies*, s. 132-45, [w:] N. Flynn i F. Strehl (red.), *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London 1996.

procedur administracyjnych. Zmianom tym towarzyszyła radykalna restrukturyzacja terytorialna i funkcjonalna samorządu lokalnego.

Toczące się, w drugiej połowie lat 90. XX wieku w Niemczech, dyskusje nad kierunkami reformowania państwa koncentrowały się na ograniczaniu jego zakresu i roli, ale nie niosły one za sobą konkretnych rozstrzygnięć. Przyjęty końcem lat 90. program „Nowoczesne Państwo; Nowoczesna administracja” oparty został na idei „państwa umożliwiającego”, działającego w oparciu o nowe mechanizmy zarządzania publicznego, dążącego do ograniczenia biurokracji oraz rozbudowy mechanizmów właściwych dla e-administracji. Postulaty te zostały tylko częściowo zrealizowane. Od 2000 r., szczególnie intensywnie podnoszone są postulaty budowania zintegrowanych systemów świadczenia usług publicznych (np. centrów usług wspólnych) oraz rozwoju e-administracji.

Działania modernizacyjne samorządu lokalnego realizowane w Niemczech cechują się naturą inkrementalną a ich pomysłodawcami są, zazwyczaj, eksperci pracujący w tychże samorządach. Konsekwencją tego jest relatywnie niewielka podatność na zewnętrzne, międzynarodowe impulsy modernizacyjne i nacisk na budowanie własnych rozwiązań dostosowanych do dominującej kultury administracyjnej²⁰⁶.

Samorząd lokalny w Niemczech w latach 80. XX wieku – w epoce ekspansji Nowego Zarządzania Publicznego – wykazywał niewielkie zainteresowanie podejmowaniem reform, szczególnie o charakterze rynkowym. Sytuacja uległa zmianie w latach 90. XX wieku i związana była z ograniczeniami budżetowymi. Ich źródłem była konieczność wypełnienia kryteriów z Maastricht oraz wydatki związane ze zjednoczeniem Niemiec. W obliczu nieuchronności ograniczania wydatków oraz ekonomizacji działań zainteresowanie samorządu lokalnego w Niemczech wzbudziła idea Nowego Zarządzania Publicznego. W niej to zaczęto upatrywać możliwość radzenia sobie z trudną sytuacją budżetową.

Kluczową rolę w modernizowaniu samorządu lokalnego w Niemczech odegrała Komunalna Agencja ds. Upraszczenia Procedur Administracyjnych (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, KGSt). Jej eksperci w latach 80. XX wieku koncentrowali się na doskonaleniu weberowskiego modelu administrowania sprawami publicznymi. W latach 90. XX wieku stali się zwolennikami podjęcia reform nawiązujących do Nowego Zarządzania Publicznego²⁰⁷. Ekspertki KGSt, opierając się na reformach komunalnych przeprowadzonych w holenderskim mieście Tilburg oraz postulatach formułowanych przez zwolenników Nowego Zarządzania Publicznego, wypracowali nowy system zarządzania samorządem lokalnym, który określony został jako Nowy Model Sterowania (*Das Neues Steuerungsmodell*). Właściwe dla tego modelu rozwiązania początkowo wdrażano w miastach i powiatach, potem także w gminach.

Kluczowe cechy *Nowego Modelu Sterowania* to:

- budżetowanie zorientowane na rezultaty;
- analiza kosztów usług administracyjnych;
- wprowadzenie księgowości komercyjnej;
- decentralizacja rozliczalności za zasoby;
- określenie wskaźników jakości standardów;
- zorientowanie na klienta;

206 Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2011, s. 280-283.

207 G. Banner, *Local Government. A Strategic Resource in German Public Management Reform*, [w:] V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (red.), *Comparing Public Sector Reforms in France and Germany*, VS Verlag: Wiesbaden 2006, s. 126-134.

- outsourcing, kontraktowanie usług oraz prywatyzacja;
- otwartość na konkurencję²⁰⁸.

Po pierwsze, model ten został oparty na zasadach zarządzania menedżerskiego. Jego stosowanie prowadzić ma do zmiany scentralizowanej i hierarchicznej kultury organizacyjnej poprzez wprowadzenie decentralizacji wewnątrzorganizacyjnej w zarządzaniu zasobami ludzkimi i finansowymi, autonomii i odpowiedzialności. Model ten ma także służyć wyeliminowaniu prymatu wąsko pojmowanego legalizmu i wprowadzeniu mechanizmów efektywności kosztowej. Konsekwencją tego było zdefiniowanie zadań administracyjnych jako „produktów”, określenie celów ich realizacji oraz ustalenie zasobów koniecznych do ich osiągnięcia. Pojęcia celów, produktów i zasobów stanowią kategorie podstawowe w tym modelu.

Po drugie, Nowy Model Sterowania ma na celu wzmocnienie wpływu i kontroli rad nad lokalną administracją, w szczególności poprzez przekształcanie procesu budżetowego. Jego oparcie o wskaźniki obrazujące cele, zadania i nakłady służyć ma z jednej strony pełniejszemu zrozumieniu i kontrolowaniu przez radnych decyzji i działań podejmowanych przez lokalną administrację. Z drugiej zaś strony rozwiązanie to ma prowadzić do wzmocnienia zdolności strategicznego zarządzania przez lokalne rady.

Po trzecie, zwolennicy Nowego Modelu Sterowania opowiadają się za skoncentrowaniem się państwa jak i samorządów terytorialnych na „sterowaniu”, przy równoczesnym poszerzeniu zakresu realizacji zadań publicznych w formule kontraktowania zadań i prywatyzacji.

Na podstawie fragmentarycznych danych jednoznaczna ocena efektów wdrażania *Nowego modelu sterowania* jest obciążona niepewnością. Z jednej strony okazało się, że przełożenie tradycyjnych praktyk i form aktywności samorządów lokalnych na język celów, produktów i zasobów nie jest łatwe i wymaga znaczących nakładów finansowych. Podnosi się także, że nowe mechanizmy zarządzania finansowego wymagają znaczącego wsparcia statystyczno-analitycznego co czyni je kosztownymi. Ponadto część badaczy procesu modernizacji samorządu lokalnego w Niemczech utrzymuje, że Nowy Model Sterowania w istocie stał się jedynie systemem zarządzania finansowego (Baner 2001: 289) zorientowanym na redukcję kosztów a nie na całościową modernizację samorządu lokalnego. Pod adresem tego modelu formułuje się zarzut jego nadmiernej technokratyzacji i marginalizacji roli radnych i mieszkańców w zarządzaniu sprawami wspólnot lokalnych. Z drugiej strony, większość obserwatorów, w tym także sceptycznych wobec Nowego Modelu Sterowania dostrzega istotne, pozytywne zmiany w sposobie zorganizowania i funkcjonowania samorządu lokalnego. Dotyczy to w szczególności zintegrowanego (strategiczno-budżetowego) podejścia do zarządzania, nacisku na efektywność oraz benchmarkingu. Pozytywnie oceniany jest także outsourcing zadań samorządu lokalnego. Rośnie także liczba gmin i powiatów wykorzystujących mechanizmy Nowego Modelu Sterowania dla reorganizacji sposobu świadczenia usług publicznych poprzez tworzenie podmiotów posiadających samodzielność prawną, własny budżet i wyposażonych w elastyczność realizacji zadań (np. w zakresie obsługi księgowej, prowadzenie teatrów, muzeów, świadczenia usług komunalnych)²⁰⁹.

208 Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2011, s. 280-283

209 N. Kersting A. Vetter, *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban and Regional Research International 4, 2003, S. 97-102.

7. Podsumowanie

Federalny ustrój Niemiec, wielość rozwiązań lokalnych i uregulowań prawnych oraz różnorodność tradycji i modeli samorządu powoduje konieczność fragmentarycznej analizy rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych samorządu terytorialnego odrębnie dla każdego z krajów federalnych.

Szczegółowa analiza samorządu terytorialnego na poziomie każdego z krajów federalnych wskazuje na stabilizację środowiska prawnego, w którym działają samorzady lokalne, o czym świadczy brak gruntownych zmian po roku 2000 w przepisach regulujących ich funkcjonowanie.

Reformy zasad organizacyjno-prawnych w obszarze samorządu terytorialnego dotyczyły przede wszystkim kwestii organizacyjnych takich jak zmiany w strukturze podziału administracyjnego samorządu lokalnego lub zmiany zakresu kompetencji wynikające z zaszeregowania jednostki samorządowej do określonej kategorii samorządu.

Najważniejszymi reformami z zakresu zarządzania publicznego w ostatnich latach były te związane z wprowadzeniem do samorządów lokalnych reguł i mechanizmów *Nowego Modelu Sterowania* stanowiącego, jak się wydaje, umiejętną syntezę rozwiązań właściwych dla proceduralnej kultury organizacyjnej administracji niemieckiej z tymi wywodzącymi się z Nowego Zarządzania Publicznego.

Bibliografia

- Banner G., *Local Government. A Strategic Resource in German Public Management Reform*, [w:] V. Hoffmann-Martinet; H. Wollmann (red.), *Comparing Public Sector Reforms in France and Germany*, VS Verlag, Wiesbaden 2006.
- Borodo A., *Dochody Samorządu Terytorialnego w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 10/1991.
- Bożyk S., Grzybowski M. (red.), *Systemy Ustrojowe Państw Współczesnych*, Temida, Białystok 2012 r.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., Wyd. IV, *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2013.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 1999.
- Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w Niemczech – po reformie*, „Samorząd Terytorialny”, 3/2001.
- Grzeszczak R., *Struktura administracji w Niemczech*, Mysłakowice 2006.
- lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf
- www.niemcy.ovh.org/ustroj_polityczny.html
- Hybka M.M., *Udział gmin w dochodach z podatków wspólnych w Republice Federalnej Niemiec*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol. XLVI, 3, Poznań 2012.
- Hybka M.M., *Władztwo podatkowe i jego wpływ na strukturę dochodów budżetowych gmin w Niemczech*, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 2008 r., nr 65, www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr65_s231.pdf.
- Janice K., Caulfield R., Nickson A., Olowu D., Wollmann H., *Local Governance Reform in Global Perspective*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009.
- Kersting N., Vetter A., *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, *Urban and Regional Research International* 4, 2003.
- Klages H., Löffler E., *Public Sector Modernisation in Germany: Recent Trends and Emerging Strategies*, s. 132-45, [w:] N. Flynn i F. Strehl (red.), *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London 1996.
- Kociubiński K., *Analiza porównawcza administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 2012.

- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec, studium administracyjnoprawne*, www.bibliotekacyfrowa.pl.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, „Samorząd Terytorialny”, 10/1991.
- Lipska-Sondecka A., *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis*, Studia Politologica IV, 2010.
- Lipska-Sondecka A., *Reformy ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich*, Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Nr I, Warszawa 2012, oapuw.pl.
- Nowak M.J., Skotarczyk M., *Podatki i opłaty gminne w systemie dochodów komunalnych w Polsce i w Niemczech – porównanie*, „Samorząd Terytorialny”, 7-8/2009.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2011.
- Rajca L., *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 6/2008.
- Rajca L., *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny”, 10/2002.
- Smołkowska U., *Procedury uchwalania ustawy budżetowej i kontroli parlamentarnej w Niemczech*, biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-908.pdf.
- Wollmann H., Marcou G., *The Provision of Public Services in Europe, Between State, Local Government Markets*, Edited Edward Elgar, Cheltenham 2010.
- www.kst.amu.edu.pl/niemcy.doc.
- Zachariasz I., *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX wieku*, „Samorząd Terytorialny” 7-8/2010.
- Zachariasz I., *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii Republiki Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 7-8/2001.
- Zioło M., *Miejsce i rola gmin w strukturach samorządu terytorialnego w Niemczech – uwarunkowania organizacyjne i finansowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2010.

Krzysztof Głuc*



Wstęp

Samorząd terytorialny jest najbardziej dynamicznym, innowacyjnym i organizacyjnie najbardziej zróżnicowanym szczeblem władzy publicznej w Stanach Zjednoczonych. Zatrudnia największą liczbę pracowników i realizuje największy zakres usług dla obywateli; jednocześnie podlega ciągłym zmianom, które wpływają bezpośrednio na codzienne życie Amerykanów.

Niniejszy rozdział jest próbą krótkiego podsumowania najważniejszych faktów o funkcjonowaniu amerykańskiego samorządu – odnosi się do jego historii, uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i finansowych. Podejmuje też próbę ukazania ciekawych trendów w zakresie jego ewolucji oraz ewentualnych możliwości zastosowania amerykańskich doświadczeń w polskiej rzeczywistości samorządowej.

1. Ustrój polityczny USA

Stany Zjednoczone są – według liczby osób posiadających prawa wyborcze – drugą największą demokracją (największa to Indie a trzecia – Indonezja) i najpotężniejszym państwem na świecie, politycznie, ekonomicznie i militarnie, ale jego system polityczny jest w wielu ważnych aspektach różny od innych. Należy pamiętać, że kraj ten powstawał w szczególnych uwarunkowaniach politycznych, gospodarczych i kulturowych, a jego obecny ustrój jest naznaczony mocno historią ostatnich kilkuset już lat.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są federalną republiką demokratyczną opierającą swój polityczny i prawny byt o dwa podstawowe akty: Deklarację Niepodległości oraz Konstytucję. Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych ustanawia państwo jako niezależny podmiot polityczny, podczas gdy konstytucja tworzy podstawową strukturę rządu federalnego. Przyjmuje się, że konstytucja Stanów Zjednoczonych jest najkrótszą pisaną konstytucją na świecie, zaledwie 7 artykułami i 27 poprawkami. Konstytucja USA jest znana również z tego, że jest wyjątkowo stabilnym dokumentem. Pierwsze 10 poprawek było wprowadzonych w 1789 roku – w tym samym roku, co oryginalny

* Wykładowca w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu, National Louis University w Chicago oraz Lake Forest Graduate School of Management. Wiceprezes Zarządu ds. Strategii i Rozwoju Spółki Sąddeckie Wodociągi. Studia w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Krakowie, a następnie doktorat w National Louis University w Chicago. Posiada wieloletnie doświadczenie w obszarze samorządu terytorialnego, rozwoju regionalnego, integracji europejskiej, pozyskiwania i zarządzania środkami europejskimi oraz zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego.

tekst konstytucji – i są znane pod wspólną nazwą *Bill of Rights*. Jeśli przyjąć, że zmiany te były w gruncie rzeczy elementami pierwotnego rozwiązania, to kolejne ponad 200 lat przyniosło zaledwie 17 poprawek (ostatnia merytoryczna – zmniejszenie do 18 lat wieku uprawniającego do głosowania – w 1971 roku). Praktyczna niezmiennosc porządku konstytucyjnego jest efektem celowego działania jego autorów i zabezpieczona jest poprzez procedurę zmiany: w pierwszym kroku wymagane są dwie trzecie głosów członków Kongresu; krok drugi wymaga ratyfikacji proponowanej zmiany przez trzy czwarte legislatur stanowych.

Istotą systemu ustrojowego zapisaną w konstytucji jest tak zwana zasada „podziału władzy”, oznaczająca rozdział uprawnień pomiędzy trzema instytucjami państwa – wykonawczej (Prezydent i gabinet), ustawodawczej (Izba Reprezentantów i Senat) oraz wymiaru sprawiedliwości (Sąd Najwyższy i obwody federalne). Co również istotne – żadna jednostka nie może być członkiem więcej niż jednej instytucji. Zasada ta związana jest również z zasadą „kontroli i równowagi” (*checks and balances*), zgodnie z którą każda z trzech „władz” państwa ma upoważnienie do działania na własną rękę, zgodnie z konstytucyjnymi prerogatywami, jednak praktycznie każde z uprawnień podlega kontroli innych „władz”. Dodatkowo członkowie poszczególnych instytucji systemu sprawowania władzy ograniczeni są poprzez różny okres kadencyjności, co stanowi swoiste ograniczenie możliwości wystąpienia gwałtownych zmian politycznych.

Ponieważ konstytucja USA jest tak krótka i tak stara, konieczna jest jej częsta wykładnia przez system sądownictwa, przy czym rolę sądu konstytucyjnego w systemie amerykańskim pełni Sąd Najwyższy.

Prezydent jest głową władzy wykonawczej rządu federalnego Stanów Zjednoczonych – jest jednocześnie głową państwa i szefem rządu, a także naczelnym dowódcą. Przewodzi on władzy wykonawczej rządu, instytucji liczącej około czterech milionów osób, w tym jeden milion personelu wojskowego. Prezydentem może zostać osoba, która:

- jest obywatelem urodzonym w Stanach Zjednoczonych;
- ma co najmniej 35 lat;
- mieszkała w USA przez co najmniej 14 lat.

Prezydent jest wybierany na okres czterech lat i może sprawować urząd maksymalnie dwie kadencje. Wybory odbywają się zawsze we wtorek następujący po pierwszym poniedziałku listopada równocześnie z wyborami do Kongresu. Prezydent nie jest wybierany bezpośrednio przez wyborców, ale przez kolegium elektorów reprezentujących każdy stan na podstawie kombinacji liczby członków w Senacie (dwa dla każdego stanu, niezależnie od jego wielkości) i liczby członków w Izbie Reprezentantów (w przybliżeniu proporcjonalna do liczby ludności).

Izba Reprezentantów jest niższą izbą w dwuizbowym parlamencie znanym pod wspólną nazwą Kongres. Początkowo to właśnie Izba Reprezentantów służyła jako główne forum debaty politycznej, jednak później to Senat stał się dominującym ciałem. Członkiem Izby może zostać osoba, która:

- ma co najmniej 25 lat;
- jest obywatelem USA przez co najmniej 7 lat;
- mieszka w okręgu wyborczym, w którym ubiega się o mandat.

Kadencja członka Izby Reprezentantów trwa 2 lata.

Izba Reprezentantów odgrywa istotną rolę w procesie legislacyjnym (prawo inicjatywy ustawodawczej), bierze udział w procedurze ewentualnego impeachmentu (odwołania prezydenta). Większość prac Izby odbywa się w komisjach i podkomisjach, które posiadają uprawnienia zarówno legislacyjne, jak i kontrolne.

Senat jest wyższą izbą Kongresu. Pierwotną intencją autorów konstytucji Stanów Zjednoczonych było uczynienie z Senatu organu regulacyjnego, a nie miejsca debaty politycznej, jednak od połowy XIX wieku Senat został izbą faktycznie dominującą i obecnie może być uznawany za najmocniejszą izbę wyższą parlamentu na świecie. Senatorem może zostać osoba, która:

- ma co najmniej 30 lat;
- jest obywatelem USA przez co najmniej 9 lat;
- mieszka w stanie, w którym ubiega się o elekcję.

Senat składa się ze 100 członków, z których każdy reprezentuje stan, w którym został wybrany na sześćdziesięcioletnią kadencję (1/3 Senatu jest wymieniana w wyborach co 2 lata). Każdy stan ma 2 senatorów, niezależnie od populacji. Wybory odbywają się zawsze w pierwszy wtorek po pierwszym poniedziałku listopada w parzystych latach.

Senat posiada inicjatywę ustawodawczą i uczestniczy w procesie tworzenia prawa (wraz z Izbą Reprezentantów), zatwierdza wiele z nominacji prezydenckich w tym członków gabinetu, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów federalnych i ambasadorów, uczestniczy również w procedurze impeachmentu. Większość prac Senatu odbywa się w 16 komisjach stałych i około 40 podkomisjach.

System sądowy Stanów Zjednoczonych w pełni odzwierciedla federacyjny charakter państwa z wyraźnym rozdzieleniem orzecznictwa pomiędzy poziomem federalnym i stanowym. Sądy federalne mają wyłączną jurysdykcję jedynie w sprawach dotyczących przepisów federalnych, kontrowersji między stanami oraz spraw dotyczących obcych rządów. Sądy stanowe mają wyłączną jurysdykcję w zdecydowanej większości przypadków. W przypadkach z udziałem stron, które mają swoje siedziby w różnych stanach orzekać mogą zarówno sądy federalne, jak i stanowe. Ważną instytucją amerykańskiego systemu sądowniczego jest ława przysięgłych składająca się z 6 lub 12 obywateli *de facto* przesądzająca o winie, lub niewinności oskarżonego (głównie stosowana w sprawach karnych).

Sąd Najwyższy pełni także funkcję sądu konstytucyjnego i zajmuje się sprawami dotyczącymi rządu federalnego, sporów pomiędzy stanami i interpretacją konstytucji. Ze względu na charakter rozpatrywanych spraw jego polityczna rola jest bardzo istotna, mimo że jego skład kreowany jest w wyniku nominacji prezydenckich, co czasem określane jest paradoksem demokracji amerykańskiej²¹¹.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

System samorządu terytorialnego w USA jest bardzo głęboko osadzony w tradycji politycznej, ekonomicznej i, w szerszym ujęciu, także kulturowej. Początki samorządności sięgają w gruncie rzeczy czasów XVII i XVIII wieku, czyli czasów pierwszych osadników europejskich w Ameryce Północnej i tworzenia zrębów państwowości amerykańskiej. Samorządność wynika także z podstawowej zasady ustrojowej USA, czyli federalizmu.

Jej trzy zasadnicze cechy w odniesieniu do samorządu terytorialnego polegają na:

- **Fragmentacji**

Amerykanie lubią lokalność – chcą być częścią swoich własnych, dających się łatwo zidentyfikować społeczności – ludzi takich jak oni.

211 Zob. M.G. Roskin, et al., *Political Science: An Introduction* (9th edition), Prentice Hall, 2006.

- **Różnorodności**

Uderzającą cechą amerykańskiego federalizmu jest różnorodność rozwiązań w zakresie samorządu terytorialnego. Poszczególne stany określają zarówno rolę, jak i strukturę samorządu i proces ten jest niejednolity. W niektórych stanach na przykład powiaty (*counties*) są najsilniejszym szczeblem (Maryland, Nowy Jork, Kalifornia); w innych (np. Massachusetts, Connecticut) odgrywają znacznie mniejszą rolę będąc właściwie obwodami administracyjnymi dla okręgów sądowych.

- **Wielowarstwowości**

USA nie jest jedynym krajem z różnorodną strukturą samorządową, jednak unikatową cechą tego systemu jest powielanie się obszarów geograficznych między różnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zwiększa to rzecz jasna wyzwanie dla urzędników samorządowych odpowiedzialnych za realizację wielu polityk. Większość obywateli żyje jednocześnie w różnych lokalnych obszarach administracji samorządowej i płaci podatki do kilku samorządów, często przy stosunkowo małej świadomości, które samorzady otrzymują ich pieniądze z podatków i na jakie cele. Mieszkaniec przedmieść dużego miasta może jednocześnie być obywatelem swego małego samorządu, powiatu miejskiego, oddzielnego okręgu szkolnego i zapewne kolejnego specjalnego okręgu administracyjnego realizującego określone usługi publiczne – wszystkie te jednostki pobierają od niego podatki w sposób często powodujący dezorientację²¹².

Jak wspomniano, struktura władzy w Stanach Zjednoczonych ma charakter federalny, składający się z federalnego rządu (centralnego), 50 rządów stanowych oraz licznych jednostek samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do niektórych krajów związkowych takich jak np. Niemcy, konstytucja Stanów Zjednoczonych nie zawiera wyraźnych zapisów dotyczących zakresu zadań dla poszczególnych szczebli władzy. Dziesiąta poprawka do konstytucji wyraźnie stwierdza: „Uprawnienia, których konstytucja nie powierzyła Stanom Zjednoczonym ani nie wyłączyła z właściwości poszczególnych stanów, przysługują nadal poszczególnym stanom bądź ludowi²¹³.” Poprawka ta oznacza, że poszczególne stany zachowują znaczne uprawnienia – wśród nich jest prawo do ustanowienia struktury i zakresu zadań dla jednostek samorządu terytorialnego, co powoduje, że na terytorium USA mamy do czynienia z mnogością stosowanych rozwiązań.

Ze względu na wyjątkową różnorodność strukturalną i problemową jednostek samorządu terytorialnego w USA rzadko dochodzi do debaty publicznej na temat relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją federalną²¹⁴. Wprawdzie funkcjonowanie samorządów zostało uregulowane w tysiącach pojedynczych aktów prawnych, to jednak kluczowe znaczenie mają w tym zakresie ustawy konstytucyjne poszczególnych stanów i pomimo istniejących różnic kluczową sprawą pozostaje zakres samodzielności zagwarantowany w tych rozwiązaniach. Systematycznie też wzrasta zainteresowanie społeczne i dyskusja na ten temat w poszczególnych stanach. Obecnie dyskusja ta toczy się wokół sześciu zasadniczych pytań:

1. Czy pożądane jest, aby zwiększać lub zmniejszać ograniczenia, jeśli w ogóle, nałożone na stany dotyczące regulowania funkcjonowania samorządu terytorialnego?
2. Jaki stopień autonomii, jakkolwiek byłby on zdefiniowany w umysłach obywateli danego stanu, powinien być przyznany samorządom?
3. W jakim stopniu lokalna społeczność (wyborcy) powinna mieć prawo wyboru formuły samorządu oraz jego polityki?
4. Czy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny posiadać lokalną autonomię?

212 *Local Government Handbook*, wyd. szóste, New York State 2011.

213 *Konstytucja USA*, libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html, dostęp: 20.05.2015.

214 M.E. Libonati, *State constitutions and local governments*, [w:] N. Steytler (red.), *The place and role of local government in federal systems*, Johannesburg 2005, s. 11.

5. W jakim stopniu samorządy lokalne powinny być uprawnione do prowadzenia współpracy z innymi jednostkami władzy publicznej, szczególnie samorządowej?
6. Jaką rolę w dookreślaniu kwestii autonomii lokalnej powinny odgrywać sądy?²¹⁵

Wydaje się, że najbliższe lata przynosić będą wzmocnienie tej dyskusji – biorąc szczególnie pod uwagę rosnące z jednej strony koszty, a z drugiej oczekiwania w odniesieniu do usług publicznych, przy jednoczesnym dążeniu do ich standaryzacji. Dyskusja ta prowadzić będzie z pewnością do prób modyfikacji rozwiązań prawnych, szczególnie w zakresie regulacji konstytucyjnych w poszczególnych stanach²¹⁶.

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego

Według amerykańskiego Biura Spisu Ludnościowego²¹⁷ (*US Census Bureau*) w roku 2012 w USA istniało 90 056 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 38 910 jednostek przeznaczenia ogólnego i 51 146 jednostek specjalnego przeznaczenia. Jednostki ogólnego przeznaczenia obejmują te klasyfikowane jako powiaty (*counties*), gminy (*municipalities*) i miasta (*townships*)²¹⁸. Jednostki te wykonują szereg funkcji, w tym zarządzają finansami publicznymi, policją, administrują drogami, szpitalami itp. W 2012 roku jednostki ogólnego przeznaczenia liczyły 3 031 powiatów, 19 519 gmin i 16 360 miast²¹⁹.

Jednostki specjalnego przeznaczenia wykonują zazwyczaj tylko jedną lub bardzo ograniczoną liczbę funkcji, na przykład, niezależne okręgi szkolne pełnią funkcje związane z oświatą. W 2012 roku jednostki celowe liczyły 12 880 niezależnych okręgów szkolnych i 38 266 innych jednostek.

Z kilkoma wyjątkami, stany są w pełni podzielone na powiaty, ale liczba powiatów w każdym stanie znacznie się różni, od 254 w Teksasie do mniej niż 20 w innych. Podobnie, liczba mieszkańców w powiatach waha się od mniej niż 100 w jednym powiecie w Teksasie do ponad 9,5 mln w Los Angeles County w Kalifornii²²⁰. Powiaty zwykle odpowiadają za wiele różnych usług publicznych i realizują swe zadania w oparciu o dochody z podatków, opłat i subwencji stanowych i federalnych.

Pojęcie „gminy” (*municipality*) jest prawdopodobnie najbliższe tego, co przeciętni obywatele uważają za lokalną władzę, ale termin ten obejmuje szeroki zakres jednostek samorządowych – od dużych do małych miast i wsi o stosunkowo niewielkiej liczbie mieszkańców. Gminy mogą być zlokalizowane w jednym powiecie (*county*), ale w niektórych przypadkach przekraczają one granice powiatu (w kilku przypadkach nawet stanów). Liczba gmin może, podobnie jak w przypadku powiatów (*counties*), różnić się znacznie w poszczególnych stanach – w stanie Illinois, Pensylwania

215 Ibidem, s. 12.

216 Ibidem, s. 12.

217 US Census Bureau – na potrzeby raportu przyjęto tłumaczenie jako Biuro Spisu Ludnościowego. US Census Bureau jest rządową agencją wchodzącą w skład Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych, która jest odpowiedzialna za spis ludności USA.

218 Kwestia nomenklatury jednostek samorządu terytorialnego budzi liczne problemy interpretacyjne i tłumaczeniowe – na potrzeby raportu przyjęto schemat tłumaczenia oparty na metodzie leksykalnej, ponieważ samo rozumienie tych pojęć w USA budzi wątpliwości i ich znaczenie może różnić się pomiędzy poszczególnymi stanami. W stanie Illinois np. stosowane jest pojęcie *village*, które odnosi się jednak nie do obszaru wiejskiego, lecz małego miasta, zazwyczaj przedmieścia dużego ośrodka.

219 C. Hogue, *Government Organization Summary Report: 2012*, US Census Bureau, 2013, www2.census.gov/govs/cog/g12_org.pdf, dostęp: 21.05.2015.

220 Ibidem.

i Teksas można znaleźć ponad 1 000 takich podmiotów, podczas gdy Hawaje mają 1 gminę, a Rhode Island 8. Społeczności funkcjonujące poza „gminami” korzystają z usług publicznych oferowanych przez powiaty (*counties*), lub trzecią formę samorządową, czyli miasta (*township*), które funkcjonują w 20 stanach, głównie w stanach północnych i na środkowym zachodzie²²¹. Jak już wspomniano, struktura samorządu terytorialnego w USA jest mocno powiązana z historią osadnictwa z XVII i XVIII wieku – można zaobserwować wyraźne podobieństwa pomiędzy grupami stanów. W stanach północno-wschodnich, powiaty (*counties*) były zasadniczo związane z administracją rządową, natomiast miasta stały się w gruncie rzeczy podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Uosobieniem demokracji uczestniczącej w tych stanach (13 pierwszych stanów powstałych w XVIII wieku) są miejskie zebrania otwarte dla wszystkich mieszkańców, w których nie tylko mogą, ale wręcz powinni uczestniczyć. W stanach południowych natomiast powiaty (*counties*) nie tylko wykonywały funkcje administracyjne, ale również zostały uznane za podstawowy szczebel samorządu. Co ciekawe, nawet dzisiaj większość usług publicznych w tych stanach zapewniana jest przez powiaty, podczas gdy w północno-wschodniej części USA to jednostki miejskie odgrywają główną rolę²²².

Na środkowym zachodzie, granice obszarów miejskich (*townships*) wyznaczane były dosyć przypadkowo podczas opracowywania map tych obszarów, dlatego też nie były związane z charakterem gospodarki lokalnej, a nawet naturalnymi granicami. Kartografowie otrzymali instrukcje, aby tworzyć granice poszczególnych jednostek miejskich w oparciu o kwadrat o boku 6 mil, stąd też wiele dzisiejszych jednostek ma jednakową powierzchnię 36 mil kwadratowych²²³.

Jednostki samorządowe tzw. specjalnego przeznaczenia (*special/limited purpose*) dzielą się właściwie na dwa podtypy: okręgi szkolne (*school districts*) i jednostki o charakterze samorządowym zajmujące się określonymi aspektami usług publicznych.

Szkolnictwo podstawowe i średnie w USA jest w większości przypadków zadaniem tzw. okręgów szkolnych, które mają charakter organu samorządu terytorialnego powołanego do realizacji wyłącznie zadań z zakresu oświaty. Okręgiem szkolnym kieruje niezależny organ – rada szkolna (*school board*), składający się z osób mieszkających na terenie danego okręgu i wybranych w wyborach powszechnych. Rada ma uprawnienia do nakładania podatków (przeznaczanych na utrzymanie szkół), otrzymuje subwencję stanową i federalną, może również zaciągać dług wyłącznie w celu finansowania kształcenia dzieci i młodzieży zamieszkującej w granicach okręgu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w nielicznych stanach, np. Maryland i Connecticut nie ma niezależnych okręgów szkolnych, a oświata jest zadaniem własnym jednostek ogólnych; na Hawajach natomiast oświata zarządzana jest bezpośrednio przez władze stanowe. W innych stanach zdarzają się przypadki mieszanych form – istnieją zarówno rozwiązania oparte o niezależne okręgi szkolne, w innych społecznościach lokalnych szkoły podlegają bezpośrednio władzom miejskim lub powiatowym²²⁴.

Ostatnim typem samorządu terytorialnego, podobnie jak okręgi szkolne o ograniczonych zadaniach, są okręgi specjalnego przeznaczenia (*special district government*). Jednostki te uprawnione są na mocy praw stanowych do zarządzania wyspecjalizowanymi usługami publicznymi. Jednocześnie mają one wystarczającą autonomię administracyjną i podatkową do działania niezależnie

221 L. Schroeder, *Local Government Organization and Finance: United States*, [w:] E. Shah, *Local Governance in Industrial Countries*, Bank Światowy, Waszyngton 2006, s. 315.

222 Ibidem, s. 315.

223 Ibidem, s. 315.

224 Ibidem, s. 316.

od innych samorządów. Niektóre, ale nie wszystkie, mają uprawnienia do nakładania podatków, a większość z nich ma zdolność do zaciągania długu. Przykładami zadań będących domeną takich jednostek są: ochrona przeciwpożarowa, usługi wodociągowe i kanalizacyjne, melioracja i ochrona przeciwpowodziowa, również bardzo kapitałochłonne zadania, jak zarządzanie portami lotniczymi. Ponieważ poszczególne stany regulują tworzenie okręgów specjalnego przeznaczenia, liczba takich okręgów różni się znacznie w poszczególnych stanach. W 2002 r. Illinois miało ponad 3 100 okręgów, Kalifornia ponad 2 800, przy zaledwie 14 na Alasce, 15 na Hawajach i 45 w Luizjanie²²⁵.

Okręg stołeczny USA traktowany jest nieco odmiennie niż wszystkie stany – *District Columbia*, czy też inaczej *Washington, D.C.*, czyli stolica kraju formalnie nie jest ani stanem, ani samorządem lokalnym (choć dla celów statystycznych traktowany jest jako ten ostatni).

Oprócz okręgów specjalnego przeznaczenia, wszystkie inne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego są zarządzane przez wybieralne instytucje władzy lokalnej, należy jednak zwrócić uwagę na to, że istnieją tutaj różnorodne praktyki w odniesieniu do szczegółowych mechanizmów wyboru, liczebności i struktur. Jednostki samorządu ogólnego przeznaczenia mogą mieć generalnie trzy typy struktur zarządzania:

- burmistrz – rada (*mayor – council*);
- rada – menedżer (*council – manager*);
- komisja (*commission*).

Przegląd stosowanych rozwiązań strukturalnych w zakresie stosowanego typu zarządzania wskazuje na daleko idącą różnorodność pomiędzy jednostkami samorządowymi, nawet w obrębie tego samego stanu – innymi słowy, nie istnieje żaden powszechnie stosowany model.

W modelu „burmistrz – rada” (*mayor – council*) wyborcy w danej jednostce samorządu terytorialnego wybierają burmistrza pełniącego rolę organu wykonawczego, przy czym zakres jego/jej władzy jest stosunkowo duży – ma prawo doboru współpracowników, przygotowuje i zarządza budżetem (uchwalanym jednak przez radę). Należy jednak zwrócić uwagę, że w niektórych stanach (głównie wschodnich i północno-wschodnich) stosowana jest wariacja, w której burmistrz ma nieco słabszą pozycję, np. wybór szefów najważniejszych służb (policji, wydziału podatków) jest dokonywany w wyborach bezpośrednich. Rada wybierana jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich, generalnie w systemie większościowym z różnie stosowanymi opcjami co do systemu podziału na okręgi. W mniejszych społecznościach cała jednostka samorządowa stanowi jeden okręg wyborczy.

Kolejny stosowany w amerykańskim samorządzie terytorialnym model zarządcy wywodzi się z ruchu reformatorskiego z początków XX w., kiedy to w niektórych miastach próbowano znaleźć sposób na rządy silnych, ale jednocześnie często skorumpowanych burmistrzów. Ruch ten doprowadził do wypracowania nowego modelu: „rada – menedżer” (*council – manager*), w którym odbywają się powszechne i bezpośrednie wybory rady posiadającej uprawnienia uchwałodawcze. Ta z kolei zatrudnia na stanowisku zarządzającego lokalną administracją odpowiednio przygotowanego menedżera. Rada posiada tradycyjne uprawnienia w zakresie stanowienia prawa, uchwalania budżetu itp., ale to menedżer zatrudnia personel administracyjny, przygotowuje budżet i odpowiada za usługi publiczne będące w zakresie działalności danej jednostki samorządowej. W modelu tym występuje stanowisko burmistrza, jednak jego/jej uprawnienia mają charakter często jedynie reprezentacyjny.

225 Zob. więcej B. McCabe, *Special-District Formation among the States*, „State and Local Government Review”, 32 (2):121-31, 2000.

Trzecim typem zarządzania w samorządzie jest model „komisaryczny” (*commission*). Model ten stosowany jest najczęściej na poziomie powiatów (*counties*) i opiera się na wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich członkach „komisji”, którzy obejmują stanowiska zarządzające w ramach struktur samorządowych i odpowiadają za poszczególne usługi publiczne, takie jak policja, podatki lokalne, finanse itp.

Wybrani radni i burmistrzowie mogą, ale nie muszą, być zatrudniani w pełnym wymiarze czasu pracy. Generalnie w mniejszych społecznościach ich praca ma charakter społeczny (otrzymują jedynie odpowiednik polskich diet), lub też otrzymują wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze czasu. W większych miastach, tych opartych na modelu „burmistrz – rada”, burmistrzowie zatrudniani są na pełnych etatach z odpowiadającym temu stanowisku wynagrodzeniem (np. Chicago, Nowy Jork), ale nawet w takich sytuacjach często zatrudniani są wyspecjalizowani menedżerowie wspierający burmistrzów w codziennym zarządzaniu miastem.

Okręgi szkolne zarządzane są przez wybierane w powszechnych i bezpośrednich wyborach kilku-, kilkunastoosobowe rady. Instytucje te mają charakter niezależny od innych władz samorządowych i podejmują decyzje o charakterze strategicznym oraz pełnią funkcje kontrolne, natomiast codziennym zarządzaniem systemem szkolnym w danym okręgu zajmuje się zatrudniany przez radę „kurator” (*superintendent*). Kuratorzy są najczęściej doświadczonymi nauczycielami, byłymi dyrektorami szkół; większość stanów wymaga, aby osoba taka posiadała również odpowiednie kwalifikacje formalne (stosowny certyfikat uprawniający do pełnienia takiej funkcji w danym stanie).

Okręgi specjalnego przeznaczenia mogą, ale nie muszą, być zarządzane przez wybierane w powszechnych wyborach rady – uzależnione jest to od stanowych regulacji prawnych. Zazwyczaj jednak w okręgach, które mają uprawnienia do nakładania podatków, występują wybierane rady, natomiast tam, gdzie usługi publiczne są sprzedawane (np. woda, ścieki), najczęściej powoływany jest zarząd – powołanie jest w takich sytuacjach najczęściej w rękach lokalnej jednostki samorządowej²²⁶. Takie rozwiązania najbliższe są polskiemu wielkoobszarowemu przedsiębiorstwu komunalnym.

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Amerykańska konstytucja, a w konsekwencji również federalne prawodawstwo, nie zawierają praktycznie żadnych wskazań, co do zadań samorządu terytorialnego. Nakładając na to również fakt olbrzymiego zróżnicowania strukturalnego w samorządzie w poszczególnych stanach, nie należy się dziwić olbrzemiemu zróżnicowaniu sposobów zapewniania oraz form finansowania różnorodnych usług publicznych w USA.

Najpoważniejszym pod względem finansowym zadaniem samorządu terytorialnego jest szkolnictwo, przy czym poziom podstawowy i średni są zadaniami samorządu lokalnego, a szkolnictwo wyższe – obowiązkiem stanowym. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w miastach metropolitalnych, np. Chicago, istnieją również rozwiązania przenoszące odpowiedzialność za część szkolnictwa wyższego na samorząd miejski – w Chicago funkcjonuje np. system *community colleges* (w pewnym zakresie odpowiednik polskich państwowych wyższych szkół zawodowych), który podległy jest administracji miejskiej. Ważnym elementem usług powiązanych z systemem

226 K. Foster, *The Political Economy of Special-Purpose Government*, Georgetown University Press, Washington DC 1997.

szkolnictwa jest organizacja bibliotek publicznych, które coraz częściej w USA stają się centrami informacji lokalnej i rozwoju aktywności społecznej różnych grup mieszkańców, szczególnie dorosłych zagrożonych różnymi formami wykluczenia społecznego.

Opieka społeczna również odgrywa niezwykle istotną rolę pośród zadań samorządu lokalnego. W początkach XX w. pomoc społeczna była postrzegana jako finansowy i organizacyjny obowiązek samorządu, jednak rozwój federalnych programów opieki społecznej spowodował, że zadanie to ma obecnie charakter dzielony, przy czym jednak zazwyczaj całość wysiłku organizacyjnego spoczywa na jednostkach samorządu, ewentualnie władzach stanowych, a finansowanie zapewniane jest w części przez władze federalne, najczęściej też z udziałem finansowym poziomu stanowego.

Podobnie dzielony charakter ma opieka zdrowotna – obowiązki te zazwyczaj realizowane są przez władze stanowe i lokalne samorządy, często z wykorzystaniem finansowania federalnego. Najczęściej stany administrują klinikami i dużymi szpitalami specjalistycznymi, a władze samorządowe (ogólne i specjalnego przeznaczenia) prowadzą mniejsze szpitale (np. *county hospitals*).

Ważnym zadaniem realizowanym przez samorząd amerykański jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego – ochrony przeciwpożarowej i służb policyjnych. W zdecydowanej większości przypadków straż pożarna jest zarządzana przez władze lokalne, czasem tworzone są w tym celu specjalne okręgi samorządowe. Zadania związane z policją są tradycyjnie podzielone w USA pomiędzy różne szczeble władzy. O ile poziom federalny rezerwuje sobie prawo do prowadzenia najpoważniejszych spraw (np. część spraw o morderstwo), czy też przestępstwa „międzystanowe”, to władze stanowe skupiają się na bezpieczeństwie stanowym, w tym szczególnie drogach stanowych. Dla przeważającej części policjantów amerykańskich pracodawcą jest najczęściej jednak samorząd lokalny. Lokalne jednostki policji podlegają bezpośrednio władzom samorządowym, które również zapewniają dla nich finansowanie.

Usługi transportowe, w tym budowa i utrzymanie dróg, są kolejnym przykładem kompetencji dzielonej pomiędzy wszystkie szczeble władzy publicznej w USA. Sieć autostrad amerykańskich budowana jest zasadniczo z udziałem środków federalnych i stanowych, przy czym ich utrzymanie spoczywa głównie na stanach. Wszystkie samorządy lokalne odpowiadają natomiast za budowę i utrzymanie dróg lokalnych. Lotniska, mające olbrzymie znaczenie w systemie transportowym USA, zarządzane są najczęściej przez władze lokalne, lub też przedsiębiorstwa *de facto* komunalne. Podobnie ma się rzecz z systemem komunikacji lokalnej, głównie autobusowej, ewentualnie kolei miejskich i podmiejskich.

Jednostki samorządowe realizują także zadania z zakresu podstawowych usług publicznych, takich jak dostawa wody, odbiór ścieków, gospodarowanie odpadami (bezpośrednio poprzez jednostki ogólne, lub organizacje specjalnego przeznaczenia oraz przedsiębiorstwa komunalne). W niektórych przypadkach, mimo prywatnego charakteru własności przedsiębiorstw przesyłowych (energia, gaz), samorząd lokalny włącza się w zapewnienie dostaw prądu i gazu dla swoich mieszkańców.

Samorządy odpowiedzialne są również za zagospodarowanie i utrzymanie terenów zielonych i rekreacyjnych, przy czym jednak duże parki narodowe i lasy zazwyczaj pozostają w gestii władz stanowych.

Analiza danych *Census Bureau*²²⁷ wskazuje, że najkosztowniejszym zadaniem samorządu lokalnego w USA jest oświata – w 2012 r. suma wydatków oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego przekroczyła 598 mld dolarów, co stanowiło 36,3% wszystkich wydatków²²⁸. Kolejnym zadaniem pod względem wartości wydatków było zaopatrzenie mieszkańców w wodę oraz inne podstawowe usługi publiczne (ponad 183 mld dolarów), przy czym najwięcej środków wydano na usługi wodociągowe (ponad 61 mld dolarów). Natomiast koszty utrzymania policji na poziomie lokalnym wyniosły w 2012 r. 97 mld dolarów²²⁹.

Poszczególne amerykańskie stany i jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do zapewnienia finansowania własnych zadań w przeważającym zakresie stosując różne rozwiązania podatkowe oraz nakładając różnorodne opłaty. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego około 60% budżetu pochodzi z dochodów własnych²³⁰.

Najważniejszym mechanizmem zapewnienia przychodów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego są podatki. System ten należy rozpatrywać w połączeniu z systemem stanowym i wyróżnić można trzy zasadnicze rodzaje stosowanych rozwiązań podatkowych:

1. podatek od nieruchomości (*property tax*) – generalnie stosowany wyłącznie przez władze samorządowe;
2. podatek dochodowy – od osób fizycznych i prawnych (*income tax*) – pobierany przez poszczególne stany, jednak część z samorządów posiada prawo do nakładania swojego podatku dochodowego;
3. podatek od sprzedaży (*retail sales tax*) – pobierany przez władze stanowe, jednak najczęściej „dzielony” pomiędzy stan a samorząd²³¹.

Oprócz wymienionych trzech rodzajów podatków stosowane są również inne mechanizmy – podatki specjalne od niektórych towarów (alkohol, tytoń, paliwo) oraz opłaty pobierane przez stany oraz władze samorządowe, np. czesne w szkołach wyższych, opłata za dostawę wody i odbiór ścieków, opłata za leczenie szpitalne.

Dane *Census Bureau* wskazują, że podatki stanowią blisko 2/3 wszystkich dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym podatek od nieruchomości stanowi blisko połowę dochodów. Na pozostałą 1/3 składają się opłaty oraz inne dochody finansowe oraz ze sprzedaży nieruchomości²³². Pozostałą część przychodów budżetowych stanowią subsydia federalne i stanowe – szczególnie dotyczy to finansowania oświaty.

Jak wspomniano powyżej, podstawowym źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego w USA jest podatek od nieruchomości. Każdy stan reguluje indywidualnie zasady naliczania i poboru tego podatku – trudno jest zatem mówić o ogólnokrajowym systemie, bo przepisy stanowe wprowadzają tu duży zakres różnorodności.

Podatek od nieruchomości generalnie naliczany jest w oparciu o wartość nieruchomości (lub jej części), jednak poszczególne stany wprowadzają różne rozwiązania w odniesieniu do majątku,

227 2012 Census of Governments: Finance – State and Local Government Summary Report, www2.census.gov/govs/local/summary_report.pdf, dostęp: 28.05.2015.

228 Ibidem, s. 5.

229 Ibidem, s. 5.

230 L. Schroeder, *Local...*, op. cit., s. 330.

231 Ibidem, s. 331.

232 2012 Census..., op. cit.

który brany jest pod uwagę przy wyliczeniu wysokości zobowiązania podatkowego. We wszystkich przypadkach podstawą do opodatkowania jest nieruchomości (grunty i budynki), ale niektóre stany biorą także pod uwagę inne składniki np. będące w posiadaniu firm (maszyny i urządzenia), lub w przypadku osób fizycznych elementy mienia osobistego, np. samochody. Niektóre stany biorą pod uwagę również wartości niematerialne zasobów osobistych, np. obligacje, choć biorąc pod uwagę trudności w ujawnianiu takiej własności, widoczna jest obecnie tendencja do rezygnacji z tego rozwiązania²³³.

Nieruchomości o charakterze non-profit (szpitale, szkoły, uczelnie itp.) nie podlegają podatkowi od nieruchomości, podobnie nieruchomości będące własnością władz federalnych, stanowych, czy też lokalnych. Należy przy tym pamiętać, że rząd federalny jest właścicielem prawie 29 procent ziemi w USA w postaci parków narodowych, lasów krajowych itp. W związku z tym rząd federalny rekompensuje wynikające z tego straty dla samorządów lokalnych w postaci specjalnego programu dopłat do budżetów samorządów, na terenie których znajdują się takie obszary. Podobne dopłaty kierowane są także do tych samorządów, w których mieszka duża liczba pracowników federalnych (np. pracownicy armii amerykańskiej) – te dopłaty kierowane są głównie do okręgów szkolnych²³⁴.

Za wycenę wartości nieruchomości zazwyczaj odpowiedzialna jest właściwa terytorialnie jednostka samorządu (z wyjątkiem stanu Maryland, gdzie jest to obowiązek władz stanowych), przy czym w części stanów rzeczoznawcy wybierani są w wyborach powszechnych, w innych zaś powoływani są przez władze samorządowe. W każdym przypadku proces wyceny nieruchomości dla celów podatkowych podlega kontroli władz stanowych i w większości przypadków podlega on dosyć ścisłym regulacjom prawa stanowego, także w odniesieniu do maksymalnej wysokości podatku. Koniec wieku XX przyniósł wyraźną zmianę w tym zakresie – wyraźnie zarysowała się tendencja do prawnego ograniczania możliwości manipulowania wysokością podatku od nieruchomości przez samorządy lokalne, a początkiem dla tego procesu było referendum w tej sprawie, jakie odbyło się w 1978 r. w Kalifornii. Od dłuższego też czasu prawa stanowe gwarantują pewne ulgi podatkowe dla niektórych grup mieszkańców, np. właścicieli domów, którzy je zamieszkują, osób starszych nieposiadających wysokich dochodów, osób niepełnosprawnych, czy weteranów. Coraz bardziej powszechne są także ulgi podatkowe dla przedsiębiorców rozwijających swoją działalność na pewnych obszarach i zatrudniających nowych pracowników. Oczywiście, upowszechnienie zwolnień podatkowych prowadzi do zmian w praktyce konstruowania budżetów różnych jednostek oraz nowego podejścia do zarządzania i konieczności pozyskiwania dochodów z innych źródeł²³⁵.

Kolejnym ważnym źródłem dochodów budżetowych dla amerykańskich samorządów jest podatek od sprzedaży – podatek ten jest pobierany i administrowany przez władze stanowe, natomiast samorządy lokalne mają zazwyczaj zagwarantowaną jego część, która jest przekazywana w określonych interwałach czasowych. Generalnie podatkiem od sprzedaży obłożona jest sprzedaż wszystkich artykułów i usług, z tym że każdy stan określa szczegółowo ich wykaz oraz wysokość podatku. W niektórych stanach pewne artykuły są zwolnione z podatku od sprzedaży, np. żywność na potrzeby konsumpcji domowej (jedzenie podawane w restauracjach już jest obłożona takim podatkiem), lekarstwa, także niektóre elementy odzieży. Część stanów obciąża te artykuły

233 L. Schroeder, *Local...*, *op. cit.*, s. 335.

234 *Ibidem*, s. 336.

235 *Ibidem*, s. 338.

podatkiem niższym niż inne produkty (np. Wisconsin). Usługi rzadko podlegają zwolnieniom – jeżeli ono już występuje, to dotyczy zazwyczaj usług naprawczych²³⁶.

Wysokość podatku od sprzedaży jest różna w poszczególnych stanach; co więcej jego wysokość może być inna w różnych jednostkach samorządu w obrębie tego samego stanu, przy czym najniższą stawkę 0% miało w 2014 r. 5 stanów (Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire i Oregon), a najwyższe stawki sięgały 10% (np. Arkansas, Tennessee, Oklahoma)²³⁷.

Największym źródłem dochodu budżetowego dla stanów jest podatek dochodowy, jednak aż w 11 stanach (Delaware, Indiana, Iowa, Kentucky, Maryland, Michigan, Missouri, New Jersey, New York, Ohio i Pensylwania) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do nakładania własnych podatków dochodowych, które pobierane są przez administrację stanową, a następnie przekazywane z powrotem do jednostek samorządowych. Wysokość tego podatku jest stosunkowo niewielka – od niewiele ponad 1% w Maryland do maksymalnie 4,25% w stanie New York dla osób o najwyższych dochodach²³⁸.

Pozostałe źródła dochodów budżetowych jednostek samorządowych w USA oparte są na podatkach specjalnych (paliwo, papierosy, alkohol, podatki „turystyczne”, hazard) oraz subsydiach stanowych i federalnych. 1/3 wszystkich dochodów samorządowych opiera się na subsydiach przekazywanych przez władze stanowe oraz federalne²³⁹. Środki te wypłacane są samorządom w ramach tzw. „programów” stanowych lub federalnych i wydatkowane są najczęściej na oświatę, opiekę społeczną, opiekę zdrowotną, budowę dróg. Są to środki podlegające szczegółowemu rozliczeniu i objęte są ścisłym nadzorem instytucji płatniczych.

Samorzady amerykańskie mogą również pozyskiwać środki z pożyczek, kredytów i emisji obligacji, przy czym ten ostatni mechanizm wydaje się zyskiwać obecnie na popularności. Poszczególne stany regulują szczegółowo zasady pożyczania środków finansowych przez samorzady – najczęściej istnieją limity ewentualnego zadłużenia samorządu, często też wymagana jest zgoda mieszkańców na zaciągnięcie długu wyrażona w referendum. Najczęściej środki pozyskane w ten sposób wydatkowane są na cele inwestycyjne (budowa dróg, budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych) i pożyczki te mają charakter długoterminowy, sięgający nawet 30 lat, jednak zdarzają się w niektórych samorządach (o ile jest to prawnie dopuszczalne) pożyczki krótkoterminowe na pokrycie wydatków bieżących²⁴⁰.

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Kwestię kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym w USA można rozpatrywać w kontekście dwóch procesów – kontroli obywatelskiej i kontroli instytucjonalnej.

Tradycyjnie społeczeństwo obywatelskie ma w USA długą, bogatą i silną tradycję – organizacje pozarządowe, organizacje przedsiębiorców, grupy lokalne – także nieformalne, znajdują łatwo

236 Zob. S. Deller, J.I. Stallmann, L. Amiel, *The Impact of State and Local Tax and Expenditures Limitations on State Economic Growth*, „Growth and Change”, Vol. 43, No. 1 (March 2012), s. 56-84.

237 *State and Local Sales Tax 2014*, taxfoundation.org/article/state-and-local-sales-tax-rates-2014, dostęp: 24.05.2015.

238 L. Schroeder, *Local...*, *op. cit.*, s. 341.

239 *Ibidem*, s. 344.

240 *Ibidem*, s. 348-349.

i skutecznie sposób na dotarcie ze swoimi postulatami, ale także działaniami *de facto* kontrolnymi do lokalnych polityków dzierżących władzę prawodawczą i wykonawczą. Ważnym elementem w tym procesie są wybory powszechne, które odbywają się w cyklach 2-, lub 4-letnich, przy czym w niektórych stanach istnieją limity kadencyjności (najczęściej możliwość dwukrotnego pełnienia funkcji). Ponadto, jak już wspomniano, część samorządów zobowiązana jest przez regulacje stanowe do przedstawiania pod powszechne głosowanie mieszkańców niektórych projektów uchwał, przede wszystkim dotyczy to kwestii budżetowych, zwłaszcza wyrażenia zgody na długoterminowe zadłużenie. W stanie New York obywatele zatwierdzają w powszechnym głosowaniu także budżety okręgów szkolnych²⁴¹. Kwestie finansowe są szczególnie istotne z punktu widzenia partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji. Praktycznie wszędzie projekt budżetu przedstawiany jest w mediach, a obywatele mają prawo zgłaszania swoich uwag i propozycji przed lub w trakcie otwartych spotkań z władzami gmin/powiatów.

Ciekawą formą weryfikacji efektywności działań władz samorządowych jest także mobilność mieszkańców. Amerykanie są jednym z najbardziej mobilnych społeczeństw w krajach rozwiniętych na świecie. Przeciętnie ok. 12% mieszkańców zmienia rocznie swoje miejsce zamieszkania²⁴² i, choć zapewne nie jest to zasadnicza przyczyna przeprowadzek, to jednak poziom usług publicznych oraz ich cena dla mieszkańca (wyrażona w wysokości podatków w danej lokalizacji), odgrywają również istotne znaczenie. Bardzo ważnym na przykład dla rodziców dzieci w wieku szkolnym jest jakość oferowanej w danym miejscu oświaty, przy czym poszukiwane są miejsca zapewniające jak najlepsze szkoły, przy stosunkowo niskim poziomie podatku od nieruchomości. Należy mieć świadomość, że oznacza to olbrzymią, i tak naprawdę narastającą, konkurencję pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w USA, w konsekwencji wywierającą znaczącą presję na samorząd w kontekście kontroli działań.

Drugim ważnym elementem kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym jest system o charakterze instytucjonalnym. Począwszy od lat 90. XX wieku większość stanów przyjęła regulacje pozwalające na audyty finansowe jednostek samorządu terytorialnego przez władze stanowe. Ponadto władze federalne posiadają prawo kontroli finansowej wszędzie tam, gdzie wydatkowane są środki federalne (poprzez programy subwencjonujące określone działania na poziomie lokalnym). Wiele samorządów, szczególnie większe miasta, decyduje się na zlecenie kontroli swych finansów niezależnym audytorom. Dodatkowo praktycznie w każdym przypadku pożyczania przez jednostkę samorządu środków finansowych, agencje ratingowe dokonują analizy budżetu oraz praktyki zarządzania finansowego władz lokalnych²⁴³.

W kontekście kontroli działań samorządów nie można również zapomnieć o oddziaływaniu sądownictwa powszechnego. Jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi, a więc mogą występować do sądów, ale mogą być także pozywane, co rzeczywiście ma miejsce dosyć często, szczególnie w sytuacjach niezadowolenia mieszkańców z wykonywania zadań samorządu (np. w zakresie oświaty). Biorąc pod uwagę tradycję sądowniczą w USA, wysoką świadomość prawną obywateli oraz skuteczność orzecznictwa sądowego, samo zagrożenie takim procesem działa w sposób motywujący dla władz samorządowych²⁴⁴.

241 Ibidem, s. 352.

242 D. Ihrke, *Reason for Moving: 2012 to 2013*, Census Bureau, June 2014, www.census.gov/prod/2014pubs/p20-574.pdf, dostęp: 27.05.2015.

243 L. Schroeder, *Local...*, *op. cit.*, s. 353.

244 Ibidem, s. 353.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

Pod koniec XX wieku samorządy lokalne w Stanach Zjednoczonych stały się najbardziej zaufanym szczeblem amerykańskiej władzy publicznej. Z roku na rok poziom zaufania do samorządu wzrastał, ale należy pamiętać, że samorządy przeszły gruntowną zmianę od początków wieku XX. Ta ewolucja została osiągnięta poprzez szereg radykalnych zmian, szczególnie w II połowie wieku, a powszechnie znanych jako postępowy ruch reformatorski²⁴⁵. Dążenie do reform samorządu terytorialnego w ostatnich 20-30 latach było konsekwencją istotnych zmian o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i technologicznym w USA – globalizacja, napływ nowej fali imigrantów, szczególnie z Ameryki Łacińskiej i Azji, emancypacja różnych grup społecznych, np. Afroamerykanów, rewolucja technologiczna i upowszechnienie technologii informacyjno-komunikacyjnych, *baby-boom* końca wieku XX, czy wreszcie poważne zawirowania na rynkach finansowych, szczególnie w pierwszej dekadzie XXI wieku oraz pogłębiające się rozwarstwienie ekonomiczne w społeczeństwie amerykańskim – wszystko to wywarło niezwykle istotny wpływ na charakter i kierunki zmian.

Działania reformatorskie na przełomie wieków skupiały się w samorządzie terytorialnym na²⁴⁶:

- zwiększeniu nacisku na jakość usług publicznych;
- zwiększeniu wykorzystania nowych technologii;
- wykorzystaniu narzędzi planowania strategicznego;
- wdrożeniu systemu służby cywilnej, w tym wprowadzeniu systemu oceny efektywności pracowników;
- wprowadzeniu systemu zamówień publicznych na zakup towarów i materiałów;
- zwiększeniu przejrzystości i transparentności władz lokalnych;
- wdrożeniu alternatywnych mechanizmów dostarczania usług publicznych, w tym prywatyzacji, outsourcingu i insourcingu, franchisingu;
- zwiększeniu zakresu integracji jednostek samorządu terytorialnego wokół wspólnego dostarczania usług publicznych (koncentracja);
- restrukturyzacji organizacyjnej samorządu, w tym upowszechnieniu zarządzania samorządem lokalnym, na model „rada – menedżer” (*council – manager*)²⁴⁷.

Próba klasyfikacji amerykańskich reform samorządowych jest niezwykle skomplikowana ze względu na kilka ważnych wyróżników:

- jak zostało to już opisane, amerykański system samorządu terytorialnego jest bardzo zróżnicowany i wielowymiarowy;
- Amerykanie są bardzo przywiązani do lokalności i samostanowienia w wymiarze politycznym i gospodarczym w odniesieniu do zarządzania sferą publiczną, co w połączeniu z tradycyjną różnorodnością form i modeli powoduje mnogość działań reformatorskich;
- ustrój federalny wzmacnia dużą samodzielność, a zarazem wielość kreacji rozwiązań politycznych na poziomie lokalnym.

W związku z powyższym, na potrzeby tej publikacji, wyselekcjonowano kilka przykładów reform. Przedstawione kierunki reform mają charakter przykładowy i pokazują pewne trendy

245 Zob. icma.org/en/press/home, dostęp: 20.05.2015.

246 Ibidem.

247 Zob. także M. Callanan, *Review of International Local Government Efficiency Reforms*, „Local Government Research Series”, Report No. 1, 2011, Institute of Public Administration.

w amerykańskim samorządzie terytorialnym. Szczególny nacisk przy prezentacji został położony na praktyki, które mogą mieć największe znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania polskiego samorządu i mogą posłużyć do dalszej dyskusji i rozważań w naszych lokalnych warunkach.

Konsolidacje

Jednym z najpoważniejszych obecnie wyzwań dla sprawnego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w USA jest ich zdolność do zapewnienia odpowiedniej jakości usług publicznych i realizacji wszystkich zadań własnych, przy trwającym kryzysie finansowym (choć ostatnie dane z roku 2015 pokazują stopniową poprawę koniunktury), zwiększających się oczekiwaniach mieszkańców oraz postępującego rozwarstwienia ekonomicznego. Należy też zwrócić uwagę, że obszary wiejskie oraz peryferyjne podlegają zjawiskom depopulacji, co przy silnym uzależnieniu amerykańskiego samorządu terytorialnego od podatków lokalnych, ma często katastrofalne skutki²⁴⁸. Zjawiska te w naturalny sposób prowadzą do działań o charakterze konsolidacyjnym pomiędzy różnymi jednostkami samorządowymi, jednak należy zauważyć, że występuje tu znaczne zróżnicowanie. Najbardziej skrajną formą konsolidacji jest konsolidacja strukturalna, gdzie jeden poziom samorządu jest całkowicie wchłaniany przez inny. Ten rodzaj konsolidacji jest rzadkością. Bardziej prawdopodobna jest konsolidacja funkcjonalna, gdzie niektóre funkcje, np. oświata, zarządzanie terenami zielonymi i parkami, czy biblioteki są konsolidowane. Choć nie ma dostępnych kompleksowych danych o liczbie takich konsolidacji, można przyjąć, że działania takie w Stanach Zjednoczonych są dosyć powszechne. Najczęstszym przypadkiem działań konsolidacyjnych jest wchłanianie przez większe miasto obszaru okalającego je powiatu (*county*)²⁴⁹.

Zwolennicy konsolidacji samorządów twierdzą, że sąsiadujące ze sobą jednostki samorządowe powielają usługi publiczne, przy jednoczesnym braku efektu skali oraz zwykłej ekonomicznej efektywności. Konsolidacja zwiększa także spójność prowadzonej polityki gospodarczej, czy szerzej współpracy regionalnej. Z drugiej strony, zwolennicy teorii *public choice* (wyboru publicznego) utrzymują, że z punktu widzenia obywatela kluczowe jest istnienie wyboru. Zatem czym większa liczba jednostek świadczy usługi publiczne tym większy jest ten wybór.

Z analizy procesów konsolidacji w Stanach Zjednoczonych wynika, że istnieją długoterminowe korzyści z konsolidacji, szczególnie w zakresie koordynacji rozwoju regionalnego i planowania. Najczęściej podkreślanymi korzyściami są szybkość rozwiązywania problemów, długoterminowe programy rozwojowe oraz przejmowanie inicjatywy w rozwiązywaniu problemów wspólnych dla większej liczby mieszkańców. Poprawia się także znacząco jakość i rodzaj infrastruktury, co prowadzi do zwiększania się liczby mieszkańców (głównie ze względu na osiedlanie się nowych osób). Niezwykle istotnym czynnikiem przemawiającym za procesami konsolidacyjnymi jest uzyskiwanie efektu skali – jest to wprawdzie ekstrapolacja stosunkowo prostej zasady gospodarczej, która została przeniesiona na grunt zarządzania publicznego, jednak jak pokazują także przykłady amerykańskie sprawdza się w samorządzie lokalnym, szczególnie w samorządach mniejszych współpracujących ze sobą. Przykładem takich działań mogą być np. dokonywane wspólne zakupy towarów, lub usług. Zaletą są oszczędności małych jednostek samorządu uzyskiwane dzięki zakupom o charakterze hurtowym. Należy jednak pamiętać, że tego typu działania wymagają

248 Zob. D. Faulk, M. Hicks, *Local Government Consolidation in the United States*, Cambria Press, Amherst, New York 2011.

249 Ibidem, s. 18.

kosztowniejszego przygotowania – więcej czasu i odpowiedniego planowania, co często pociąga za sobą zatrudnienie kolejnych osób²⁵⁰.

Najczęściej funkcjonalnie konsolidowanymi usługami publicznymi w samorządach amerykańskich są następujące obszary: bezpieczeństwo (straż pożarna, policja), gospodarka odpadami, usługi wodociągowe i kanalizacyjne, biblioteki, opieka zdrowotna oraz pomoc społeczna. Na uwagę zasługuje również kwestia szkolnictwa. Ze względu na wydzielony charakter okręgów szkolnych, ewentualna konsolidacja tego obszaru napotyka innego rodzaju trudności. Najczęściej zresztą okręgi szkolne mają już charakter bardziej skonsolidowany niż inne usługi publiczne – często okręgi szkolne przekraczają granice jednostek ogólnego przeznaczenia²⁵¹.

Ciekawym argumentem przeciw działaniom konsolidacyjnym są kwestie pracownicze. Jednym z podstawowych celów konsolidacji jest obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej, m.in. poprzez ograniczenie zatrudnienia i budżetu wynagrodzeń. Jak pokazują doświadczenia amerykańskie najczęstszą praktyką w procesie łączenia całych jednostek lub poszczególnych funkcji jest gwarantowanie pracownikom ciągłości zatrudnienia oraz zachowania poziomu zarobków, lub też wysokie odprawy. W niektórych przypadkach, przeprowadzone zmiany spowodowały zwiększenie się kosztów osobowych w efekcie procesu konsolidacji²⁵².

Outsourcing i insourcing

Dążenie do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych doprowadziło w amerykańskich samorządach lokalnych do upowszechnienia się praktyki zlecania, najczęściej podmiotom prywatnym, realizacji usług publicznych, których zapewnianie leży w gestii władz lokalnych (outsourcing).

Samorządy amerykańskie dosyć szybko przekonały się, że zlecanie usług publicznych na zewnątrz jest niezwykle trudnym i dynamicznym procesem. Jak pokazują doświadczenia, outsourcing nie zawsze jest skuteczny – rynek usług podlega ciągłym zmianom: zmieniają się zarówno oczekiwania mieszkańców, jak i same usługi²⁵³. W związku z tym, konieczne jest zachowanie zdolności jednostek samorządowych do swoistego „odwrócenia” transakcji outsourcingu (*insourcing*), a tym samym zachowania zdolności tych jednostek do autonomicznego reagowania na potrzeby obywateli i sytuacje kryzysowe. Outsourcing i insourcing są narzędziami stosowanymi obecnie często przez władze samorządowe, podobnie jak różnego rodzaju partnerstwa publiczno-prywatne. Zwiększa to dywersyfikację metod zarządzania, jednak wymaga wysokich kwalifikacji pracowników samorządowych oraz, co może nawet istotniejsze, posiadania atrybutów pozwalających na prowadzenie polityki opartej na zróżnicowanym podejściu. Oznacza to niepozbywanie się przez jednostkę samorządową kluczowych zasobów, czy funkcji²⁵⁴.

Doświadczenia amerykańskich władz samorządowych pokazują, że zlecanie zadań jest często związane z wysokimi kosztami transakcyjnymi (w szczególności w przypadku zadań

250 Ibidem, s. 54.

251 Ibidem, s. 58.

252 Ibidem, s. 35.

253 Zob. więcej: G. Bel, R. Hebdon, M. Warner, *Local Government Reform: Privatisation and Its Alternatives*, „Local Government Studies”, Vol. 33, No. 4, s. 507-515, Taylor & Francis, 2007.

254 M. Warner, A. Herfetz, *Insourcing and Outsourcing*, „Journal of American Planning Association”, Vol. 78, No. 3, Chicago IL 2012.

infrastrukturalnych), ograniczoną konkurencją na lokalnym rynku usług lub dostaw, a także problemami w zakresie egzekwowania zobowiązań kontraktorów w przypadku kontraktów wieloletnich. W ostatnich latach popularne stało się stosowanie zdywersyfikowanego podejścia do kontraktowania usług (*relational contracting*), szczególnie z zastosowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego, które stosowane jest coraz częściej jako alternatywa dla praktyk prywatyzacyjnych. Należy jednak pamiętać, że takie podejście może prowadzić do ograniczania konkurencji i zwiększenia ryzyka braku odpowiedzialności. Doświadczenia amerykańskie pokazują również, że partnerstwa publiczno-prywatne zazwyczaj preferują stronę publiczną, co również prowadzić może do zachowań patologicznych²⁵⁵.

Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych

Od blisko już 20 lat samorzady lokalne w Stanach Zjednoczonych, podobnie jak w większości rozwiniętych krajów na świecie, wdrażają innowacyjne środki przekazu informacji i realizacji usług dla obywateli (G2C), firm (G2B) oraz innych instytucji publicznych (G2G). Zjawisko to przyjęło się określać jako „e-urząd” (*e-government*). Praktycznie każda jednostka samorządu terytorialnego w USA posiada swoją stronę internetową oferującą niezbędne informacje.

Praktyka zastosowań technologii komputerowych w amerykańskich samorządach wskazuje ciągle na jednokierunkowe zastosowanie technologii, oznaczające zasadniczo przekaz informacji od urzędu do obywatela czy firmy. Widoczne są jednak dążenia do zwiększenia interaktywności w komunikacji poprzez zastosowanie chatów, komunikacji wideo, aktywnego zbierania danych itp.²⁵⁶

Wdrażane obecnie zmiany w wielu samorządach amerykańskich w zakresie zastosowań technologii informacyjno-komunikacyjnych opierają się na trzech podstawowych kierunkach:

1. Konsolidacja centrów baz danych: działania ukierunkowane na zastosowania bardziej efektywnych technologii, dzięki czemu władze stanowe i lokalne, będą mogły zmniejszyć rozmiar danego centrum baz danych lub połączyć kilka centrów w jedno dla zmniejszenia kosztów eksploatacji. Oszczędności ma przynieść powszechniejsze wykorzystanie wirtualnych serwerów i pamięci masowych.
2. Usługi dzielone: kontynuacja konsolidacji działań na poziomie stanowym i lokalnym przyniesie nowe możliwości w zakresie wspólnej realizacji pomiędzy różnymi jednostkami samorządowymi, a tym samym do zwiększenia efektywności finansowej. Jednym z pierwszych obszarów podlegających konsolidacji elektronicznej i wspólnej realizacji zadań ma być opieka zdrowotna.
3. Wykorzystanie „chmury”: badania wykazują zwiększające się wykorzystywanie koncepcji *cloud computing* („chmury” elektronicznej) w praktyce działania samorządów (blisko 20% jednostek rozpoczęło stosowanie *cloud computing* w mniejszym lub większym zakresie), w związku z tym najbliższe lata przynosić będą, przy jednoczesnej dbałości o ochronę danych, wzrost wykorzystania tych narzędzi do zarządzania danymi, elektronicznej pracy i dostarczania usług publicznych.

255 Ibidem, s. 323.

256 D.F. Norris, Ch.G. Reddick, *Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?*, „Public Administration Review”, Vol. 73, Iss. 1, s. 165-175, 2012.

Ewolucja modelu „rada – menedżer”

Jedną z najciekawszych reform systemowych w amerykańskim samorządzie terytorialnym jest upowszechnienie się modelu organizacyjnego i zarządczego „rada – menedżer” (*council – manager*). W modelu tym rada wybierana jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Burmistrz jest wybierany przez radę spośród jej członków, lub, co jest coraz częściej stosowane, jest on wybierany w bezpośrednim głosowaniu przez obywateli. Kluczowym elementem tego modelu jest pozycja menedżera (*city/town/village manager*), który zatrudniany jest przez radę, a jego podstawowym zadaniem jest zarządzanie daną jednostką samorządową.

Ewolucja tego systemu zwiększa liczbę wybieranych radnych – początkowo było ich 5-7, obecnie powszechną praktyką jest wybór 12-13 radnych. Coraz częściej również wybierani są oni w jednomandatowych okręgach wyborczych.

O ile w przeszłości burmistrz pełnił w tym modelu właściwie funkcje reprezentacyjne, o tyle obecne trendy wzmacniają znacznie jego/jej pozycję, prowadząc właściwie do swoistego połączenia dwóch dotychczas stosowanych modeli (z silną pozycją burmistrza oraz silną pozycją rady). Ewolucja systemu spowodowała, że burmistrz w modelu „rada – menedżer” wybierany jest w ponad 2/3 jednostek samorządowych w wyborach bezpośrednich i wyposażony jest kilka, lub wszystkie następujące kompetencje:

- posiada prawo weta, które odrzucone może być bezwzględnie lub kwalifikowaną większością głosów rady;
- organizuje pracę rady i przewodzi posiedzeniom;
- powołuje obywateli do ciał doradczych – komisji, rad specjalnych itp.;
- prezentuje radzie przygotowany przez menedżera jednostki budżet wraz ze swymi komentarzami i sugestiami;
- przedstawia radzie i obywatelom roczny raport o stanie danej jednostki samorządowej;
- inicjuje powołanie i/lub odwołanie osoby pełniącej obowiązki menedżera.

Menedżer jednostki pełni obowiązki zarządzającego (*chief executive office – CEO*) i posiada następujące uprawnienia:

- zatrudnia i zwalnia wszystkich pracowników, w tym kierowników poszczególnych działów;
- odpowiada za zarządzanie jednostką oraz zakupy towarów i usług w imieniu i na rzecz jednostki samorządowej;
- przygotowuje budżet roczny oraz operacyjne plany finansowe do zatwierdzenia przez radę;
- nadzoruje wykonanie umów zawartych przez jednostkę;
- wdraża regulacje i postanowienia rady.

Ostatnie lata przyniosły w gruncie rzeczy uformowanie się nowego modelu w amerykańskim samorządzie, który nazwać można „burmistrz – rada – menedżer” (*mayor – council – manager*). W modelu tym wybrani przedstawiciele reprezentują swych wyborców, natomiast codzienne zarządzanie spoczywa w rękach doświadczonego i kompetentnego (o czym dalej) menedżera zatrudnionego przez demokratycznie wybranych radnych i/lub burmistrza²⁵⁷.

Analiza modelu, w którym występuje pozycja profesjonalnego menedżera zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego wskazuje na niezwykle istotne znaczenie odpowiedniego przygotowania osób podejmujących takie zadania. Ostatnie lata przyniosły w USA bardzo poważne zmiany w zakresie kształcenia menedżerów administracji samorządowej, zarówno w zakresie określenia

257 International City/County Management Association, icma.org/en/press/home, dostęp: 30.05.2015.

standardów kształcenia, jak również w samych programach kształcenia (w dużej mierze opartych o te standardy). Administracja publiczna stała się w USA dziedziną kształcenia opartą zarówno na wiedzy teoretycznej, jak również mocno osadzoną w praktyce, a sam dyplom MPA (*Master of Public Administration*) uznawany jest za prestiżowy i dający szansę na objęcie istotnych stanowisk w administracji publicznej²⁵⁸.

W chwili obecnej programy kształcenia przygotowujące kadry dla samorządów lokalnych przechodzą istotne modyfikacje. Zgodnie ze standardami określonymi przez International City/County Management Association (ICMA) – największe międzynarodowe stowarzyszenie menedżerów samorządowych – absolwenci programów magisterskich winni wykazać się wiedzą i umiejętnościami w zakresie:

- etyki zarządzania w samorządzie, ze szczególnym uwzględnieniem roli menedżera jednostki samorządowej;
- roli i relacji pomiędzy kluczowymi postaciami samorządu lokalnego i innych wybieranych i powoływanych urzędników;
- celów i sposobów komunikacji i angażowania obywateli w zarządzanie lokalne;
- zarządzania podstawowymi usługami i funkcjami samorządu terytorialnego;
- zarządzania finansami samorządu terytorialnego;
- zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym²⁵⁹.

Praktycznie wszystkie programy typu MPA oferowane obecnie w amerykańskich uniwersytetach zgodne są ze standardami ICMA, przy czym niezwykle istotnym elementem tych programów jest obowiązkowa praktyka dla wszystkich studentów. Uniwersytety starają się również zatrudniać w każdym programie praktyków, posiadających wieloletnie doświadczenie w pracy w samorządzie terytorialnym. Co również istotne, reformy te związane są również z faktem, że w chwili obecnej amerykańskie samorzady wkraczają obecnie w fazę zmiany pokoleniowej – bardzo liczna grupa pracowników samorządowych urodzonych w latach 60-tych. XX w. przechodzi obecnie na emeryturę, a na ich miejsce wchodzi nowe kadry, dorastające na przełomie wieków – już w epoce cyfrowej i czasach postępującej globalizacji.

7. Podsumowanie

Choć geograficznie bardzo odległy kraj, to jednak Stany Zjednoczone mogą być ciekawym materiałem do analizy sposobów i kierunków modernizacji polskiego systemu samorządu terytorialnego. W kontekście informacji przedstawionych powyżej warto zwrócić uwagę na następujące elementy:

• Procesy konsolidacji

Procesy konsolidacji stały się ważną częścią pejzażu reformowania administracji terytorialnej. Warto także wziąć pod uwagę amerykańskie doświadczenia w tym zakresie. Szczególnie interesujące są te dotyczące konsolidacji funkcjonalnej, czyli podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy, często daleko idącej, łącznie z pozbyciem się części swoich uprawnień, w celu realizacji określonych usług publicznych. Klasycznym przykładem takiej konsolidacji funkcjonalnej w polskiej rzeczywistości samorządowej jest gospodarka wodno-ściekowa, która realizowana jest często w postaci spółek komunalnych, w których udziały posiada kilka jednostek

258 R. Cox, G.T. Gabris, M.M. Levin, *Educating Local Government Managers for the Twenty-First Century: A Preface to the Symposium*, „Journal of Public Affairs Education”, IPAE 16(3): 325-336, 2012.

259 Ibidem, s. 328.

samorządu terytorialnego, lub też związków celowych gmin. Doświadczenia polskie, ale także amerykańskie pokazują, że tego typu przedsiębiorstwa wielkoobszarowe mogą działać w sposób bardziej efektywny i – wykorzystując efekt skali – zapewniać mieszkańcom usługi wysokiej jakości.

Zapewne warto także rozważyć działania integrujące funkcjonalnie polskie samorządy w innych dziedzinach – biorąc pod uwagę ciągłą presję mieszkańców na podnoszenie jakości i zakresu usług publicznych, przy coraz trudniejszych warunkach budżetowych, zasadne wydaje się posiłkowanie się przykładami, choćby amerykańskimi, w zakresie konsolidacji usług różnego typu – oświaty (np. szkoły międzygminne), kultury (wspólne ośrodki kultury, biblioteki), opieki zdrowotnej (gabinety specjalistyczne działające na obszarze 2-3 małych gmin), dróg (wspólne finansowanie newralgicznych szlaków komunikacyjnych) itp.

- **Outsourcing i partnerstwo publiczno-prywatne**

Amerykańskie doświadczenia pokazują w sposób wyraźny, że korzyści prywatyzacyjne i wynikające z kontraktowania zadań w licznych przypadkach mają charakter iluzoryczny i konieczny jest powrót do samodzielnej realizacji niektórych usług publicznych. Warto zapewne przyjrzeć się stosowanym praktykom w tym zakresie, dokonując strategicznej analizy proponowanych rozwiązań, biorąc pod uwagę także elementy niekwantyfikowalne, związane z odczuciami społecznymi, czy trendami przyszłymi. Celowa wydaje się szczegółowa analiza amerykańskich doświadczeń w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, które ma za oceanem znacznie dłuższą i bogatszą historię.

- **Wykorzystanie nowych technologii**

Z pozoru kwestia ta wydaje się całkowicie bezproblemowa w polskim samorządzie terytorialnym – wszystkie samorządy posiadają strony internetowe, dysponują sprzętem, a pracownicy podstawowymi umiejętnościami. Problem jednak polega na różnicy pokoleniowej, która w tym zakresie jest szczególnie widoczna. Wiele jednostek samorządowych w USA zrozumiało, szczególnie tam, gdzie do władzy doszli reprezentanci młodszego pokolenia, jakie znaczenie ma właściwe wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w codzienności zarządzania np. gminą.

- **Przygotowanie kadr**

Z pewnością warto przyjrzeć się uważnie jak zmienia się obecnie praktyka przygotowania kadr dla samorządu terytorialnego. Dostyc sformalizowane i „przeładowane” teorią programy kształcenia na kierunkach związanych z samorządem lokalnym (politologia, administracja, zarządzanie, ekonomia, prawo itp.) wymagają zmian i zaangażowania praktyków w procesie dydaktycznym. Warto zastanowić się nad możliwością akredytacji takich programów przez zawodowe stowarzyszenia związane z samorządem terytorialnym oraz wykorzystanie nowych możliwości, które daje znowelizowane prawo o szkolnictwie wyższym.

Bibliografia

- 2012 Census of Governments: Finance – State and Local Government Summary Report, www.census.gov.
- Bel G., Hebdon R., Warner M., *Local Government Reform: Privatisation and Its Alternatives*, „Local Government Studies”, Vol. 33, No. 4, s. 507-515, Taylor & Francis, 2007.
- Callanan M., *Review of International Local Government Efficiency Reforms*, „Local Government Research Series”, Report No. 1, 2011, Institute of Public Administration.
- Cox R., Gabris G.T., Levin M.M., *Educating Local Government Managers for the Twenty-First Century: A Preface to the Symposium*, „Journal of Public Affairs Education”, IPAE 16(3): 325-336, 2012.
- Deller S., Stallmann J.I., Amiel L., *The Impact of State and Local Tax and Expenditures Limitations on State Economic Growth*, „Growth and Change”, Vol. 43, No. 1, 2012.
- Faulk D., Hicks M., *Local Government Consolidation in the United States*, Cambria Press, Amherst, New York 2011.
- Foster K., *The Political Economy of Special-Purpose Government*, Georgetown University Press, Washington DC 1997.
- Hogue C., *Government Organization Summary Report: 2012*, US Census Bureau, 2013, www.census.gov.
- Ihrke D., *Reason for Moving: 2012 to 2013*, Census Bureau, June 2014, www.census.gov.
- International City/County Management Association, icma.org.
- Konstytucja USA*, libr.sejm.gov.pl.
- Libonati M.E., *State constitutions and local governments*, [w:] N. Steytler (red.), The place and role of local government in federal systems, Johannesburg 2005.
- Local Government Handbook*, wyd. szóste, New York State, 2011.
- McCabe B., *Special-District Formation among the States*, „State and Local Government Review”, 32 (2):121-31, 2000.
- Norris D.F., Reddick Ch.G., *Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?*, „Public Administration Review”, Vol. 73, Iss. 1, s. 165-175, 2012.
- Roskin M.G., et al., *Political Science: An Introduction* (9th edition), Prentice Hall 2006.
- Schroeder L., *Local Government Organization and Finance: United States*, [w:] E. Shah, Local Governance in Industrial Countries, Bank Światowy, Waszyngton 2006.
- State and Local Sales Tax 2014*, taxfoundation.org.
- Warner M., Herfetz A., *Insourcing and Outsourcing*, „Journal of American Planning Association”, Vol. 78, No. 3, Chicago IL 2012.



1. Ustrój polityczny

Królestwo Szwecji jest monarchią konstytucyjną o ugruntowanej pozycji wśród państw demokratycznych. Podstawy ustroju politycznego państwa określa konstytucja, na którą składają się cztery akty o charakterze podstawowym (fundamentalnym):

1. Akt o formie rządu z 28 lutego 1974 r. (*Regeringsformen*).
2. Akt o sukcesji z 26 września 1810 r. (*Successionsordningen*).
3. Akt o wolności druku z 5 kwietnia 1949 r. (*Tryckfrihetsförordningen*).
4. Akt o wolności wypowiedzi z 14 listopada 1991 r. (*Yttrandefrihetsgrundlagen*)²⁶⁰.

Z punktu widzenia ustrojowych uwarunkowań funkcjonowania samorządu terytorialnego istotne znaczenie mają przepisy aktu o formie rządu. Już w § 1 aktu o formie rządu przypisano samorządowi rolę jednego z filarów szwedzkiego ustroju politycznego. Zgodnie z tym przepisem: „Cała władza publiczna w Szwecji pochodzi od Narodu. Ustrój szwedzki oparty jest na wolności kształtowania poglądów oraz na powszechnym i równym prawie głosu. Realizowany jest poprzez system przedstawicielski i parlamentarny oraz poprzez samorząd gmin”. Samorząd gminny (lokalny) jest zatem kluczowym i niewzruszalnym elementem ustroju politycznego państwa, obok władzy ustawodawczej. Takie rozwiązanie ustrojowe można uznać za bardzo oryginalne, ponieważ przypisuje ono samorządowi lokalnemu silniejszą pozycję ustrojową niż rządowi centralnemu, którego nie zaliczono *expressis verbis* do filarów ustroju politycznego państwa.

Istotne wzmianki na temat statusu i roli samorządu pojawiają się również w innych częściach aktu o formie rządu. Stosownie do § 7¹ przywoływanego aktu, Królestwo Szwecji dzieli się na gminy i okręgi. Konstytucja zatem nie tylko gwarantuje trwałe funkcjonowanie samorządu terytorialnego, ale również określa jego szczeble. Co więcej, cytowany przepis przyznaje także gminom i okręgom kompetencję do pobierania podatków na realizację swoich zadań. Wyraża w ten sposób zasady finansowej samodzielności samorządu, która jest jednym z czynników decydujących o jego realnej zdolności do działania.

Należy zauważyć, że konstytucja Szwecji do 2011 r. nie zawierała innych przepisów wprost odnoszących się do funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wynikało to ze specyficznej, lakonicznej formuły całej konstytucji, która najwięcej uwagi poświęca kwestii praw i wolności

²⁶⁰ Konstytucja Królestwa Szwecji, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

obywatelskich, a nie zagadnieniom ustroju politycznego czy organizacji administracji publicznej. Nie było w szwedzkiej konstytucji przepisów analogicznych do zawartych np. w rozdziale VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej („Samorząd terytorialny”), który w sposób detaliczny określa status i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego. Sytuacja zmieniła się wraz z reformą konstytucyjną, która weszła w życie 1 stycznia 2011 r. Wprowadziła ona do aktu o formie rządu osobny rozdział poświęcony fundamentalnym zasadom funkcjonowania samorządu terytorialnego. Rozwiązania wprowadzone w 2011 r. zostały opisane niżej, w rozdziale poświęconym reformom samorządu na przestrzeni ostatnich lat.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

Szczegółowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego na obu szczeblach (gmin i okręgów) uregulowane są w jednym akcie o samorządzie lokalnym z 1991 r. (*Kommunallagen*, wszedł w życie 1 stycznia 1992 r.), który zastąpił wcześniejszą regulację z 1977 r. Akt ten reguluje następujące kwestie:

- podział terytorialny kraju oraz zasady dokonywania zmian w tym podziale;
- zasady ustalania przynależności obywateli do poszczególnych wspólnot samorządowych;
- organizację i sposób funkcjonowania samorządu gminnego oraz okręgowego;
- status przedstawicieli w organach władzy samorządowej;
- skład i zasady działania organów przedstawicielskich w samorządach obu szczebli, w tym sposób podejmowania rozstrzygnięć;
- zasady gospodarki finansowej i budżetowej jednostek samorządu terytorialnego;
- instrumenty kontroli nad działalnością samorządów.

Regulacja jest jednolita dla obu szczebli samorządu. Zdecydowanie najwięcej uwagi poświęcono w niej kwestii wewnętrznej organizacji i sposobu funkcjonowania organów przedstawicielskich samorządów. Co może się wydawać szczególnie interesujące w zestawieniu z polskimi ustawami ustrojowymi samorządu terytorialnego, szwedzka regulacja nie zawiera katalogu (otwartego czy też wyczerpującego) zadań jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja dotycząca zakresu działania i odpowiedzialności samorządu jest bardzo ogólna. W rozdziale drugim aktu o samorządzie lokalnym wskazano, że gminy i okręgi mogą zajmować się sprawami mającymi znaczenie dla danego obszaru i jego mieszkańców, o ile dana kwestia nie należy do kompetencji organów państwa, innych gmin czy okręgów. Innymi słowy, samorządom przypisano domniemanie kompetencji w sprawach istotnych dla lokalnych wspólnot, bez podejmowania próby katalogowania zadań należących do zakresu działania samorządu. Nie oznacza to oczywiście, że podział sfer odpowiedzialności, zwłaszcza między samorządy i władzę centralną, pozostaje nieokreślony. Delimitacja obszarów odpowiedzialności jest bowiem przeprowadzona w ustawach szczegółowych, regulujących sposób wykonywania poszczególnych zadań publicznych, np. w sferze spraw socjalnych, planowania i zagospodarowania przestrzennego, edukacji czy ochrony zdrowia²⁶¹.

261 T. Madell, *Local Government in Sweden*, [w:] A.M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madryt 2012, s. 641.

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego

Konstytucja oraz akt o samorządzie lokalnym przewiduje funkcjonowanie samorządu terytorialnego na dwóch poziomach – gmin i okręgów. W ramach obowiązującego podziału terytorialnego istnieje 290 gmin oraz 21 okręgów. Funkcjonują także dwa regiony Skåne i Västra Götaland, które powstały pod koniec lat dziewięćdziesiątych poprzez dobrowolne przekazanie przez okręgi określonych zadań publicznych do wykonywania specjalnie powołanym organom obejmującym obszar kilku okręgów. Regiony te nie tworzą więc odrębnego szczebla samorządu terytorialnego. Są raczej zinstytucjonalizowaną formą dobrowolnego współdziałania okręgów w określonych obszarach zadań publicznych, np. ochronie zdrowia czy transporcie publicznym. Regiony przypominają w tym świetle związki komunalne funkcjonujące w polskim samorządzie lokalnym jako podmioty tworzone na zasadzie dobrowolności przez gminy do realizacji w ich imieniu ściśle określonych zadań publicznych, np. obsługi mieszkańców w dziedzinie transportu publicznego czy gospodarowania odpadami.

Spośród okręgów specyficzny status ma okręg Gotland na wyspie Gotlandia położonej na Morzu Bałtyckim. Jego status administracyjny przypomina nieco polskie miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie). Gotland jest formalnie okręgiem, ale obejmuje obszar wyłącznie jednej gminy (Gotland). Nie funkcjonują zatem odrębne organy obu szczebli samorządu, ale władze gminne pełnią jednocześnie funkcje władzy okręgu Gotland.

Na przestrzeni dziesięcioleci widoczny jest proces konsolidacji samorządów związany ze zmianami demograficznymi. Jeszcze w połowie XIX wieku istniała w Szwecji liczba gmin porównywalna z ich obecną liczbą w Polsce – 2 498. Funkcjonowało też wówczas 25 okręgów. W 1952 r. liczbę gmin zredukowano o połowę. W latach 1962-1974 zmniejszono liczbę gmin z 1 037 do 278. W kolejnych latach liczba ta nieznacznie wzrosła na skutek podziału niektórych większych gmin²⁶².

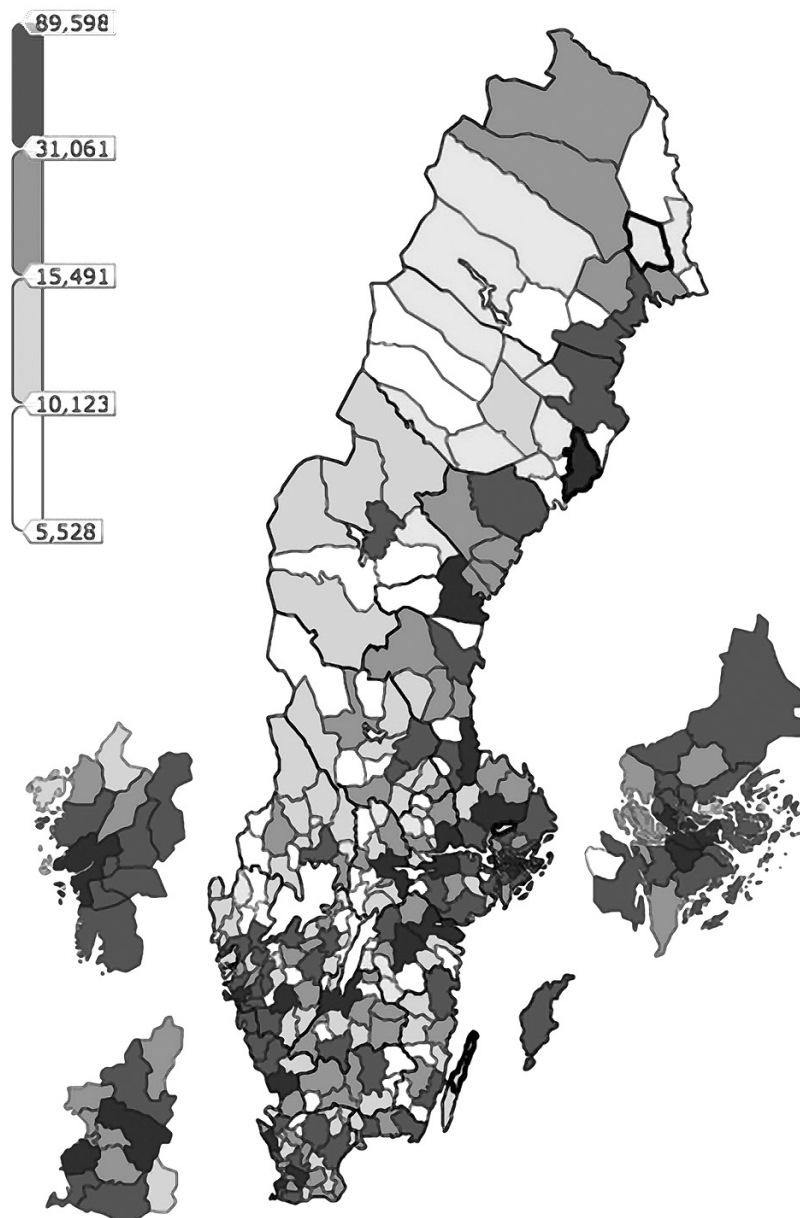
Gminy różnią się zarówno pod względem wielkości, jak i liczby ludności. Największa gmina Kiruna zajmuje obszar 19 447 km², podczas gdy najmniejsza Sundbyberg zaledwie 9 km². Połowa gmin jest zamieszkała przez mniej niż 15 tys. mieszkańców. Najliczniejsza grupa okręgów liczy między 200 tys. a 300 tys. mieszkańców. Najbardziej ludną jednostką samorządu terytorialnego o statusie okręgu pozostaje Sztokholm, liczący sobie blisko 2 mln mieszkańców²⁶³. Średnia liczba mieszkańców gminy wynosi blisko 32 tys., a w przypadku okręgu – 435 tys.²⁶⁴ Można w tej sytuacji przyjąć, że proces konsolidacji terytorialnej w Szwecji przeprowadzony w ostatnich dziesięcioleciach został zrealizowany. Niemniej jednak, pojawiają się obecnie sygnały o potrzebie dalszej konsolidacji na szczeblu samorządu okręgów. Kierunek tych zmian wyznaczyły pozytywne doświadczenia w funkcjonowaniu dwóch wspomnianych wyżej regionów Skåne i Västra Götaland. O propozycjach konsolidacji samorządu na szczeblu okręgów mowa jest szerzej w części opracowania poświęconej reformom samorządu.

262 Regeringskansliet, *Local government in Sweden – organisation, activities and finance*, Stockholm 2005, s. 4.

263 Ibidem, s. 4.

264 United Cities and Local Governments, *Country Profile: Sweden*, online: www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Sweden.pdf, dostęp: 15.05.2015.

Rysunek 9. Zróźnicowanie gmin w Szwecji pod względem populacji



Źródło: Wygenerowano z Atlasu Statystycznego Szwedzkiego Urzędu Statystycznego przy użyciu programu Statistics eXplorer.

Reforma konsolidacyjna, o ile zostanie ostatecznie wdrożona, zbliży samorząd okręgowy do typowego samorządu regionalnego. W obecnym kształcie, ze względu na liczbę ludności trudno traktować okręgi jako podmioty polityki rozwoju regionalnego. Stanowią one raczej szczebel pośredni między typowym samorządem lokalnym skupionym na zapewnianiu obywatelom usług publicznych a samorządem regionalnym realizującym szerszą politykę rozwoju terytorialnego.

Co więcej, na skutek dobrowolnej konsolidacji w formie dwóch regionów, pogłębiło się zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi okręgami, jeśli chodzi o ich potencjał i zdolność do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Trudno bowiem mówić o jednolitym modelu funkcjonowania, porównując np. okręg Gotland liczący sobie 65 tys. mieszkańców z regionem Västra Götaland obejmującym ponad 1,6 mln ludności²⁶⁵.

Należy podkreślić, że – analogicznie jak w polskim systemie samorządowym – nie istnieje jakakolwiek forma hierarchicznej podległości między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Pozostają one samodzielnymi podmiotami prawa publicznego i prywatnego realizującymi zadania własne.

Podobieństwo do polskiego systemu samorządowego można również dostrzec w postaci występowania czynnika rządowego na poziomie terytorialnym. Rolę analogiczną do wojewodów spełniają w Szwecji okręgowe zarządy administracyjne z gubernatorami na czele. Są oni przedstawicielami rządu na poziomie wszystkich okręgów. O ile jednak w polskim modelu rola wojewody jest stopniowo ograniczana do kwestii nadzoru nad samorządem czy wypełniania zadań z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego, to w szwedzkim przypadku rola czynnika rządowego na poziomie okręgu jest bardziej istotna. Okręgowe zarządy administracyjne posiadają kompetencje w dziedzinie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych, środowiska naturalnego, kultury, rolnictwa, pomocy społecznej czy w sprawach administracyjnych (pozwolenia, zezwolenia, koncesje). Zarządy okręgowe uczestniczą także w programowaniu i realizacji lokalnych polityk rozwoju²⁶⁶. Ogólną misją zarządów okręgowych jest także zapewnienie skutecznej i jednolitej realizacji polityki rządu centralnego na obszarze całego kraju, a także wykonywanie zadań instytucji centralnych, które nie mają swoich przedstawicielstw terytorialnych²⁶⁷.

Model wewnętrznej organizacji jednostek samorządu terytorialnego został szczegółowo określony przepisami aktu o samorządzie lokalnym. Na obu szczeblach samorządu zachowany jest podział na organ stanowiący wybierany przez mieszkańców (zgromadzenie gminne, zgromadzenie okręgu) oraz organ wykonawczy (gminny komitet wykonawczy, okręgowy komitet wykonawczy). Do wyłącznej kompetencji zgromadzenia należą kwestie:

- ustalania celów i wytycznych działania gminy czy okręgu;
- budżetu, podatków lokalnych oraz innych spraw finansowych;
- organizacji i procedury funkcjonowania komitetów;
- wyboru członków komitetów;
- wyboru audytorów;
- referendum.

Zgromadzenie może powierzyć wykonywanie określonych kompetencji komitetowi. Komitety są ustawowo upoważnione do podejmowania decyzji w sprawach bieżącego zarządzania. Przygotowują również projekty budżetów gmin i okręgów, a także ponoszą przed zgromadzeniami odpowiedzialność za skuteczne wdrożenie rozstrzygnięć podejmowanych przez zgromadzenia. Zadaniem komitetu jest również przedkładanie zgromadzeniom projektów uchwał i innych rozstrzygnięć. Na czele komitetu wykonawczego stoi przewodniczący wybrany przez zgromadzenie.

265 Assembly of European Regions, *Sweden 2010*, online: www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/SWEDEN_2010.pdf, dostęp: 15.05.2015.

266 U. Svedin, B. Hägerhäll Aniansson, *Sustainability, Local Democracy and the Future: The Swedish Model*, Kluwer, Dordrecht 2002, s. 84-85.

267 H. Bäck, *Sweden*, [w:] H. Heinelt, X. Bertrana (red.), *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison*, Routledge, London 2012, s. 86.

Jego zadaniem jest przede wszystkim reprezentowanie komitetu. Nie posiada samodzielnych kompetencji decyzyjnych.

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Jak wspomniano wyżej, akt o samorządzie lokalnym nie zawiera wyczerpującego katalogu zadań gmin i okręgów. Poprzestano na ogólnym wskazaniu zakresu odpowiedzialności samorządu. Nie ulega wątpliwości, że zakres działania jednostek samorządu terytorialnego w Szwecji obejmuje istotną część zadań publicznych. Ich dokładny katalog można ustalić na podstawie analizy ustaw regulujących poszczególne sfery zadań publicznych. Należy jednak podkreślić, że zadania gmin i okręgów mogą mieć charakter obligatoryjny albo dobrowolny. Zadania obligatoryjne muszą być przez samorzady wykonywane, zaś zadania dobrowolne mogą być realizowane, o ile dany samorząd uzna to za konieczne z punktu widzenia potrzeb mieszkańców.

Według T. Madella, szwedzkie gminy odpowiadają za następujące obszary:

- usługi socjalne;
- opieka nad dziećmi;
- opieka nad osobami starszymi;
- wsparcie na rzecz osób z niepełnosprawnościami;
- edukacja podstawowa i ponadpodstawowa;
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne;
- ochrona zdrowia;
- ochrona środowiska;
- gospodarka odpadami;
- zarządzanie kryzysowe;
- zaopatrzenie w wodę i gospodarka wodno-ściekowa;
- utrzymanie bibliotek²⁶⁸.

Podstawową sferą odpowiedzialności samorządu na szczeblu okręgów jest ochrona zdrowia (zarządzają większością szpitali), a także szeroko rozumiany rozwój regionalny. Większość okręgów zajmuje się także organizowaniem transportu publicznego na swoim terenie oraz wykonuje zadania z zakresu promocji turystyki²⁶⁹. Zestawiając ten katalog zadań z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego można zauważyć, że na szwedzkich gminach spoczywają zadania realizowane w Polsce zarówno na poziomie samorządu gminnego, jak i powiatowego. Z kolei okręgi wykonują zarówno zadania typowe dla polskiego samorządu regionalnego (rozwój regionalny), jak i częściowo powiatowego (np. prowadzenie publicznych placówek ochrony zdrowia).

Finansowanie zadań samorządowych odbywa się z poszanowaniem zasady finansowej samodzielności samorządów. Po pierwsze, konstytucyjny akt o formie rządu gwarantuje samorządom prawo pobierania podatków w celu finansowania swojej działalności. Po drugie, zgodnie z regułą wprowadzoną w 1993 r., powierzeniu samorządom nowych zadań do realizacji musi towarzyszyć zapewnienie odpowiednich środków na ich realizację (zasada adekwatności). Zasada ta nie dotyczy wyłącznie zadań, które samorzady podejmują dobrowolnie, tj. nie są do nich ustawowo zobowiązane²⁷⁰.

268 T. Madell, *op. cit.*, s. 644.

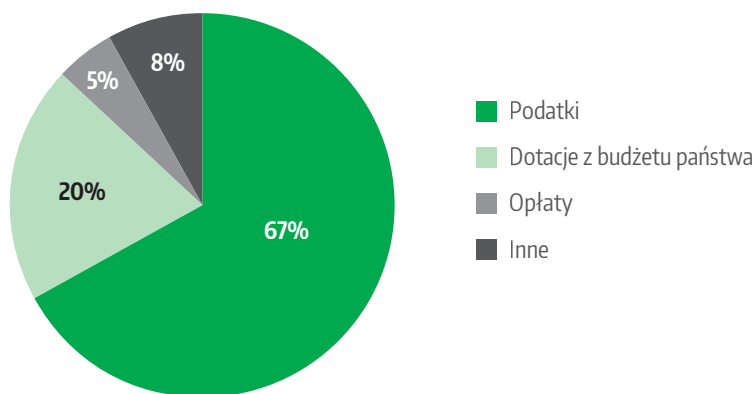
269 Ibidem, s. 644.

270 Regeringskansliet, *op. cit.*, s. 14.

Głównym źródłem dochodów samorządowych są podatki (67%), dotacje z budżetu centralnego (20%), a także opłaty pobierane od użytkowników lokalnych usług publicznych. Wśród dochodów podatkowych wiodącą rolę pełnią dochody z tzw. lokalnego PIT²⁷¹. W Szwecji podatek dochodowy od osób fizycznych jest częściowo podatkiem gminno-okręgowym. Gminy mogą samodzielnie ustalać stawkę PIT. Z reguły mieści się ona w przedziale 29-34% dochodu. W 2014 r. przeciętna wysokość stawki lokalnego PIT wyniosła 31,86%. Najniższe stawki obowiązują zazwyczaj w gminach położonych na przedmieściach metropolii. Pobrane w ten sposób przez rządową administrację podatkową dochody wracają do budżetu gminy oraz okręgu. W budżecie państwa pozostają natomiast dochody z PIT pobrane według stałej 20-procentowej stawki od dochodów przekraczających 443 200 koron szwedzkich. W przypadku przedsiębiorców stawka lokalnego CIT jest ustalona na poziomie 25%. Dochody powyżej 430 200 koron szwedzkich są opodatkowane państwowym CIT według stawki 20%. Ponadto, gminy czerpią również dochody z podatku od nieruchomości w wysokości ustalonej dla całego państwa na poziomie 0,75% wartości nieruchomości²⁷².

Po stronie wydatkowej największą część budżetów gmin pochłania edukacja oraz inne usługi społeczne, w tym opieka nad dziećmi i osobami starszymi. Na te cele wydaje się przeciętnie ok. 60% budżetu samorządów gmin. W przypadku samorządu na poziomie okręgów najbardziej kosztowna jest ochrona zdrowia, która pochłania ok. 3/4 wydatków²⁷³. Bardziej szczegółowe dane dotyczące dochodów i wydatków samorządowych w Szwecji przedstawiono na wykresach poniżej.

Wykres 9. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Szwecji (2010)



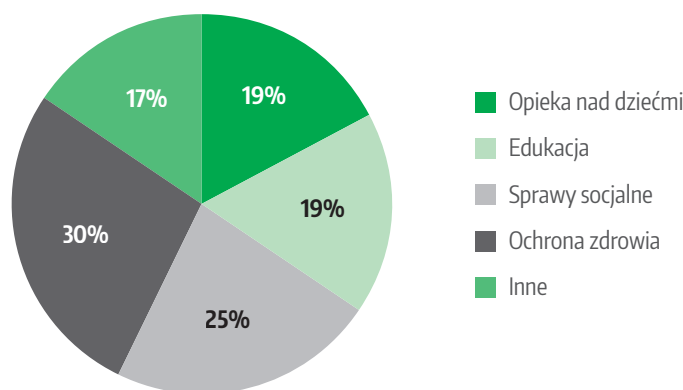
Źródło: Kommuninvest, *The Creditworthiness of Swedish Local Governments*, Stockholm 2011, s. 9.

271 R. Nallaghita, *The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries*, „NIFM Journal of Public Financial Management”, 4(2), s. 42.

272 Swedish Tax Agency, *Taxes in Sweden*, Stockholm 2014.

273 R. Nallaghita, *op. cit.*, s. 42.

Wykres 10. Obszary wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Szwecji (2010)



Źródło: Kommuninvest, *The Creditworthiness of Swedish Local Governments*, Stockholm 2011, s. 9.

Akt o samorządzie lokalnym ustanawia ogólne zasady zarządzania finansami samorządowymi. Wymaga m.in. by opłaty pobierane od użytkowników usług publicznych nie przekraczały kosztów świadczenia usług. Budżety lokalne powinny być balansowane w taki sposób, by dochody przewyższały w nich planowane wydatki, choć nie oznacza to, że deficyt z mocy prawa jest niedopuszczalny. Dążenie do równowagi budżetowej jest jednak ważną dyrektywą planowania finansowego samorządów.

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Kontrola nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w Szwecji obejmuje zarówno mechanizmy kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej, w tym kontroli społecznej. Oryginalny model kontroli wewnętrznej jest opisany w akcie o samorządzie lokalnym. Każde nowo wybrane zgromadzenie gminne czy okręgowe jest zobligowane do powołania wkrótce po ukonstytuowaniu się zespołu audytorów, którego zadaniem jest sprawowanie kontroli nad działalnością władzy samorządowej przez kolejne cztery lata, czyli do następnych wyborów samorządowych. Należy powołać co najmniej trzech audytorów do prowadzenia kompleksowej kontroli działalności samorządu. Dodatkowo, po trzech audytorów powinno zostać powołanych dla wykonywania kontroli każdego z komitetów powołanych w danej gminie czy okręgu do wykonywania określonych zadań administracyjnych. Każdy z audytorów działa samodzielnie i w sposób niezależny od pozostałych. Audytorzy mogą korzystać z zewnętrznych ekspertów i doradców, których mogą powoływać samodzielnie. Od ekspertów wymaga się znajomości tematyki samorządowej.

Audytowi podlega całokształt działań instytucji samorządowych. Do podstawowych kryteriów audytu należy ocena, czy działania kontrolowanych instytucji są prowadzone w sposób prawidłowy, zwłaszcza od strony finansowej i księgowej. Audytorzy badają również, czy w kontrolowanych instytucjach funkcjonują skuteczne wewnętrzne mechanizmy kontroli. O wszelkich nieprawidłowościach, a zwłaszcza naruszeniach prawa czy przestępstwach stwierdzonych w toku kontroli, audytorzy muszą poinformować zgromadzenie gminne czy okręgowe. Wszystkie instytucje

samorządowe są ustawowo zobowiązane do udostępniania audytorom wszelkich informacji i dokumentów niezbędnych do skutecznego wykonywania przez nich zadań kontrolnych.

Spod kompetencji kontrolnych wyłączono kwestie rozstrzygania przez właściwe organy indywidualnych spraw obywateli w formie władczej (decyzji administracyjnej), chyba że rozstrzygnięcia takie skutkowały stratami finansowymi po stronie jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, audytorzy nie powinni ingerować w sferę indywidualnych postępowań administracyjnych, głównie dlatego, że przewidziano dla nich odrębny system kontroli instancyjnej, w tym sądowej.

Każdego roku audytorzy są zobowiązani do przedstawienia zgromadzeniu gminnemu czy powiatowemu szczegółowego sprawozdania z realizacji działań w poprzednim roku budżetowym. Do raportów powinny być załączone analizy i opracowania przygotowane przez ekspertów zewnętrznych zaangażowanych przez audytorów na zasadach opisanych powyżej.

Najważniejszym instrumentem kontroli zewnętrznej nad działalnością władz samorządowych pozostaje skarga do sądu administracyjnego, do której wniesienia uprawniony jest każdy mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do sekcji 1 rozdziału 10 aktu o samorządzie lokalnym, każdy członek danej wspólnoty samorządowej może wnieść do sądu administracyjnego skargę, której przedmiotem jest zbadanie zgodności z prawem decyzji organu samorządowego. Przedmiotem zaskarżenia mogą być:

- uchwały właściwego zgromadzenia;
- decyzje właściwego komitetu, jeżeli nie mają charakteru przygotowawczego czy wykonawczego;
- decyzje podejmowane przez audytorów.

Zaskarżenie danego rozstrzygnięcia jest możliwe w ciągu trzech tygodni od jego ogłoszenia. Skarga musi być wniesiona na piśmie do właściwego okręgowego sądu administracyjnego ze wskazaniem kwestionowanego rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem. Sąd może uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie, jeśli:

- zostało podjęte z naruszeniem przepisów proceduralnych;
- reguluje kwestie, które nie należą do kompetencji danej gminy czy okręgu;
- organ podejmujący decyzję wykroczył poza swoje ustawowe kompetencje;
- decyzja jest niezgodna z prawem.

Warto podkreślić, że skarga opisana w akcie o samorządzie lokalnym ma charakter *actio popularis*. Oznacza to, że do jej wniesienia uprawniony jest każdy członek wspólnoty samorządowej, bez względu na to, czy dane rozstrzygnięcie bezpośrednio dotyczy jego praw i obowiązków. To rozwiązanie jest zasadniczo odmienne od przewidzianego w polskim prawie samorządowym.

Tabela 14. Możliwość zaskarżenia aktów organów gminy w polskim i szwedzkim prawie

POLSKA: Art. 101 ustawy o samorządzie gminnym	SZWECJA: Sekcja 1 rozdziału 10 aktu o samorządzie lokalnym
Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego.	Każdy mieszkaniec gminy lub okręgu może złożyć do okręgowego sądu administracyjnego wniosek o zbadanie zgodności z prawem decyzji podjętej przez organ gminy lub okręgu.

Źródło: Opracowanie własne.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

6.1. Zwiększenie dyscypliny finansowej

Jakkolwiek samorząd terytorialny w Szwecji funkcjonuje w stabilnych warunkach ustrojowych i w oparciu o silne podstawy konstytucyjne, dyskusja na temat jego reformy trwa, a w pewnym zakresie przyniosła także konkretne efekty. Najważniejszym wyzwaniem dla szwedzkiego samorządu w ostatnich kilkunastu latach jest – podobnie jak dla samorządów w innych państwach europejskich – zachowanie budżetowej równowagi przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom satysfakcjonującego poziomu usług publicznych.

Najważniejszym krokiem w stronę zapewnienia większej dyscypliny finansowej w samorządach było przyjęcie w 2000 r. reguły zbilansowanego budżetu. Jak już wspomniano wyżej, samorzady w swoich budżetach powinny dążyć do zachowania równowagi między dochodami i wydatkami. Niezachowanie tej reguły możliwe jest wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, a powstały w takiej sytuacji deficyt musi zostać zlikwidowany w ciągu trzech kolejnych lat budżetowych²⁷⁴.

Od 2005 r. jednostki samorządu terytorialnego są również zobowiązane do ustalania celów finansowych, głównie dochodowych, co ma wspierać efektywne zarządzanie finansami lokalnymi. Powszechną praktyką jest ustalanie jako celu wypracowania nadwyżki budżetowej na poziomie 2%²⁷⁵.

6.2. Nowy mechanizm subsydiów wyrównawczych

Również w 2005 r. weszła w życie inna istotna dla finansów samorządowych reforma dotycząca mechanizmu subsydiów wyrównawczych, tj. mechanizmu wyrównywania potencjałów ekonomicznych i finansowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to w Polsce znane jest pod potocznym określeniem „janosikowego” i powszechnie krytykowane ze względu na nakładanie nadmiernych obciążeń na bardziej zasobne samorzady.

Mechanizm wprowadzony w Szwecji w 2005 r. zastąpił wcześniej obowiązujące rozwiązania wyrównawcze. Składa się nań pięć elementów:

1. Wyrównywanie dochodów – jest to mechanizm łagodzący zróżnicowanie w zakresie dochodów podatkowych osiąganych przez gminy i okręgi. Mechanizm ten w szwedzkich warunkach pełni wyjątkowo ważną rolę ze względu na funkcjonowanie lokalnego PIT (zob. wyżej), z którym wiąże się zwiększone ryzyko generowania dużych różnic w przychodach podatkowych między samorządami. Mechanizm wyrównywania dochodów podatkowych zobowiązuje do dokonywania wpłat wyrównawczych do budżetu centralnego gminy, których dochody podatkowe przekraczają 115% średniej dochodów podatkowych wszystkich gmin oraz okręgi, których dochody podatkowe przekraczają 110% średniej dla wszystkich okręgów.
2. Wyrównywanie kosztów – mechanizm ten ma za zadanie uwzględnić zróżnicowanie w kosztach wykonywania zadań publicznych między poszczególnymi samorządami. Przykładowo, niektóre samorzady ze względu na sytuację społeczną czy demograficzną muszą ponosić wyższe koszty opieki nad osobami starszymi czy nad dziećmi. Gminy i okręgi, które ze wzglę-

²⁷⁴ Government Offices of Sweden, *Sweden's Convergence Program 2015*, Stockholm 2015, s. 9.

²⁷⁵ Government Offices of Sweden, *The Swedish Fiscal Policy Framework*, Stockholm 2011, s. 30.

du na tego rodzaju obiektywne okoliczności muszą ponosić zwiększone koszty obsługi obywateli, mają prawo do otrzymywania specjalnych subsydiów z budżetu centralnego.

3. Subsydia strukturalne – mechanizm ten uwzględnia różnice w poziomie wynagrodzeń w różnych częściach kraju.
4. Subsydia przejściowe – było to rozwiązanie tymczasowe funkcjonujące wyłącznie w okresie pierwszych pięciu lat funkcjonowania nowego systemu subsydiów wyrównawczych.
5. Subsydia dostosowawcze – są wykorzystywane jako mechanizm korygujący wysokość subsydiów wyrównawczych²⁷⁶.

6.3. Ekspansja Nowego Zarządzania Publicznego

Początek lat dziewięćdziesiątych przyniósł Szwecji wstrząs gospodarczy, który zachwiał podstawami funkcjonowania wzorcowego dotychczas modelu państwa dobrobytu. Szwecja nie zdecydowała się na radykalne ograniczenie *welfare state* (*retrenchment*), ale trudności budżetowe wymusiły reformy nastawione na ograniczenie kosztów jego funkcjonowania i zwiększenie efektywności instytucji państwa opiekuńczego. W tym samym czasie koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego z hasłem urynkowania, komercjalizacji i funkcjonalnej prywatyzacji systemu usług publicznych zaczęła zdobywać pozycję globalnego paradygmatu reform administracyjnych. Zatem nie jest zaskakujące w tej sytuacji, że również w Szwecji dominujący dotychczas etatystyczny model państwa dobrobytu zaczął podlegać oddziaływaniu Nowego Zarządzania Publicznego (NZP).

H. Wollmann podsumowuje, że z zestawu postulatów Nowego Zarządzania Publicznego największe oddziaływanie w szwedzkiej praktyce samorządowej zyskały:

- rynkowe metody zapewniania usług publicznych, w szczególności outsourcing (kontraktowanie, zlecenie) oraz vouchery na usługi publiczne. Rozwiązania te zaczęły być wdrażane zwłaszcza w sferze usług społecznych;
- instrumenty zarządzania przez rezultaty, w tym wprowadzenie w sektorze ochrony zdrowia modelu rozdzielającego funkcję świadczeniodawcy i płatnika (zamawiającego usługi);
- prywatyzacja instytucji odpowiedzialnych za bezpośrednie świadczenie usług publicznych²⁷⁷.

Jednym z bardziej charakterystycznych elementów agendy NZP w szwedzkim samorządzie była reforma szkolna. Ruch na rzecz reformy szwedzkiego systemu edukacji na szczeblu podstawowym i gimnazjalnym rozpoczął się w latach 80. poprzedniego stulecia od decentralizacji zarządzania szkołami (powierzenie ich samorządom lokalnym) oraz przyznania rodzicom prawa wyboru szkoły publicznej na obszarze danej gminy (zniesienie rejonizacji).

Zmiany te utorowały drogę do voucherów edukacyjnych, które wprowadzono 1992 r. Podstawą systemu jest zagwarantowanie szkołom publicznym i prywatnym jednakowego finansowania ze środków publicznych, zależnego od liczby uczniów. Szkoły prywatne nie mogą pobierać dodatkowych opłat od rodziców, ani odmówić przyjęcia ucznia z terenu danej gminy. Głównym rezultatem reformy jest ekspansja szkół prywatnych oraz podniesienie jakości nauczania w szkołach publicznych. Jednocześnie ciekawym zjawiskiem jest rozwój szkół o wyraźnym profilu,

276 Swedish Association of Local Authorities and Regions, *Local government financial equalisation Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, Stockholm 2008, s. 5-6.

277 H. Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations*, „Local Government Studies”, 2004, 30(4), s. 650.

np. propagujących określone modele pedagogiczne czy nastawionych szczególnie na wybrane obszary edukacji, np. języki obce czy sztukę²⁷⁸.

6.4. Reforma konstytucyjna

Jak wspomniano już na wstępie pierwotny tekst konstytucyjnego aktu o formie rządu zawiera silne, ale jednocześnie lakoniczne gwarancje dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego. W 2011 r. zdecydowano o dalszym wzmocnieniu konstytucyjnej pozycji samorządu poprzez wprowadzenie do aktu o formie rządu nowego rozdziału poświęconego wyłącznie samorządowi.

Rozdział 14 aktu o formie rządu

Władze lokalne

- Art. 1. W Szwecji funkcjonują gminy i okręgi. Kompetencje decyzyjne w tych jednostkach są podejmowane przez wybieralne zgromadzenia.
- Art. 2. Władze lokalne są odpowiedzialne za sprawy lokalne i regionalne o publicznym znaczeniu, na zasadzie samorządu terytorialnego. Szczegółowe zasady wykonywania zadań są określone w ustawie. Władze lokalne wykonują również inne zadania określone prawem.
- Art. 3. Wszelkie ograniczenia dotyczące samorządu terytorialnego mogą być wprowadzone wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji celów, dla których ograniczenia te zostały wprowadzone.
- Art. 4. Władze lokalne mogą pobierać podatki w celu finansowania swojej działalności.
- Art. 5. Na zasadach określonych przepisami prawa, władze lokalne mogą zostać zobowiązane do ponoszenia części kosztów funkcjonowania innych jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli jest to niezbędne do zachowania równych zasad finansowania.
- Art. 6. Zmiany w zakresie odpowiedzialności władz lokalnych muszą być określone przepisami prawa.

Reforma konstytucyjna nie wprowadziła fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Szwecji. Należy ją poczytywać raczej jako formę potwierdzenia i umocnienia kluczowych zasad chroniących przede wszystkim samodzielność samorządu w sferze zadaniowo-kompetencyjnej oraz finansowej. Reforma konstytucyjna dołączyła do katalogu ustrojowych zasad działania samorządu zasadę proporcjonalności (art. 3). Wymaga ona, by każda ingerencja władzy centralnej w samodzielność samorządu była testowana pod kątem konieczności jej wprowadzenia oraz adekwatności podejmowanych środków.

Interesującym rozwiązaniem jest nadanie wymiaru konstytucyjnego mechanizmowi wyrównawczemu opisanemu wyżej. Konstytucja w obecnym kształcie rozstrzyga jednoznacznie, że mechanizm taki, choć stanowi niewątpliwą ingerencję w samodzielność finansową i budżetową samorządów, jest jednak, co do zasady, dopuszczalny. Zastrzeżono zarazem, że jego stosowanie musi respektować regułę proporcjonalności, tj. przewidywać transfery poziome między samorządami tylko w zakresie niezbędnym do równoważenia ich zdolności do wykonywania zadań publicznych.

278 C. Green-Pedersen, *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses*, „Governance: An International of Policy, Administration and Institutions”, 2002, nr 2, s. 281; J. Lundsgaard, *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, „OECD Economic Studies”, 2002, nr 2, s. 98-99.

6.5. Reforma podziału administracyjnego – w kierunku regionalizacji (w fazie planowania)

Tematem najgorętszej dyskusji na temat reform samorządowych pozostaje kwestia zmian w podziale terytorialnym. Głównym punktem debaty jest koncepcja przebudowy, a ściślej – konsolidacji samorządu na szczeblu okręgu. Proces ten dokonał się w pewnym stopniu na zasadzie dobrowolnych działań ze strony samych samorządów. Mowa tu o utworzeniu pod koniec lat dziewięćdziesiątych regionów Skåne i Västra Götaland z połączenia odpowiednio, dwóch i trzech okręgów.

W 2003 r. został wdrożony inny eksperymentalny model bardziej skonsolidowanego zarządzania na poziomie regionalnym. W okręgu Kalmar utworzono specjalny wspólny organ okręgu i gmin wchodzących w jego skład, który przejął na zasadzie umowy z okręgowym zarządem administracyjnym odpowiedzialność za prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Na podstawie pozytywnych doświadczeń z wdrożenia tego modelu rząd podjął decyzję o promowaniu modelu Kalmar w całym kraju jako wzorca dobrowolnej konsolidacji i współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Zachętą do dobrowolnej konsolidacji była gotowość ze strony rządu centralnego do przekazania nowo tworzonej przez samorządy instytucjom i organom kompetencji administracji rządowej z zakresu planowania rozwoju regionalnego, polityki gospodarczej czy rozwoju infrastruktury²⁷⁹.

Pozytywne doświadczenia dobrowolnej konsolidacji skłoniły ostatecznie szwedzki rząd do wypracowania kompleksowego projektu reformy samorządowej, którego założenia opublikowano w raporcie z 2007 r.²⁸⁰ Projekt zakładał dwa warianty nowego podziału regionalnego. Według pierwszego, miało zostać utworzonych sześć regionów z połączenia istniejących 21 okręgów: Norra Sverige, Bergslagen, Mälardalen (obejmujący m.in. Sztokholm), Västra Götaland, Östra Götaland oraz Södra Götaland. Drugi wariant reformy przewidywał podział na dziewięć regionów.

Reforma nie weszła w życie, ale w dalszym ciągu plany konsolidacji na poziomie regionalnym są dyskutowane. Największy opór przed wprowadzeniem reformy wedle planu z 2007 r. stwarzały władze Sztokholmu, które sprzeciwiały się przede wszystkim połączeniu stolicy w ramach jednego okręgu z innymi dotychczasowymi okręgami. W związku z tym wydaje się, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest zachowanie obecnego podziału terytorialnego przy jednoczesnym stymulowaniu współpracy i konsolidacji na zasadzie dobrowolności, tak jak to się działo w przypadku Skåne i Västra Götaland. Drugim kierunkiem może być wspieranie współpracy międzysamorządowej przez władze centralne na zasadzie modelu Kalmar, tj. poprzez przekazywanie organom współpracy międzysamorządowej kompetencji administracji rządowej, zwłaszcza w dziedzinie planowania rozwoju regionalnego oraz zarządzania infrastrukturą.

7. Podsumowanie

Model samorządu terytorialnego, podobnie jak wiele innych aspektów funkcjonowania szwedzkiego państwa i administracji publicznej, przez wiele lat służył jako wzorzec dla reform w innych państwach. Transferowanie szwedzkich doświadczeń do systemów administracyjnych innych państw było o tyle łatwe, że Szwedzi reprezentują bardzo otwarte podejście do dzielenia się swoimi doświadczeniami.

279 H. Wollmann, *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany. Between continuity and change, divergence and convergence*, Wuestenrot Stiftung, Berlin 2008, s. 278.

280 Regeringskansliet, *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*, Stockholm 2007.

Również w polskim systemie samorządowym trudno nie dostrzec licznych analogii do modelu szwedzkiego. Wydaje się jednak, że wciąż istnieją rozwiązania, które nie doczekały się przeszczerpienia na polski grunt, a mogłyby przynieść istotne korzyści. Zaliczam do nich zwłaszcza:

1. **Model finansowania samorządów, którego filarem jest lokalny PIT.** Obecnie polskie samorządy czerpią pewną część dochodów podatkowych ustaloną zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba jednak zastrzec, że samorządy nie mają żadnego wpływu na stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Koncepcja lokalnego PIT obecna jest w debacie publicznej. Nad propozycjami legislacyjnymi w tym zakresie pracuje Kancelaria Prezydenta²⁸¹. Nie wydaje się jednak realne przyjęcie odpowiedniej ustawy jeszcze w bieżącej kadencji parlamentu. Nie przesądzając o trafności propozycji komunalnego PIT w polskich warunkach należy podkreślić, że wiele jednak zależałoby od szczegółowej konstrukcji lokalnego PIT, np. decyzji w sprawie zakresu autonomii gmin w decydowaniu o stawkach podatku. Jak pokazują P. Swianiewicz i J. Neneneman, rozwiązanie to byłoby prawdopodobnie najmniej korzystne dla najbogatszych gmin z Warszawą na czele, co jak się wydaje, znacznie ogranicza szansę na jego uchwalenie²⁸².
2. **Otwarta formuła zadań samorządowych.** W ostatnich latach w praktyce samorządowej ujawnił się problem zakresu dopuszczalnej samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin. Na tle orzecznictwa organów nadzoru nad samorządami pojawił się dylemat czy gmina upoważniona jest do samodzielnego określania sfer swojej aktywności głównie poprzez odwołanie się do klauzul generalnych zawartych w art. 6 i art. 7 ust. 1 *in principio* ustawy o samorządzie gminnym, czy też zobowiązana jest swoją działalność ograniczać do zadań wyraźnie jej przypisanych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Dominujący w orzecznictwie nurt zdaje się ujawniać wyraziste i w miarę jednolite podejście sądów administracyjnych i organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego do tego zagadnienia. Opiera się ono na jednym zasadniczym założeniu adaptowanym do konkretnych przypadków – gmina, a także inne jednostki samorządu terytorialnego mogą czerpać upoważnienie do działania niemal wyłącznie ze szczegółowych norm kompetencyjnych. Norma zadaniowa czy określająca zakres działania danego podmiotu administracji publicznej (np. art. 6 i art. 7 ust. 1 *in principio* ustawy o samorządzie gminnym) nie może stanowić samoistnej podstawy aktywności podmiotu administracji publicznej, nawet jeśli jest to aktywność w formie niewładczej.

Podejście wyrażone w szwedzkim akcie o samorządzie lokalnym, jak się wydaje, uwalniałoby samorządy od podobnych problemów. Opiera się ono bowiem na wyznaczeniu sfery odpowiedzialności samorządów nie poprzez szczegółowe wyliczenie obszarów zadań publicznych, ale poprzez klauzulę generalną zbliżoną do zawartej w art. 6 i 7 ust. 1 polskiej ustawy o samorządzie gminnym klauzuli spraw publicznych o znaczeniu lokalnym czy zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty.

3. **Model kontroli władzy samorządowej.** W debacie na temat najważniejszych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce podkreśla się słabość obecnych mechanizmów kontroli zwłaszcza nad działalnością organu wykonawczego w gminie (wójta, burmistrza, prezy-

281 Jak podkreślił Minister w Kancelarii Prezydenta Olgierd Dziekoński: „Naszym zdaniem takie zmiany są konieczne, bo wzmacniają poczucie tożsamości, ale także z drugiej strony gwarantują samorządowi gminnemu, że ta część lokalna budżetu będzie przedmiotem dyskusji politycznych dotyczących polityki rozwojowej państwa” (O. Dziekoński: *Lokalny PIT jeszcze w tej kadencji parlamentu*, online: www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/olgiard-dziekonski-lokalny-pit-jeszcze-w-tej-kadencji-parlamentu,57882.html, dostęp: 15.05.2015).

282 J. Neneneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2013, s. 54-55. Autorzy konkludują: „Wierzymy, że wprowadzenie PIT-u komunalnego byłoby krokiem w dobrym kierunku, budującym większą autonomię i sprzyjającym wzrostowi świadomości obywatelskiej mieszkańców. Obecna bardzo trudna sytuacja finansów publicznych nie pozwala na wprowadzenie PIT-u komunalnego z jednoczesnym przyznaniem dodatkowych środków dla jednostek, które tracą na jego wprowadzeniu. To zaś sprawia, że szanse na wprowadzenie tego rozwiązania wydają się bardzo małe” (J. Neneneman, P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 59).

denta miasta) oraz podległych mu instytucji komunalnych. W obecnym stanie prawnym kompetencje rady gminy wobec gminnych jednostek organizacyjnych ograniczają się do ich tworzenia, likwidacji i wyposażania w majątek niezbędny do wykonywania ich zadań. Najpoważniejszym instrumentem oddziaływania rady na ich funkcjonowanie pozostają uprawnienia kontrolne komisji rewizyjnej. Trzeba jednak zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje, jakie konkretne kompetencje przysługują komisji rewizyjnej w ramach działalności kontrolnej. Po drugie, ze względu na przyjętą w doktrynie i orzecznictwie wąską interpretację pojęcia gminnych jednostek organizacyjnych, spod kontroli sprawowanej przez komisję rewizyjną wyłączone są spółki komunalne. Po trzecie, komisja rewizyjna nie jest organem fachowym – zasiadają w niej radni, którzy nie mają zagwarantowanej możliwości korzystania z zewnętrznego doradztwa i ekspertów, którzy wsparliby ich w wykonywaniu kontroli zwłaszcza pod kątem finansowym. Pewnym instrumentem wpływu rady na działalność komunalnych instytucji jest uchwalanie budżetu gminy, którego elementem (załącznikiem) są plany finansowe gminnych jednostek organizacyjnych. Z drugiej jednak strony, projekt budżetu jest przygotowywany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i to on w praktyce pełni główną rolę w decydowaniu o finansach samorządowych instytucji.

Model szwedzki, oparty na działalności niezależnych audytorów wyłanianych przez zgromadzenia gminne czy okręgowe, zapewnia kompleksową, stałą i fachową kontrolę nad działalnością wszystkich gminnych czy okręgowych instytucji. Taki model kontroli może się w praktyce okazać dużo skuteczniejszy również w polskiej praktyce, jakkolwiek jego wprowadzenie wiązałoby się z dodatkowymi kosztami.

Bibliografia

- Assembly of European Regions, *Sweden 2010*, online: www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/SWEDEN_2010.pdf, dostęp: 15.05.2015.
- Bäck H., *Sweden*, [w:] H. Heinelt, X. Bertrana (red.), *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison*, Routledge, London 2012.
- Government Offices of Sweden, *The Swedish Fiscal Policy Framework*, Stockholm 2011.
- Government Offices of Sweden, *Sweden's Convergence Program 2015*, Stockholm 2015.
- Green-Pedersen C., *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses*, „Governance: An International of Policy, Administration and Institutions”, 2002, 2.
- Kommuninvest, *The Creditworthiness of Swedish Local Governments*, Stockholm 2011.
- Konstytucja Królestwa Szwecji*, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Lundsgaard J., *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, „OECD Economic Studies”, 2002, 2.
- Madell T., *Local Government in Sweden*, [w:] A.M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madryt 2012.
- Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2013.
- Regeringskansliet, *Local government in Sweden – organisation, activities and finance*, Stockholm 2005.
- Regeringskansliet, *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*, Stockholm 2007.
- Swedish Association of Local Authorities and Regions, *Local government financial equalisation Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, Stockholm 2008.
- Swedish Tax Agency, *Taxes in Sweden*, Stockholm 2014.
- Svedin U., Hägerhäll Aniansson B., *Sustainability, Local Democracy and the Future: The Swedish Model*, Kluwer, Dordrecht 2002.
- United Cities and Local Governments, *Country Profile: Sweden*, online: www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Sweden.pdf, dostęp: 15.05.2015.
- Wollmann H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany. Between continuity and change, divergence and convergence*, Wuestenrot Stiftung, Berlin 2008.

Bartłomiej Biga*



AMORZĄD LOKALNY W WIELKIEJ BRYTANII

1. Ustrój polityczny

Wielka Brytania jest formalnie unitarną monarchią parlamentarną, w skład której wchodzi: Anglia, Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna. Uważana jest za silnie zdecentralizowany organizm państwowy. Poszczególne kraje – z wyjątkiem Anglii – otrzymały organy rządowe zajmujące się sprawami lokalnymi. W Zjednoczonym Królestwie nie ma ustawy zasadniczej. Tamtejszy system prawny jest połączeniem prawa stanowionego – w ramach którego funkcjonują ustawy i akty wykonawcze – oraz prawa precedensowego, które oparte jest na prawotwórczych orzeczeniach sądów.

W Wielkiej Brytanii stosowany jest system parlamentarno-gabinetowy. Najważniejszymi organami państwa są: monarcha, dwuizbowy parlament oraz gabinet (z premierem). Ugruntowana tradycja większościowego systemu wyborczego sprawiła, iż występuje tam system dwupartyjny. Charakterystyczny, acz typowy dla tradycji anglosaskiej, jest funkcjonujący w Wielkiej Brytanii gabinet cieni. Jest on formowany przez opozycję, która wskazuje osoby gotowe do przejścia po szczególnych ministerstw w przypadku zdobycia władzy.

Izba Gmin – niższa, choć odgrywająca wiodącą rolę, izba brytyjskiego parlamentu liczy 650 deputowanych wybieranych w czteroprzymiotnikowych wyborach. Natomiast Izba Lordów – wyższa – obecnie składa się z 743 parów – duchownych (26 najwyższych hierarchów kościoła anglikańskiego) i świeckich (92 dziedzicznych oraz 618 dożywotnich – powoływanych przez monarchę na wniosek premiera). Pozycję ustrojową monarchy oddaje zaś popularna łacińska paremia „*rex regnat, sed non gubernat*” („król panuje, ale nie rządzi”). Formalnie to on jednak powierza liderowi zwycięskiej partii stanowisko premiera oraz zleca misję formowania rządu. Sam premier natomiast musi być członkiem Izby Lordów lub Izby Gmin. Ma pozostawioną swobodę w zakresie ustalenia liczby ministerstw i określenia zakresu ich obowiązków.

Z licznych względów stanowiących o specyfice zarządu lokalnego w Wielkiej Brytanii – przede wszystkim z uwagi na fakt braku dualizmu administracyjnego (nie funkcjonuje tam organizacja,

* Adwokat w Krakowskiej Izbie Adwokackiej, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, absolwent kierunków: prawo oraz administracja na Uniwersytecie Jagiellońskim. Specjalizacja naukowa: ekonomiczna analiza prawa, prawo własności intelektualnej (w szczególności ochrona wynalazków i prawo autorskie), funkcjonowanie administracji publicznej w kontekście elastyczności działania i przewidywalności rozstrzygnięć (uznanie administracyjne), działania na rzecz poprawy jakości legislacji, efektywność polityk publicznych, ekonomia kultury.

która odpowiadałaby polskiej rządowej administracji ogólnej) oraz, że ani rząd, ani monarcha nie posiadają swego przedstawiciela w żadnej z jednostek terytorialnych – w doktrynie zwraca się uwagę, że nie jest trafne posługiwanie się tu kontynentalnym terminem „samorząd terytorialny”²⁸⁴. Ze względów stylistycznych oraz z uwagi na zapewnienie jednolitości całego opracowania, stosowane będą jednak oba sformułowania – samorząd terytorialny oraz zarząd lokalny.

2. Prawne podstawy działania samorządu terytorialnego

Cechą charakterystyczną samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii jest brak konstytucyjnego umocowania jego niezależności. W efekcie parlament brytyjski dysponuje prawie nieograniczoną władzą nad administracją lokalną. Pozycja samorządu terytorialnego nie jest więc dostatecznie ustabilizowana, a ingerencja rządu we władztwo lokalne może *de facto* przybierać rozmiary nieograniczone²⁸⁵. Mimo to silna i niezależna władza lokalna ma duże tradycje w społeczeństwie brytyjskim²⁸⁶.

Interesującą swoistością omawianego zagadnienia jest także brak występującego w wielu krajach, m.in. w Polsce, domniemania kompetencji w sprawach o znaczeniu lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego. Za typowe trzeba uznawać bowiem takie rozwiązania ustrojowe, które upoważniają do działania gminy – i ich odpowiedniki – w każdej sprawie związanej z zaspokajaniem podstawowych potrzeb lokalnych społeczności, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla innych podmiotów. Zjednoczone Królestwo działa zaś w oparciu o delegowanie konkretnych zadań przez parlament jednostkom samorządu terytorialnego. Do niedawna każde działanie wykraczające poza formowany na bieżąco enumeratywny katalog, jakiego podjęłyby się władze lokalne w Wielkiej Brytanii był traktowany jako posunięcie *ultra vires* – a więc co do zasady nieważne z racji braku ustawowego umocowania.

Coraz bardziej widoczne jest jednak stosowanie w Wielkiej Brytanii zasady pomocniczości. Sprawia to, że wskutek bardziej generalnych upoważnień dla samorządu, łatwiejsze jest zgodne z prawem realizowanie szerszego zakresu działań. Przykładem takiej kompetencji było uprawnienie przyznane radom dystryktów i radom dzielnic Londynu do wydawania aktów prawa w celu „zapewnienia sprawnego zarządzania oraz powstrzymania i ograniczenia naruszeń porządku publicznego”. Ugruntowana tradycja enumeratywnego wskazywania zadań administracji samorządowej w omawianym państwie sprawiła jednak, że stała się ona jedną z najbardziej kompleksowo uregulowanych tego typu struktur w całej Europie.

Ponadto dla określenia ram prawnych samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii duże znaczenie mają także akty prawa miejscowego, w tym przede wszystkim przepisy miejscowe (*byelaws*). Regulacje te można określić jako akty stanowione przez organ administracji lokalnej na podstawie upoważnień ustawowych, które są powszechnie obowiązujące na terytorium jego działania i wymagają do swojej ważności zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych lub innego ministra właściwego²⁸⁷.

284 P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 67.

285 K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 71.

286 S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2003, s. 67-68.

287 K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 72.

Istotne zmiany wprowadził w tym zakresie *Localism Act 2011*, który ukonstytuował pewną generalną kompetencję władz lokalnych, adaptując dotyczącą obywateli zasadę „co nie jest prawnie zakazane, jest dozwolone”. Władze lokalne mogą teraz powoływać się na tę regułę *per analogiam*. Rozwinięcie tematyki dotyczącej *Localism Act 2011* ma miejsce w dalszej części tego rozdziału przy rozważaniach dotyczących reform samorządowych i możliwości wykorzystania tych doświadczeń na gruncie polskim.

Istnienie wymogu zatwierdzania przepisów miejscowych oznacza ścisłą centralną kontrolę. Minister bada bowiem, po pierwsze – czy prawo miejscowe jest *intra vires* w wąskim tego słowa znaczeniu, po drugie – czy prawo to spełnia stosowane przez sędziów kryteria, gdy w sądzie jest kwestionowana jego ważność, po trzecie zaś – czy wydanie przepisu miejscowego jest konieczne. Co więcej, powszechną praktyką jest wydawanie przez odpowiednich ministrów wzorów przepisów miejscowych, które powinny być uwzględniane przez organy administracji lokalnej, jeżeli te chcą uzyskać akceptację tworzonego przez siebie prawa²⁸⁸.

W rezultacie braku regulacji dotyczących samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej pojawiły się pewne kanony stanowiące „konwenanse konstytucyjne”. Są to zasady, które wykształciły się w drodze zwyczajowej – ewolucyjnej w ciągu stuleci rozwoju państwowości angielskiej (później brytyjskiej) stanowiąc wyraz utrwalonej polityki funkcjonowania najwyższych organów państwowych. Decydujące dla uznania pewnej praktyki za konwenans konstytucyjny jest społeczne przekonanie o doniosłości i wysoki już stopień utrwalenia się danej reguły. Konwenanse, choć stanowią twarde reguły postępowania, nie są uważane w Wielkiej Brytanii za normy prawne *sensu stricto*, a nawet za prawo zwyczajowe. Możliwość zastosowania określonej reguły przez sądy jest bowiem w Wielkiej Brytanii czynnikiem decydującym o jej kwalifikacji jako normy prawnej²⁸⁹.

System brytyjski wykształcił kilka mechanizmów „kreatywnej autonomii”, które pozwalały powiększać samorządowi terytorialnemu swoje kompetencje. Należą do nich:

- a) realizacja funkcji uznaniowych (*discretionary functions*) – wyprowadzana z podziału zadań administracji lokalnej na obligatoryjne (obowiązek ich wdrożenia wynika wprost z ustawy lub jest nałożony przez konkretnego ministra) oraz fakultatywne, do realizacji lub nie-realizacji których organy samorządowe nie mogą być zmuszane;
- b) ustawy adopcyjne (*adoptive acts*) – dające dodatkowe kompetencje, które mogą być zrealizowane dopiero po spełnieniu określonych wymogów proceduralnych;
- c) ustawy lokalne (*local acts*) – uchwalane przez parlament w wyniku zabiegów konkretnych organów administracji lokalnej – ich ogromna liczba świadczy dobitnie o intensywności poszukiwania dróg racjonalizacji lokalnego prawodawstwa;
- d) przepisy miejscowe – które także mogą służyć powiększaniu kompetencji organów administracji lokalnej, gdyż mogą np. wprowadzać uzależnienie podejmowania pewnych działań od zgody organu; oraz
- e) instytucja delegowania funkcji (*delegation and agency arrangements*) – dzięki której organy administracji lokalnej mogą przekazywać między sobą część kompetencji²⁹⁰.

Tendencje centralistyczne były szczególnie widoczne w czasach Margaret Thatcher. Wtedy właśnie Wielka Brytania szczególnie mocno utrwaliła swój wizerunek państwa, w którym jak na standardy demokratyczne samorząd terytorialny jest niezwykle silnie ograniczony. Rozważania na temat trafności tego powszechnego przekonania prowadzone będą w dalszej części

288 Ibidem, s. 73.

289 P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 17.

290 K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 74-75.

niniejszego rozdziału – przy okazji omawiania kwestii kontroli. Niewątpliwie jednak późniejsze reformy osłabiły skrupowanie samorządu terytorialnego Zjednoczonego Królestwa, aczkolwiek nadal posiada on stosunkowo niewielkie kompetencje, podlegając przy tym szeroko zakreślonej kontroli. Brak mu także skutecznych metod obrony przed nawet bardzo głębokimi ingerencjami władzy centralnej. Niewątpliwie jest to głównie skutkiem braku umocowania jego niezależności w ustawie zasadniczej, gdyż ta – jak już było wspomniane – w Wielkiej Brytanii nie istnieje. Właściwa systemowi prawa precedensowego pewna nieprzewidywalność i w pewnym sensie niestabilność, tylko pogłębia wspomniane mankamenty.

3. Sposób zorganizowania samorządu terytorialnego

Każdy z krajów tworzących Zjednoczone Królestwo ma swój odrębny system samorządu terytorialnego. We wszystkich jednostkach podziału terytorialnego występują wyłaniane w wyborach powszechnych organy, które posiadają osobowość prawną. Mogą one podejmować działania tylko na bazie określonych w ustawie kompetencji.

W Anglii funkcjonują następujące szczeble podziału terytorialnego:

- Regiony (od 1994 roku w liczbie dziewięciu) – wykorzystywane w określaniu okręgów wyborczych do Parlamentu Europejskiego oraz na unijne potrzeby statystyczne. Wyjątkową pozycję ustrojową ma region Londynu (*Greater London*) z wybieranym w wyborach powszechnych burmistrzem oraz współrządzającym z nim zgromadzeniem (*London Assembly*). W pozostałych ośmiu regionach funkcjonują gremia oparte o działalność wolontaryjną (*Local authority leaders' boards*), które mają wspierać działania samorządów niższych szczebli.
- Hrabstwa – których podstawowym organem jest wybierana w wyborach powszechnych rada. Posiada ona kompetencje o charakterze ogólnym – zarówno stanowiące, jak i wykonawcze. Wśród obszarów zadań rady hrabstw trzeba wymienić przede wszystkim: edukację, politykę socjalną, infrastrukturę drogową, pożarnictwo, gospodarkę odpadami, a także działania planistyczne. Ciekawostką są hrabstwa unitarne, które realizują wszystkie zadania samorządowe na danym terenie – na ich obszarze nie występują niższe szczeble.
- Dystrykty – w których także działają organy kolegialne – rady. Funkcjonują w nich także burmistrzowie (*mayor*), którzy w zależności od przyjętego w konkretnym dystrykcie modelu są albo postaciami pozbawionymi szerszych kompetencji wskazywanymi przez rady albo wyposażonymi w szersze możliwości działania organami wybieranymi w wyborach powszechnych.
- Parafie Świeckie – gdzie kluczową rolę pełnią zwoływane raz do roku zgromadzenia parafii, w których uczestniczą wszyscy uprawnieni do głosowania mieszkańcy. Dopuszczalne jest także powoływanie rady parafii. Często jednak w tych najmniejszych jednostkach organy w zasadzie są niepotrzebne, a sprawy załatwia się w drodze demokracji bezpośredniej na zgromadzeniach. Do kompetencji parafii należy dbanie o lokalną drobną infrastrukturę, bieżące naprawy, tereny zielone, czy lokalny transport.

Północna Irlandia na potrzeby zarządu lokalnego jest podzielona na 11 hrabstw. Podkreślić trzeba, iż tamtejsze rady nie posiadają takich samych uprawnień, jak ich odpowiedniki w innych krajach tworzących Wielką Brytanię. Przykładowo – nie odpowiadają za edukację, czy infrastrukturę drogową. W Szkocji zaś podział administracyjny liczy 32 jednolite rady (*councils*), w których zasiadają wybierani na czteroletnie kadencje przedstawiciele mieszkańców. W Walii natomiast występują 22 jednostki podziału, które w zasadzie odpowiadają za zaspokajanie wszelkich lokalnych zbiorowych potrzeb mieszkańców.

W kontekście organizacji władzy w Wielkiej Brytanii często stosowane jest określenie „dewolucja”, które oznacza znaczną decentralizację występującą na terytoriach pewnych obrzeży państwa, podczas gdy jego centrum pozostaje pod tym względem niezmienione. Termin ten oznacza także decentralizację władzy znacznie większą niż tylko pewną rozbudowę struktur zarządu lokalnego. Polega ona m.in. na powoływaniu ciał parlamentarnych i rządowych.

I tak, na mocy ustawy z 1998 roku (*Scotland Act*) powołano do życia m.in. szkocki parlament, któremu przysługuje kompetencja regulacji wszystkich obszarów, z wyjątkiem tych, które art. 29 omawianego aktu prawnego pozostawia regulacji parlamentu Wielkiej Brytanii. Zakres spraw może być zmieniany (poszerzany lub zawężany) na mocy decyzji rządu brytyjskiego (*orders in council*). Ustawy szkockie podlegają sankcji ustawodawczej królowej. W przedmiocie danego aktu sprzeciw mogą zgłosić szkocki *Lord Advocate*, brytyjski *Advocate General for Scotland*, brytyjski *Attorney General* oraz brytyjscy sekretarze stanu. Mogą oni przez to blokować uzyskanie królewskiej sankcji w przypadku, gdy istnieją obawy jakoby ustawa wykraczała poza zakres kompetencji parlamentu szkockiego, była niezgodna ze zobowiązaniami międzynarodowymi, godziła w bezpieczeństwo państwa lub miała niekorzystny wpływ na działania prawa. Funkcjonuje także rząd – egzekutywa szkocka, w skład której wchodzi premier mianowany przez królową spośród członków parlamentu oraz ministrowie mianowani przez premiera za aprobatą królowej²⁹¹.

W 2007 r. premier rządu szkockiego przedstawił projekt ustawy o przeprowadzeniu referendum niepodległościowego, które miałyby umożliwić odłączenie się Szkocji od Wielkiej Brytanii. Referendum odbyło się 18 września 2014 roku i ponad 55% Szkotów opowiedziało się w nim za pozostaniem w Zjednoczonym Królestwie. Wciąż widoczne są jednak silne tendencje separatystyczne, które objawiają się przede wszystkim w dążeniach do uzyskania jak największej odrębności fiskalnej.

Również w roku 1998 na podstawie *Northern Ireland Act* przeprowadzono dewolucję władzy centralnej w Irlandii Północnej. Nie była to zresztą pierwsza próba takiej operacji na terytorium tego kraju. Poprzednia jednak musiała zostać odwołana w obliczu toczącej się wojny domowej. Szczególne cechy tamtejszego społeczeństwa, manifestujące się przede wszystkim przez podziały wyznaniowe, zmusiła do poszukiwania unikalnych rozwiązań ustrojowych. Znalazło to swój wyraz w omawianej ustawie, która powołuje do życia parlament – Zgromadzenie Północnoirlandzkie oraz rząd – Komitet Wykonawczy. Wyjątkowa sytuacja polityczna doprowadziła do przyjęcia w parlamencie formalnego podziału deputowanych na dwie grupy: unionistów i narodowców. Przydział do jednej z grup deputowani deklarują na początku kadencji. Mogą też pozostać poza tym podziałem. Zgodnie z Ustawą o Irlandii Północnej przewiduje się, że wiele decyzji jest skutecznych dopiero wówczas, gdy wypowie się określony odsetek jednej i drugiej grupy – np. wybór speakera, czy uchwalenie budżetu. Uprawnienia ustawodawcze tego gremium są nieco węższe niż te przyznane Szkocji. Ministrowie północnoirlandzcy wykonują władzę wykonawczą w imieniu królowej, ale indywidualnie, a nie jako reprezentanci kolektywu rządowego²⁹².

Zgromadzenie północnoirlandzkie liczy 108 członków. Akty wydawane przez ten organ są kontrolowane i podlegają uchyleniu w sytuacji, gdy przekraczają kompetencje zgromadzenia, łamią przepisy prawa Unii Europejskiej lub Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, bądź jeśli prowadzą do dyskryminacji indywidualnej lub grupowej mającej podłoże polityczne lub religijne. Na marginesie warto wspomnieć, iż Irlandia Północna posiada także odrębną jurysdykcję, która w dużej

291 P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 68-69.

292 Ibidem, s. 70-71.

mierze korzysta z dorobku irlandzkiego prawa sprzed podziału wyspy. Choć należy ona także do systemu prawa precedensowego, to zauważalne są istotne różnice w procedurach.

Dewolucja władzy centralnej na rzecz organów walijskich nastąpiła także w roku 1998 – na mocy *Government of Wales Act*. Początkowo była to decentralizacja najśłabsza. W tym przypadku funkcjonowało bowiem Zgromadzenie Narodowe Walii, ale nie posiadało ono charakteru ciała ustawodawczego. Mogło ono wprawdzie wydawać przepisy prawne pod nazwą *Assembly Orders*, acz miały one jedynie charakter prawodawstwa pochodnego, a więc wykonawczego wobec ustaw. Organ ten był także powołany do pełnienia funkcji wykonawczej wobec ustaw brytyjskich w zakresie określonym w ustawie dewolucyjnej, poprzez wydawanie (niejako w miejsce brytyjskich ministrów) odpowiednich wytycznych administracyjnych. Dopiero ustawa dewolucyjna z roku 2006 zbliżyła ustrój tego kraju do ustroju Szkocji²⁹³.

W dniu 3 marca 2011 roku przeprowadzono referendum, w którym zadano Walijszykom pytanie – „Czy chcesz, aby Zgromadzenie mogło stanowić prawo w pełnym zakresie w 20 wskazanych obszarach?” Ponad 60% głosujących odpowiedziało twierdząco i w efekcie zgromadzenie uzyskało uprawnienie do wydawania Aktów Zgromadzenia, które są materiałem normatywnym obowiązującym bez potrzeby jego zatwierdzenia przez Parlament Brytyjski.

4. Zadania samorządu terytorialnego i ich finansowanie

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego stanowią ok 1/4 wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii (w roku budżetowym 2012-2013²⁹⁴ było to 24%). W Anglii władze lokalne w roku 2012-2013 wydatkowały 154 mld funtów (co rysuje trend spadkowy, gdyż w roku 2012-2013 było to 162 mld, zaś w roku 2010-2011 – 172 mld). Odejmując jednak pozadotacyjne przychody (*non-grant income*) są to kwoty rządu 131 mld funtów, co w przeliczeniu na mieszkańca oznacza koszt na poziomie 2 443 funtów. Samorząd terytorialny jest także jednym z największych pracodawców – w samej Anglii istnieje w jego ramach ponad 1,5 mln etatów. W roku budżetowym 2012-2013 wydatki na pracowników stanowiły ok. 47% wszystkich wydatków samorządu terytorialnego. Warto odnotowania jest, że największą część wydatków na pracowników konsumują nauczyciele – 16 mld funtów z 56,1 mld przeznaczanych na płace ogółem²⁹⁵.

Model dystrybucji dotacji dla samorządu terytorialnego oparty jest na czterech komponentach (*four-block model*). W obliczaniu ostatecznych kwot przekazywanych do dyspozycji zarządu lokalnego bierze się pod uwagę zakres potrzeb danej społeczności lokalnej (*relative need block*), od której odejmuje się zasoby, które mogłyby być pozyskane w drodze podwyższenia podatków lokalnych (*relative resource block*)²⁹⁶. Taki system dystrybucji wydaje się być interesujący, gdyż jest oparty na responsywności względem rzeczywistych potrzeb społeczeństwa. Za trafne należy też uznać wprowadzenie mechanizmów, które nie czynią podwyżek podatków lokalnych immanentnie nieracjonalnymi.

293 Ibidem, s. 71-72.

294 W Wielkiej Brytanii rok budżetowy rozpoczyna się 1 kwietnia.

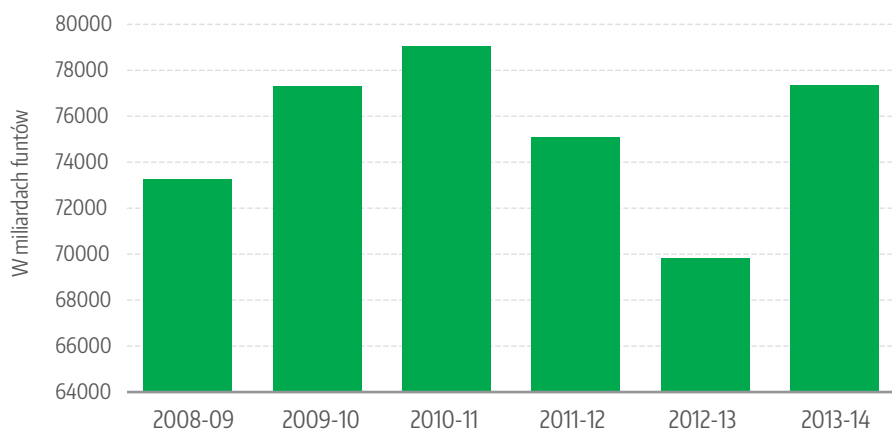
295 Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England*, nr 24 z 2014 r., s. 9 i następn.

296 A. Gibson, S. Asthana, *Resource allocation for English local government: a critique of the four-block model*, „Journal of the Royal Statistical Society”, 174, cz. 3, 2011, s. 530-531.

W omawianym okresie ok. 62,9% całkowitego dochodu brutto jednostek samorządu terytorialnego pochodziło od rządu, zaś pozostała część z lokalnych źródeł. Wśród nich istotną rolę odgrywa podatek lokalny, który w 1993 roku zastąpił opłatę pogłówną. Dla wielu jednostek samorządu jest to główne miejscowe

Źródło przychodów. Wpływ rosnących wydatków samorządowych na podatek lokalny jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych jednostkach. Ten efekt określany jest jako przekładnia (*gearing*) i wiąże się z wymaganą odpowiednią proporcją pomiędzy częścią wydatków publicznych pokrywanych z podatku lokalnego oraz tą, która jest finansowana z innych źródeł. Mechanizm ten pomaga uzasadnić wzrost stopy opodatkowania oraz wskazać jej nową wysokość²⁹⁷.

Wykres 11. Suma dotacji lokalnych



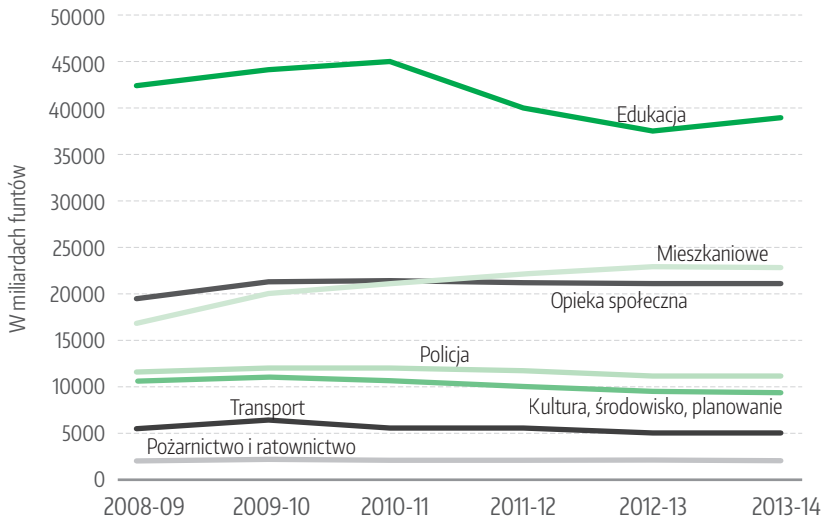
Źródło: Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England*, nr 24 z 2014 r., s. 60.

Wracając do wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii, warto wspomnieć, że w roku budżetowym 2012-13 wydatki inwestycyjne stanowiły 8,8% całkowitych kosztów brutto. W tej kategorii wydatków największą pozycją jest planowanie i rozwój, zaś najmniejszą – opieka socjalna nad seniorami. Wydatki inwestycyjne w ostatnim roku budżetowym wzrosły do 13,6 mld funtów w porównaniu z 12 mld w poprzednim okresie. Władze lokalne największą część tej kategorii wydatków przeznaczają na kupowanie, budowanie lub ulepszanie zasobów rzeczowych takich jak: szkoły, mieszkania, biblioteki i muzea, posterunki policji i straży pożarnej, drogi, tereny rekreacyjne, oświetlenie uliczne, czy znaki drogowe²⁹⁸.

²⁹⁷ Department for Communities and Local Government, *Local Government...*, op. cit., s. 37.

²⁹⁸ Ibidem, s. 81.

Wykres 12. Trendy w wydatkach bieżących netto



Źródło: Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England*, nr 24 z 2014 r., s. 69.

W tym obszarze analizy na podkreślenie zasługuje fakt, że suma wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii w roku budżetowym 2012-13 w ujęciu rok do roku spadła o 5,5% (z 20 mld do 18,9 mld funtów). Najnowsze dane wskazują jednak, że ta tendencja nie utrzyma się. Warty odnotowania jest także wyraźny wzrost udziału wydatków na transport w puli wydatków inwestycyjnych (między latami budżetowymi 2008-09 i 2012-13 wzrost z 24% do 32%) przy jednoczesnym spadku udziału wydatków mieszkaniowych (z 25% do 20%)²⁹⁹.

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia podstawowe usługi publiczne świadczone przez zarząd lokalny w Wielkiej Brytanii.

299 Ibidem, s. 93 i następane.

Tabela 15. Przykłady usług świadczonych przez zarząd lokalny w Wielkiej Brytanii

Obszar	Przykłady
Edukacja	utrzymanie szkół i żłobków, posiłki dla uczniów pomoc dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacja dorosłych
Autostrady, drogi i transport	budowanie i utrzymywanie autostrad oraz dróg niższych kategorii (w tym mostów) oświetlenie ulic zarządzanie ruchem działania zwiększające bezpieczeństwo zbiorowy transport publiczny – koordynacja i wspieranie przewoźników porty lotnicze porty morskie
Opieka społeczna nad dziećmi i dorosłymi	opieka socjalna rodzinom i dzieciom – opieka, adopcje system poprawczy i resocjalizacyjny dla młodocianych przestępców opieka nad ludźmi w podeszłym wieku – opieka w domu, domy starców opieka nad niepełnosprawnymi – fizycznie i intelektualnie przyuczanie do nowych zawodów wsparcie dla azylantów wsparcie dla bezrobotnych
Mieszkalnictwo	strategie mieszkaniowe i doradztwo zasiłki mieszkaniowe opieka nad bezdomnymi
Kultura	dziedzictwo kulturalne – archiwa, muzea, galerie masowa rozrywka rekreacja i sport – w tym promocja zdrowego trybu życia i dbanie o infrastrukturę informacja i promocja turystyki biblioteki publiczne
Środowisko	zarząd cmentarzami i krematoriami kontrola zanieczyszczeń oraz zagrożeń epidemiologicznych koordynowanie rolnictwa i rybołówstwa gospodarka odpadkami sprzątanie ulic
Planowanie i rozwój	inicjatywy środowiskowe zrównoważony rozwój
Bezpieczeństwo	bezpieczeństwo publiczne zabezpieczenie pożarowe ratownictwo medyczne
Inne	pobieranie podatków lokalnych prowadzenie aktów stanu cywilnego prowadzenie spisów wyborców

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England*, nr 24 z 2014 r., s. 18.

5. Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym

Charakterystyczną cechą angielskiego *local government* jest brak dualizmu administracyjnego – nie funkcjonuje tam organizacja, która odpowiadałaby polskiej rządowej administracji ogólnej. Ani rząd, ani monarcha nie posiadają też swego przedstawiciela w żadnej z jednostek terytorialnych. Aczkolwiek liczne ustawy dotyczące spraw o charakterze specjalnym wprowadzały i wprowadzają szereg uprawnień kontrolnych i nadzorczych sprawowanych przez ministrów. Co więcej obserwuje się zjawisko tworzenia w drodze ustaw rozmaitych korporacji publicznych, które – stosownie do zakresu swych zadań – uszczuplają kompetencje zarządu lokalnego.

Wracając do sygnalizowanego wcześniej wątku – w literaturze przedmiotu dotyczącej relacji Margaret Thatcher i Johna Majora z samorządem niejednokrotnie pada stwierdzenie o prowadzonej wówczas brutalnej centralizacji i ograniczaniu autonomii działania lokalnych władz. Ta opinia jest jednak w pełni zasadna tylko w odniesieniu do polityki finansowej prowadzonej względem administracji lokalnej. Choć wzajemne stosunki obu stron niewątpliwie były oparte na teorii zwierzchnictwa i podległości, to w pozostałych sferach swego działania samorząd był w stanie zbudować rodzaj „kreatywnej autonomii”. Tymczasem to w erze współzarządzania (*governance*) gabinetu Blaira zwiększono wydatki na kontrolę i wszelkiego rodzaju inspekcje o co najmniej 10%. Dotknęło to przede wszystkim sfery lokalnych usług, która zaczęła być poddawana nie tylko zwykłemu audytowi finansowemu, ale także innym wyspecjalizowanym kontrolom badającym jakość świadczeń. Była ona więc o wiele szerszej zakreślona niż miało to miejsce w czasie rządów torysów³⁰⁰.

W Wielkiej Brytanii nie istnieje odpowiednik typowych dla większości krajów rozwiniętych systemów kontroli i nadzoru nad władzami lokalnymi, które są dokonywane przez wyspecjalizowane instytucje. Brak też jasnych generalnych procedur w tym zakresie. Zewnętrzna kontrola dokonywana jest przez ministrów w ramach swoistej inspekcji administracyjnej.

Liczne kontrowersje budziła działalność Komisji Audytu Anglii i Walii, która z formalnego punktu widzenia miała służyć jedynie gromadzeniu danych dla szeroko pojętych celów statystycznych i nie posiadała kompetencji do prawnej ingerencji w działalność samorządów. W praktyce ich monitoring mógł jednak naruszać podstawy niezależności finansowej jednostek zarządu lokalnego. Od 2015 roku weryfikacja finansowa leży już w kompetencji zewnętrznych audytorów wybieranych na szczeblu lokalnym.

Kontrola sądowa może być dokonywana tylko, jeśli prawo przyznaje stronie w konkretnym obszarze prawo do zaskarżenia decyzji władzy lokalnej. Często jednak sądy podejmują rozstrzygnięcia w oparciu o ich ogólną kompetencję kontroli sądowej (*inherent power of judicial review*). Sprawują tym samym swoisty nadzór nad administracją lokalną dając szansę każdej osobie posiadającej interes prawny, aby uzyskać uznanie jakiejś decyzji władzy za *ultra vires*.

Charakterystyczne dla systemu brytyjskiego są także stałe rządowe inspekcje szkół oraz innych usług publicznych dla dzieci i dorosłych, które są prowadzone m.in. przez *Care Quality Commission* (CQC). W czasie takich działań kontrolnych, aktywność władz lokalnych jest sprawdzana nie tylko pod kątem legalności, ale także efektywności. Pomimo iż działania te ograniczają niezależność

300 K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 161.

zarządu lokalnego, to w powszechnej opinii przyczyniają się także istotnie do poprawy jakości usług publicznych³⁰¹.

6. Przesłanki, typy oraz efekty reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich latach

Od ponad 20 lat kolejne rządy w Wielkiej Brytanii deklarują chęć uczynienia samorządu terytorialnego silniejszym, aby przekazywać władzę jak najbliżej obywateli. Zjednoczone Królestwo nie jest w tych postulatach odosobnione. Takie działania wpisują się bowiem w ogólnoswiatowy trend redefiniowania istoty roli władzy publicznej i jej *modus operandi*. Z dyskursu o polityce znikają więc terminy takie, jak „klasa polityczna”, „umowa społeczna”, czy „podporządkowanie”. Zastępowane są one przez „współzarządzanie” i powiązane z nim pojęcia. Zmiany te są wynikiem nowej rzeczywistości obywatelskiej, w której nie ma już homogenicznych społeczeństw z ustandaryzowanymi potrzebami i aspiracjami. Tradycyjna administracja w tym kontekście jawi się jako byt zupełnie oderwany od spraw obywateli³⁰². A to przecież ich potrzeby powinny stanowić punkt wyjścia do dyskusji o roli samorządu terytorialnego.

Istotą reform dotyczących samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii było więc znalezienie odpowiedzi, jak uwzględniając istotne swoistości tamtejszego ustroju i wynikające z tego ograniczenia, uczynić administrację lokalną sprawniejszą i bliższą obywatelom. Musi się to dokonywać ze świadomością pogłębiającej się złożoności i międzysektorowości problemów z jakimi samorząd terytorialny ma się mierzyć we współczesnym państwie. Podkreślenia wymaga przede wszystkim coraz donioślejsza rola organizacji pozarządowych oraz bardzo wyraźna tendencja do zrzeczania się obywateli wokół problemów dotyczących ich najbliższego sąsiedztwa. Towarzyszą temu oczekiwania włączania w proces decyzyjny oraz budowania relacji partnerskich, zastępujących coraz częściej tradycyjne działanie w sferze *dominium*.

Analizując brytyjskie reformy samorządu terytorialnego trzeba zauważyć, że wpisują się one także w globalny trend coraz mocniejszego upodmiotawiania lokalnych społeczności i pojedynczych obywateli. To zaś wymaga czegoś znacznie bardziej złożonego niż tylko instrumentalnie rozumiana decentralizacja czy subsydiarność. Konieczne jest tu zupełne przearanżowanie ról poszczególnych podmiotów – aktorów – działających na rzecz lokalnych społeczności. I takie jest właśnie – obok kwestii uporządkowania ustrojowego – zasadnicze *ratio legis* reform samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii.

Wpływ paradygmatów nowego zarządzania publicznego i współzarządzania na reformy wdrażane w brytyjskim samorządzie należy ocenić jako istotny. Analizując bowiem funkcjonowanie brytyjskiego samorządu terytorialnego w latach 1979-97 można dojść do wniosku, że większość wprowadzanych reform stanowiła próbę przeniesienia rozwiązań charakterystycznych dla sektora prywatnego do sektora publicznego, co jest typowe właśnie dla koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego. Reformom został poddany przede wszystkim system świadczenia usług lokalnych oraz ich finansowania. W brytyjskim samorządzie terytorialnym po raz pierwszy pojawiły się więc

301 A. Kordfelder, A. Uss, *Local and regional democracy in the United Kingdom*, The Congress of Local and Regional Authorities, 26th session, Strasbourg 2014.

302 N. Gallent, *Re-connecting 'people and planning' parish plans and the English localism agenda*, „Town Planning Review”, 84 (3), s. 371 i cytowana tam literatura.

takie inicjatywy-instytucje jak: obowiązkowy system konkurencyjnego świadczenia usług (*Compulsory Competitive Tendering*) czy prywatna inicjatywa finansowa (*Private Finance Initiative*). Poniżej także proces prywatyzacji stał się "codziennością" lokalnych władz. Zostały one zmuszone do całkowitej zmiany prowadzonej przez siebie polityki w dziedzinach takich jak mieszkalnictwo, czy edukacja. W finansach lokalnych nacisk został położony na: oszczędność, efektywność oraz odpowiedzialność. W sferze finansowej po raz pierwszy pojawiły się także elementy planowania strategicznego. Zgodnie z założeniami paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego w latach 1979-1997 zmianie uległo również otoczenie instytucjonalne funkcjonowania samorządu. Niejako z monopolisty władze lokalne stały się zaledwie jednym z wielu podmiotów na lokalnej scenie³⁰³.

Z kolei samorząd terytorialny w okresie rządów premierów Tony'ego Blaira i Gordona Browna (1997-2010) opierał swoje działanie przede wszystkim na koncepcji lokalnego współzarządzania (*local governance*), będącej z kolei konsekwencją praktycznej realizacji paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego. Oznaczało to nie tylko kontynuację i udoskonalanie systemu usług lokalnych, ale przede wszystkim reformę tradycyjnych, charakterystycznych dla kultury westminsterskiej instytucji oraz próbę wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba zauważyć, że cechy charakterystyczne dla brytyjskiej samorządności, takie jak: brak konstytucyjnych podstaw działania, oparcie funkcjonowania o doktrynę *ultra vires*, specyficzne postrzeganie lokalnych władz – przede wszystkim jako agentów rządu centralnego w terenie – w znaczny sposób ułatwiły władzom centralnym wdrażanie i ugruntowanie postulatów Nowego Zarządzania Publicznego³⁰⁴.

Omawiając te zmiany, nie sposób pominąć szeregu zabiegów mających ułatwić działanie lokalnych aktywistów. W ostatnich latach wprowadzono bowiem szereg rozwiązań mających być praktyczną realizacją postulatów subsydiarności. W efekcie, w wielu kwestiach państwo wycofuje się z wiodącej roli. Inicjatywę przejmują przedstawiciele lokalnych społeczności, a państwo zapewnia im wyłącznie niezbędne wsparcie. Wiele organów zarządu lokalnego odkryło w ostatnim dziesięcioleciu potencjał tkwiący w przedsiębiorstwach społecznych, zrzeszeniach mieszkańców, czy organizacjach wolontariatu. Prawnie zagwarantowano im też możliwość zgłaszania postulatów. Towarzyszy temu obowiązek ciążyący na władzach lokalnych, aby ustosunkowywać się do nich. Wprowadzono także szereg prawnych i pozaprawnych zachęt do pozytywnego odpowiadania na zgłaszane w tym trybie inicjatywy³⁰⁵.

Ważnym krokiem w realizacji pryncypiów koncepcji *governance* jest także wymóg przeprowadzenia referendum, gdy władze lokalne chcą podnieść podatki lokalne powyżej ustalonego przez Sekretarza Stanu limitu. Mimo naturalnego dążenia każdej jednostki do minimalizacji obciążeń podatkowych, w rozwiniętych społeczeństwach jest pewna przestrzeń dla poszukiwania odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na usługi publiczne poprzez dobrowolne zwiększenie stawek danin publicznych. Jest to niewątpliwie cenny mechanizm dla władzy, która może w ten sposób reagować na roszczeniową postawę społeczeństwa. W przypadku uzyskania wymaganego poparcia dla zwiększenia podatków jest to zaś niezwykle silny sygnał od mieszkańców o wysokim poziomie zaufania. Powinno być to także dodatkową motywacją dla władzy, aby prowadzić efektywną politykę w zakresie finansów publicznych. Może to ponadto stanowić zachętę do wprowadzenia takich mechanizmów współpracy jednostek samorządowych z obywatelami i ich grupami, które oparte są na wzajemnym zaufaniu.

303 K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 267.

304 *Ibidem*, s. 268 i 269.

305 Department for Communities and Local Government, *A plain English guide to the Localism Act*, DCLG Publications, 2011, s. 8.

Przechodząc do tematu ostatnich reform dotyczących samorządu terytorialnego trzeba wpiery przeanalizować kierunki działania Partii Pracy w latach, gdy sprawowała ona władzę – tj. 1997-2010. Kolejne gabinety koncentrowały się wtedy na wielu polach aktywności lokalnych władz. W okresie rządów Blaira *de facto* każdy z członków jego gabinetu faworyzował jeden z obszarów. Przykładowo, sam premier opowiadał się przede wszystkim za koniecznością wzmocnienia instytucji samorządowych i przywrócenia im legitymacji do działania, co w praktyce oznaczało optowanie za bezpośrednimi wyborami burmistrzów. Wicepremier jednak już nie wahał się tego pomysłu otwarcie krytykować, uważając, że priorytetem gabinetu powinna być regionalizacja, dewolucja i budowa silnych jednostek miejskich. Idąc dalej, należy zauważyć popieranie przez ministra odpowiedzialnego za problem wykluczenia społecznego idei odbudowy społeczności lokalnych oraz partnerstwa strategicznego. Z kolei Gordon Brown, odpowiedzialny w gabinecie Blaira za kwestie skarbu, optował za wzmocnieniem małych wspólnot, ideą wolontariatu i tworzeniem agencji rozwoju regionalnego³⁰⁶.

Analiza polityki laburzystów wobec administracji lokalnej pozwala wysunąć wniosek, że członkowie tych gabinetów w pełni akceptowali fakt, iż niemożliwy jest powrót do stabilnej administracji opartej w zasadniczej części swych działań na założeniach paradygmatu biurokratycznego. Pogodzenie z tym stanem rzeczy nie oznaczało jednak braku chęci przejęcia mniejszej lub większej kontroli nad lokalną rzeczywistością³⁰⁷.

W polityce samorządowej Partii Pracy można wyróżnić cztery zasadnicze obszary. Co znamienne, inicjatywy te realizowane były *de facto* przez trzy kolejne gabinety Blaira (1997-2001, 2001-2005, 2005-2007) oraz gabinet Browna (2007-2010). Każda z reform była zresztą przez rząd sygnalizowana w postaci publikacji tzw. białej księgi. Po pierwsze, istotna była przebudowa tradycyjnych instytucji samorządowych oraz wzmocnienie ich legitymizacji do działania. Chodziło jednak nie tyle o dowartościowanie lokalnych władz względem innych podmiotów obecnych na samorządowej scenie politycznej, ale także o przełamanie tradycji westminsterskiej. W tym celu Blair powrócił do wysuwanej wcześniej przez M. Hesteltine'a idei bezpośrednich wyborów burmistrzów oraz definitywnego oddzielenia władzy uchwałodawczej od wykonawczej. Owocem intensywnych zabiegów premiera było przyjęcie przez parlament ustaw *Greater London Authority Act* oraz *Local Government Act*³⁰⁸.

Po drugie, kontynuując niejako politykę konserwatystów, laburzyści koncentrowali swe działania także na poprawie jakości świadczonych przez administrację lokalną usług. Trzecim obszarem aktywności rządu względem sfery lokalnej, bez wątpienia odróżniającym Partię Pracy od ich politycznych oponentów, była chęć przeprowadzenia szeroko rozumianej odnowy lokalnych społeczności. W latach 1997-2010 do samorządu brytyjskiego zostały więc wprowadzone wywodzące się w dużej mierze z zasad demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej – a mające na celu zwiększenie zaangażowania obywateli – instytucje takie jak: panele obywatelskie, referenda lokalne, grupy fokusowe, ławy obywatelskie, wizje lokalne, czy też planowanie wspólnotowe. Ostatni obszar zainteresowania laburzystów powiązany ze sferą samorządową stanowiła zaś dewolucja i regionalizacja³⁰⁹.

306 G. Stocker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2004, s. 83.

307 K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 161.

308 *Ibidem*, s. 161-162.

309 *Ibidem*, s. 162-163.

Przedmiotem szerszej analizy tego podrozdziału będzie wprowadzony w 2011 r. *Localism Act*. Za jej potrzebą przemawia doniosłość i względnie szeroki zakres wprowadzanych tą ustawą reform. Zmianom dokonywanym przez ten akt przyświecała idea dewolucji. Intencją władzy było także przeniesienie wielu kategorii decyzji bliżej obywatela – do najmniejszych społeczności. Najważniejszym wymiernym skutkiem *Localism Act 2011* było istotne zwiększenie liczby burmistrzów pochodzących z wyborów bezpośrednich oraz referendum. Omawiany dokument wprowadził także zasadę, w myśl której władze lokalne mają kompetencję we wszystkich tych sprawach, w których uprawnienie do działania przysługuje zwykłemu obywatelowi.

Zdaniem krytyków³¹⁰, formalny potencjał *Localism Act* został wykorzystany w praktyce w bardzo niewielkim stopniu. Podkreślają oni także, że w ostatnich latach, pomimo głośnych deklaracji, nie udało się przełamać ugruntowanego w tradycji brytyjskiej centralizmu. Przywołuje się w tym kontekście dane, iż część brytyjskich miast nawet w 95% jest uzależniona od środków finansowych pochodzących od władz centralnych, co w porównaniu z miastami takimi jak Nowy Jork, czy Paryż, które kontrolują odpowiednio 67% i 83% swoich budżetów, sprawia, że model brytyjski wciąż nie realizuje w zauważalnym zakresie postulatów decentralizacji.

Podkreśla się, że tylko prawdziwa dewolucja da szansę Londynowi na faktyczne usprawnienie usług publicznych. Miasto to powinno mieć znaczną autonomię, aby rozwijać swoją unikalną społeczną i fizyczną infrastrukturę, a w efekcie odpowiadać na oczekiwania mieszkańców³¹¹. W parze z tymi działaniami musi iść przede wszystkim szereg zmian w zakresie finansowania, co wymaga daleko idących modyfikacji prawa podatkowego. Trudno bowiem oczekiwać rozwijania skrzydeł przez jednostki samorządu terytorialnego, jeśli te nie mają zapewnionego finansowania odpowiadającego zakresowi realizowanych zadań. Ten sam problem występuje także w Polsce i jest przyczyną wysokiego zadłużenia poszczególnych jednostek.

Localism Act składa się z 10 części. Pierwsza z nich zatytułowana „zarząd lokalny” wprowadza wspomniane wyżej znacznie szersze określenie kompetencji jednostek samorządowych w oparciu o katalog uprawnień posiadanych przez samych obywateli. W efekcie umocniono władze lokalne – od rad dystryktów, do rad parafii. Druga i trzecia część konstytuują uprawnienie ministrów do żądania od jednostek samorządu kar za naruszanie przepisów prawa Unii Europejskiej. Czwarta zawiera zmiany przepisów dotyczących finansowych obciążeń przedsiębiorców.

Część piąta jest niezwykle istotna w kontekście współpracy jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami i ich grupami. Obok regulacji dotyczących podatku lokalnego tworzy bowiem przestrzeń do realizowania za pośrednictwem podmiotów trzeciego sektora zadań przypisywanych administracji publicznej. Przepisy zawarte w tej jednostce redakcyjnej ułatwiają także przemawianie przez lokalne społeczności kluczowych obszarów – nawet tych związanych z prywatną działalnością gospodarczą – w przypadku prób ich sprzedaży.

W części szóstej dotyczącej aspektów planistycznych, ustawa zezwala na tworzenie planów sąsiedzkich, które po przejściu procesu kontrolnego i referendum lokalnego mogą stać się podstawą do zagospodarowania danego terenu przez wskazane grupy mieszkańców. Kolejny fragment dotyczy zaś kwestii polityki mieszkaniowej – w tym określania priorytetów jakim grupom należy się tego rodzaju wsparcie w pierwszej kolejności.

310 J. Pipe, *Two years on, what has the Localism Act achieved?*, „The Guardian”, 2 listopada 2013.

311 Ibidem.

Część ósma dotyczy Londynu. Wprowadza m.in. obowiązek opracowania i opublikowania dokumentu zatytułowanego „Strategia rozwoju gospodarczego Londynu” oraz „Środowiskowej strategii Londynu”. Burmistrz może także oznaczać pewne fragmenty aglomeracji, które będą przedmiotem szczególnie intensywnych działań rewitalizacyjnych. Ostatnie dwie części dotyczą kolejno – kwestii odszkodowań gruntowych oraz pomniejszych spraw administracyjnych.

Localism Act podejmuje także temat etyki postępowania oraz oczekiwanych od radnych wysokich standardów postępowania. Wprowadzone tym dokumentem zmiany ułatwiają pociągnięcie przedstawicieli władzy do odpowiedzialności karnej za nadużycia finansowe. Zawarte tam regulacje mają także pomóc w rozgraniczaniu niedopuszczalnych konfliktów interesów od naturalnego dla demokracji przedstawicielskiej związku reprezentanta ze środowiskiem, które pozwoliło mu otrzymać mandat³¹².

Localism Act jest także wyrazem dostrzeżenia przez brytyjskiego ustawodawcę ważnej roli jaką odgrywają władze lokalne w kwestiach gospodarczych. Rozszerza on możliwości preferencyjnego traktowania przedsiębiorców kluczowych dla miejscowej ekonomii – stosowanie preferencyjnych stawek podatkowych i zwolnień. Omawiany dokument pozwala na prowadzenie długofalowej polityki w tym zakresie. Możliwe jest więc branie pod uwagę długookresowych korzyści, które mogą wyniknąć z bieżącego zaniechania poboru podatków, czy kosztów stworzenia warunków przyjaznych inwestorom. Ważną rolę komentowanej ustawy z 2011 roku jest także uelastycznienie bieżącego działania poszczególnych rad. Wcześniej były one bowiem skrępowane szeregiem przepisów szczegółowo regulujących ich organizację wewnętrzną i tryb pracy. *Localist Act* uchylił istotną część tych regulacji³¹³.

Nawiązując do faktu przyczynienia się przez *Localism Act* do zwiększenia liczby burmistrzów pochodzących z wyborów powszechnych warto w tym miejscu wspomnieć, że w 2015 roku w tym trybie wyłanianych jest 17 włodarzy.

Tabela 16. Daty pierwszych wyborów powszechnych burmistrza – zestawienie miast

Miejscowość	Data pierwszych wyborów powszechnych burmistrza
Bedford	2002
Bristol	2012
Copeland	2015
Doncaster	2002
Hackney	2002
Leicester	2011
Lewisham	2002
Liverpool	2012
London	2000

312 Department for Communities and Local Government, *A plain English guide to the Localism Act*, DCLG Publications. 2011, s. 5.

313 Department for Communities and Local Government, *A plain..., op. cit.*, 6-7.

Mansfield	2002
Middlesbrough	2002
Newham	2002
North Tyneside	2002
Salford	2012
Torbay	2005
Tower Hamlets	2010
Watford	2002

Źródło: opracowanie własne.

Wspominane już dążenia do zwiększenia zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji wymusiły także istotne zmiany w tematach planistycznych. Stopniowo odchodzi się bowiem od dominującego przez lata przekonania, że powinna to być kompetencja profesjonalnej władzy wykonawczej. W Wielkiej Brytanii realizuje się więc ambicje stworzenia nowego systemu współplanowania (*collaborative planning*)³¹⁴. Zagadnienia te dotyczą fundamentów demokracji lokalnej. Plany tworzone na wyższych szczeblach są bowiem coraz bardziej powiązane – a wręcz są nawet naturalnym rozwinięciem – planów tworzonych przez obywateli w skali najbliższego sąsiedztwa. Rodzi to naturalne niebezpieczeństwo występowania prób forsowania partykularnych interesów kosztem interesu publicznego. Dobrze skalibrowany system prawny potrafi jednak skutecznie bronić samorząd terytorialny przed takimi działaniami. Wydaje się, że tę właśnie cechę przejawia samorząd Zjednoczonego Królestwa.

Omawiając reformy brytyjskie w kontekście samorządu terytorialnego trzeba brać pod uwagę dwa zasadnicze wymiary. Po pierwsze, trzeba analizować *sticte* zarząd lokalny, który w znacznie mniejszym stopniu związany jest z polityką, czy lokalnymi separatyzmami, będąc jednocześnie nastawionym na realizację bieżących potrzeb lokalnych społeczności. Odgrywa on także dużą rolę w zakresie aktywizacji społecznej obywateli, tworząc przestrzeń do współzarządzania sprawami lokalnymi. Jest on właściwy najniższemu stopniowi podziału terytorialnego w krajach takich jak Polska. Po drugie zaś wymiar regionalny – związany z dewolucją kompetencji, która tworzy obszary w pewnym stopniu autonomiczne, a także jest źródłem zróżnicowania samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii. Pierwszy aspekt został omówiony powyżej i ma niewątpliwie bardziej uniwersalny charakter pozwalający na późniejsze budowanie na tej bazie rekomendacji dla Polski. Nie sposób jednak pominąć drugiego aspektu, który co prawda jest właściwy tylko w brytyjskiej rzeczywistości, ale bez omówienia dotyczących go reform nie sposób zrozumieć istoty przekształceń samorządu terytorialnego w Zjednoczonym Królestwie.

Komentatorzy³¹⁵ podkreślają więc, że radykalnym przerwaniem tendencji centralistycznych w Wielkiej Brytanii były reformy wprowadzające odrębne parlamenty – zgromadzenia dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Jest to swoista kapitulacja – gdyż mimo wielowiekowej koncentracji władzy w rękach parlamentu brytyjskiego i gabinetu nie udało się stworzyć w pełni jednolitego państwa. A w takim właśnie organizmie występowałyby najdogodniejsze warunki do wprowadzenia roz-

314 N. Gallent, *Re-connecting 'people and planning' parish plans and the English localism agenda*, „Town Planning Review”, 84 (3), s. 391-392.

315 C. Jaffery, D. Wincott, *Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition*, Publius, Vol. 36, nr 1 (Zima 2006), Oxford University Press, s. 5 i następane.

budowanej samorządności terytorialnej w rozumieniu kontynentalnym. W przypadku Wielkiej Brytanii tendencje separatystyczne i lokalne antagonizmy górują bowiem nad potrzebami, które legły u podstaw pojawienia się samorządności terytorialnej – tj. tymi, na które odpowiedzialną jest realizacja zasady subsydiarności. W państwie prawdziwie unitarnym przekazywanie władzy możliwie najbliższej obywateli nie jest obciążone ryzykiem wykorzystania kompetencji do podważania jednolitości państwa. Samorząd terytorialny może być też strukturą regularną – z ujednoliconymi szczeblami, organami i ich kompetencjami. Korzyści z takich rozwiązań są oczywiste – pozwalają osiągać cele przy użyciu tych samych mechanizmów i schematów działania. Nie tworzą także przestrzeni dla niezadowolenia społecznego, które może się pojawiać w przypadku pozornego lub faktycznego preferencyjnego traktowania ustrojowego niektórych obszarów.

Zwraca się także uwagę, że problem dewolucji dotyczy łącznie raptem 15% populacji Zjednoczonego Królestwa i produktu krajowego brutto. Zdecydowana większość ludności Wielkiej Brytanii mieszka więc w Anglii, która w wielu sprawach podlega wprost centralnym departamentom londyńskim. Przypomina to w znacznym stopniu ustroje takich państw jak Finlandia czy Portugalia, gdzie zasadnicza część terytorium także podlega władzy centralnej, natomiast niektóre wyspy mają pewne swoiste rozwiązania o charakterze samorządowym. W Wielkiej Brytanii dochodzi do tego jednak problem asymetrycznej dewolucji – gdyż zarząd lokalny w Szkocji, Irlandii Północnej, Walii i Londynie istotnie różni się zakresem kompetencji³¹⁶.

Zauważalny jest daleko idący sceptycyzm w ocenie wpływu dewolucji na zarząd lokalny w Wielkiej Brytanii. Wynika on ze świadomości erozji samorządności, jaka była – zdaniem niektórych badaczy³¹⁷ – wynikiem przejmowania wielu kompetencji przez władze centralne w okresie rządów konserwatystów – tj. w latach. 1979-1997. Wiązało się to także z prowadzeniem polityki braku zaufania. W efekcie próby pogłębiania dewolucji oraz budowy nowoczesnego zarządu lokalnego, jakie można zaobserwować w ostatniej dekadzie w Wielkiej Brytanii prowadzone są na wyjątkowo trudnym gruncie.

W kategoriach niedokończonych reform można mówić o mechanizmach koordynacji pomiędzy poszczególnymi częściami Wielkiej Brytanii. Choć przepisy realizujące dewolucję wprowadzały szereg mechanizmów współdziałania i harmonizacji, to rzeczywistość sprawiła, że w dużym zakresie są to przepisy martwe. Wspólna Komisja Ministerialna (*Joint Ministerial Committee*) powoływana w wyżej wymienionym celu, a także dla rozstrzygania sporów była wszak rzadko wykorzystywana. Pozytywną zmianę w tym zakresie wymusiła Unia Europejska, która oczekiwała regularnych spotkań tego organu w celu wypracowywania wspólnych polityk regionalnych. Fakt, że czynniki wewnętrzne nie były w stanie zapewnić dostatecznych bodźców dla faktycznego działania mechanizmów koordynacyjnych nie pozwala uznać przeprowadzonej dewolucji za pełny sukces. Naturalnie nie można mówić o tym procesie jako o totalnej porażce, gdyż w zasadzie w Szkocji i Walii udało się go przeprowadzić bez wybuchu jawnych konfliktów, które miały miejsce przy podobnych reformach w Hiszpanii, czy Belgii³¹⁸.

W rozważaniach celowo zrezygnowano z opisywania szeregu zmian organizacyjnych i strukturalnych ze względu na ich małą użyteczność na potrzeby przedstawiania rekomendacji dla innych krajów. Na marginesie można jedynie wspomnieć, że 1 kwietnia 2009 roku powstało wiele jednolitych władz w miejsce funkcjonującego dwustopniowego systemu.

316 Ibidem, s. 8-10.

317 Ibidem, s. 58-29.

318 Ibidem, s. 9-10.

7. Podsumowanie

Wysuwanie rekomendacji zmian dla polskiego systemu samorządu terytorialnego na bazie analizy doświadczeń brytyjskich to niezwykle trudne zadanie. Jest to implikacja faktu, iż zarząd lokalny w Wielkiej Brytanii jest tworem swoistym, silnie osadzonym w skomplikowanej rzeczywistości. Jej unikalność nie pozwala zaś ekstrapolować wielu tamtejszych rozwiązań. Przenoszenie znaczącej liczby innych pomysłów jest zaś niepotrzebne, gdyż są one także wynikiem unikalnej lokalnej tradycji Zjednoczonego Królestwa.

Istnieje jednak obszar, którego wnikliwa analiza pozwoliłaby na przedstawienie niezwykle użytecznych rekomendacji dla Polski. Dotyczy on toczącej się w naszym kraju dyskusji o skutkach wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów/burmistrzów/prezydentów miast, o zakresie ich kompetencji oraz o kwestii ograniczania liczby kadencji sprawowania tych urzędów. W Wielkiej Brytanii regułą jest, że wóldarz miasta jest wybierany przez radnych. W niektórych jednostkach wprowadzono jednak procedurę wyboru piastuna tego urzędu w drodze powszechnej³¹⁹.

Do udzielenia odpowiedzi na pytanie, który model przynosi lepsze efekty, niewątpliwie potrzebne byłoby przeprowadzenie znacznie głębszych badań – istotnie wykraczających poza ramy niniejszego opracowania. Naturalnie, trudno sobie wyobrazić, aby w Polsce zrezygnowano dziś z bezpośrednich wyborów organu wykonawczego gmin. *Ergo*: badania nad doświadczeniami brytyjskimi powinny się koncentrować na kwestii – nie tyle sposobu wskazywania piastuna organu – ale zakresu jego kompetencji. Możliwe, że w kontekście coraz częściej zgłaszanych zastrzeżeń, że w Polsce organy wykonawcze mają zbyt silną pozycję ustrojową względem kolegialnych organów stanowiących, udałoby się ekstrapolować wnioski płynące z porównania skutków zróżnicowanego zakresu kompetencji wóldarzy brytyjskich miast.

Konieczne byłoby jednak uwzględnienie faktu, że społeczeństwo polskie bardzo ceni fakt, że bezpośrednie wybory wójta/burmistrza/prezydenta miasta pozwoliły wykreować silnych lokalnych liderów. Ponadto *a priori* presja na wprowadzenie takiego sposobu wyboru organu wykonawczego była w Polsce znacznie silniejsza niż w Wielkiej Brytanii. Tam bowiem w maju 2014 roku przeprowadzono 51 referendum, w których pytano mieszkańców, czy chcą przejść na system z wóldarzem wybieranym przez powszechne głosowanie. Inicjatywy przeprowadzenia referendum miały swoje

źródło w radach, petycjach mieszkańców lub decyzjach rządu. Tylko w 16 przypadkach społeczeństwo opowiedziało się za przejściem na model wyborów powszechnych.

Godnymi rekomendowaniami dla polskiego systemu samorządu terytorialnego są stosowane w Wielkiej Brytanii rozwiązania poszerzające mechanizmy partycypacyjne na poziomie lokalnym. Wiążą się one z oparciem działania administracji samorządowej na koncepcji współzarządzania (*governance*) i uzupełniania tradycyjnych instytucji demokracji reprezentatywnej tymi, które wywodzą się z demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej. Na gruncie praktycznym oznaczało to w Wielkiej Brytanii zastąpienie koncepcji obywatela-klienta ideą społeczeństwa współzarządzającego, czego częścią były właśnie nowe formy aktywności społecznej.

W okresie rządów Blaira administracja samorządowa powróciła zatem do zarzuconych przez konserwatystów konsultacji społecznych. Metody nakierowane na klienta, takie jak system skarg i wniosków, czy badania satysfakcji ze świadczonych przez samorząd usług, zostały zaś

319 W Wielkiej Brytanii kompetencje burmistrza zależne są od źródła legitymizacji jego władzy. Co naturalne, są one większe w przypadku mandatu demokratycznego uzyskiwanego w wyborach powszechnych.

uzupełnione o nowe formy demokracji. Mimo że początkowo niewiele na to wskazywało, kwestia zwiększania zaangażowania obywateli okazała się ważna także dla kolejnego laburzystowskiego premiera – Gordona Browna. Opowiedział się on za wzmocnieniem praw obywatelskich oraz równą dystrybucją władzy między wszystkie podmioty uczestniczące w procesie współzarządzania. Brown zaczął także szerzej wspierać ideę lokalizmu³²⁰.

Zatem w przypadku uznania, że polski samorząd terytorialny potrzebuje pełniejszego wdrożenia zasad *governance*, trzeba by uznać za zasadne odwołanie się do pewnych mechanizmów brytyjskich – przede wszystkim w obszarze planistycznym, aby system nie tylko nie tłamsił drobnych – dzielnicowych czy sołeckich inicjatyw – ale tworzył przestrzeń do ich dalszego rozwoju. W tym kontekście niezwykle ważna jest także współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Omawiany zakres jest jednak także obarczony dużym ryzykiem stosowania analogii, gdyż społeczeństwo brytyjskie jest znacznie silniej zróżnicowane, a i tamtejszy trzeci sektor uchodzi za o wiele bardziej rozwinięty.

Bibliografia

- Department for Communities and Local Government, *A plain English guide to the Localism Act*, DCLG Publications, 2011.
- Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England*, nr 24 z 2014.
- Gallent N., *Re-connecting 'people and planning' parish plans and the English localism agenda*, „Town Planning Review”, 84 (3), 2013.
- Gibson A., Asthana S., *Resource allocation for English local government: a critique of the four-block model*, „Journal of the Royal Statistical Society”, 174, cz. 3, 2011.
- Jaffery C., Wincott D., *Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition*, Publius, Vol. 36, nr 1 (Zima 2006), Oxford University Press.
- Kordfelder A., Uss A., *Local and regional democracy in the United Kingdom*, The Congress of Local and Regional Authorities, 26th session, Strasbourg 2014.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), Administracja publiczna, PWN, Warszawa 2003.
- Pipe J., *Two years on, what has the Localism Act achieved?*, „The Guardian”, 2 listopada 2013.
- Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Stocker G., *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2004.

320 K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 244-245.

OPRAWNE PANSTWO

TO
VA
WZ
S
H
W
M
C

OM
NS
RAMNE
C

ISBN 978-83-89410-87-0



9 788389 410870