

Skandynawski model samorządu terytorialnego, na przykładzie Królestwa Szwecji

W procesie budowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego istotną rolę odgrywa samorząd terytorialny. Stanowiąc formę władzy lokalnej, której celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb miejscowej ludności, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Działalność samorządu terytorialnego generuje jakość życia ich lokalnych społeczności, decyduje o standardzie zaspokajania codziennych potrzeb, zwłaszcza w zakresie usług komunalnych oraz życia społeczno-kulturowego, co świadczy o jego istotnej roli ustrojowej, a w tym społeczno-gospodarczej.

Podejmowanie decyzji w sprawach mieszkańców na szczeblu lokalnym w państwach skandynawskich ma długą tradycję. Spośród nich na szczególną uwagę zasługuje Królestwo Szwecji, w którym początki samorządności datuje się na erę nowożytną. Ówczesna starszyzna plemienna spotykała się na wspólnych „zebraniach” zwanych *tingami*, na których rozstrzygano sporne kwestie, dokonywano wymiaru sprawiedliwości. W średniowieczu powstało wiele wsi będących w bezpośrednim sąsiedztwie danych osad¹, zakładano miasta, w których działały dobrze rozwinięte samorządy. Ich rola została umniejszona wobec roszczeń monarchów do posiadania większej władzy na poziomie lokalnym. Istotne znaczenie dla odrodzenia się samorządności miała reforma rolna przeprowadzona przez Karola XI (1655–1697; król Szwecji od 1660) w latach 80. XVII w. Na jej podstawie dokonano parcelacji majątków szlacheckich, wzmacniając w ten sposób pozycje społeczności chłopskiej.

Pierwowzorem obecnej pozycji administracji lokalnej była reforma z 1862 r. wprowadzająca nowy podział administracyjny kraju. Zgodnie z nowymi przepisami nastąpił rozdział Kościoła od państwa (ustanowiono wiejskie okręgi gminne na podstawie średniowiecznych granic parafialnych; parafie przejęły zadania kościelne, miasta i gminy wiejskie otrzymały do wykonania zadania o charakterze świeckim)². Ponadto powołano

¹ Badacze zaliczają do grupy wsi te, których nazwy kończyły się członem: *-trop*, *-huit*, *-säter*, *-ryd*, *-måla*. W. A. Nowak, *Szwecja*, Warszawa 1975, s. 125–126.

² A. Kantak, *Struktura i układy kompetencyjne prowincji szwedzkich Blekinge, Kalmar, Kronoberg*. *Struktura i zadania stowarzyszeń gmin szwedzkich*, [w:] Sejmik Samorządowy Województwa

nową jednostkę samorządową – samorzady wojewódzkie – na szczeblu regionalnym, które jednocześnie stanowiły okręgi wyborcze w wyborach do pierwszej izby parlamentu. Ustawa ta zapewniła swobodę działalności finansowej gminy, która odtąd miała prawo do samostanowienia podatków bez akceptacji organów władzy centralnej³.

Należy dodać, że postępująca industrializacja, zmiany w sposobie gospodarowania na wsi, migracja społeczeństwa do miast i miasteczek spowodowała, iż małe straciły swoją prężność ekonomiczną i nie były samowystarczalne w wypełnianiu powierzonych im zadań. Stąd też w latach 40. parlament zdecydował o przeprowadzeniu reformy terytorialnej likwidującej „nadmierną” liczbę gmin⁴.

Następne lata przyniosły kontynuację reform samorządowych, zmierzających do połączenia takich jednostek lokalnych, które byłyby w stanie zapewnić swoim członkom odpowiedni zakres i poziom usług, a przede wszystkim byłyby finansowo niezależne (tabela 1).

Tabela 1
Gminy w latach 1862–2008

Rok	Łączna liczba gmin (w tym miasta)
1862	2 500
1952	2 498
1964	1 066
1969	848
1974	278
1983	284
1995	288
1999	289
2005	290
2007	290

Źródło: opracowanie własne: S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, op.cit., s. 14; Unia Europejska. Komitet Regionów, *Decentralizacja w Szwecji*, Bruksela 2005; UKIE, *Samorzady w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 47.

Gdańskiego, *Województwo Gdańskie 2000 plus. Strategia rozwoju*, Gdańsk 1997, s. 23; S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Stockholm 1999, s. 7–8.

³ Reforma z 1862 r. wprowadziła także pewną formę kontroli członków wspólnot samorządowych nad organami samorządowymi, tzw. *action popularis*. Każdy członek społeczności mógł sprawdzić, czy płacone przez niego podatki są właściwie wykorzystywane.

⁴ Reforma podjęta w 1946 r., zaczęła obowiązywać od 1952 r. Wskutek nowego podziału z łącznej liczby jednostek samorządowych ok. 2500, powstało 1037. Zgodnie z wytycznymi każda gmina wiejska miała liczyć ok. 3000 mieszkańców.

Obecnie w Królestwie Szwecji obowiązuje dwustopniowy podział terytorialny na gminy (*kommun*) i województwa (*landsting*); w ostatnich latach XX w. powstały dwa regiony (tzw. duże województwa) Skane i Västra Götaland w południowej części kraju, które stanowią swego rodzaju „teren doświadczalny” przed przyszłą reformą administracyjną. Skomplikowana struktura organów odpowiedzialnych za sprawowanie władzy i świadczenie usług wynika z obecności instytucji państwowych na wszystkich szczeblach i różnego rodzaju gmin, do których należą: a) gminy świeckie prymarne – potocznie zwane gminami; b) gminy świeckie sekundarne – tzw. stopnia wojewódzkiego; c) parafie kościelne; d) diecezje⁵.

Zasada samorządności wpisana jest do konstytucji – Akt o Formie Rządu z 28 lutego 1974 r. Podział terytorialny, prawa, obowiązki jednostek samorządowych i ich struktur organizacyjnych są określone w ustawie o samorządzie terytorialnym, we właściwych aktach legislacyjnych (specjalne uprawnienia ustawowe) oraz w wielu szczegółowych aktach upoważniających⁶.

Jednostki samorządu ściśle powiązane są z obszarem terytorialnym, co m.in. oddziałuje na ich uprawnienia. Działalność ich ogranicza się do świadczenia społecznie użytecznych usług swoim członkom.

Wybory przedstawicieli samorządowych odbywają się równolegle z wyborami do parlamentu szwedzkiego co 4 lata. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobom zarejestrowanym w gminie i tym, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18 lat. Prawo to przysługuje także wyborcom nieposiadającym obywatelstwa, ale jeśli co najmniej przez trzy lata (licząc od 1 listopada) są zarejestrowane w Szwecji. Regulacja prawna daje większe uprawnienia cudzoziemcom (od 1976 r.), aniżeli jest to w innych krajach. Także członkostwo w Unii Europejskiej (od 1995 r.) zobowiązuje (na podstawie dyrektywy wyborczej UE) do stawiania członków Unii na równi z obywatelami szwedzkimi. Odnosi się to także do obywateli Norwegii i Islandii (nienależących do UE) – jako przedstawicieli państw nordyckich.

Rada gminna i wojewódzka są jedynymi organami pochodzącymi z wyborów bezpośrednich. Liczebność rad zależy od decyzji osób uprawnionych do głosowania w danej gminie bądź województwie. Istnieje możliwość powołania większej liczby członków powyżej wymaganego minimum 31 osób, ale ich liczba musi być wielkością nieparzystą. Zgodnie z prawem samorządowym (na podstawie ustaw) do obowiązków radnych⁷ należy uczestniczenie w posiedzeniach organów gminy i podejmowanie decyzji.

W ostatnich latach XX w. wprowadzono (w kilku gminach) prawo uczestniczenia wszystkich obywateli w posiedzeniach rady, a także możliwość zadawania pytań członkom rady. Obywatele – jako reprezentacja nieformalna ma prawo powoływania grup opiniotwórczych, organizowania debat itp.

⁵ S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, op.cit., s. 21.

⁶ Konstytucja Królestwa Szwecji z 28 lutego 1974 r., Ustawa o samorządzie terytorialnym uchwalona przez Riksdag w czerwcu 1991 r., obowiązująca od 1 stycznia 1992 r.

⁷ Radny – przedstawiciel samorządu, to osoba pochodząca z wyborów a niebędąca członkiem zarządów spółek będących własnością gminy.

Wśród członków gminy rada może rozpisywać referendum o charakterze opiniotwórczym. Nowelizacją ustawy z 1 lipca 1994 r. zezwolono radzie zarządzać otwarte posiedzenia komisji – co zwiększa kontrole nad ich działalnością.

Rada będąca organem przedstawicielskim decyduje o sprawach zasadniczych dla gminy (tzw. własne sprawy gminy – określenie używane w języku prawniczym), np.: ogólny plan zagospodarowania przestrzennego, system opieki socjalnej, uchwalanie budżetu i określenie wysokości podatków, kwestie w sprawach finansowych. Rada powołuje organy pomocnicze, jakimi są komisje, określa ich liczbę, wyznacza rewizorów, przyjmuje roczne sprawozdania z działalności finansowej oraz udziela absolutorium.

Zakres ten nie podlega kontroli państwa, ale weryfikacje postanowień mogą być prowadzone w sądach administracyjnych, jedynie na wniosek członków gminy. Każdy mieszkaniec jednostki administracyjnej państwa ma prawo do kwestionowania decyzji podjętych przez właściwą radę poprzez wniesienie odwołania do właściwych sądów. Wymagane jest spełnienie pewnych warunków m.in.: a) decyzje samorządu lokalnego nie mogą naruszać praw jednostki; b) decyzja nie może być niezgodna z obowiązującym prawem i musi być podjęta zgodnie z procedurą; c) decyzja musi dotyczyć praktycznych działań rady (np. w sferze ekonomicznej) i nie może wykraczać poza jej uprawnienia⁸. System ten zapewnia dużą samodzielność gminom, wykazując dużą elastyczność ułatwiającą przystosowanie się do zmieniających się warunków.

Obligatoryjnie powoływanym organem w każdej radzie (gminnej/wojewódzkiej) jest zarząd (uznawany za „rząd”), pełniący funkcje kierownicze i koordynujące. Do istotnych obowiązków należy kierowanie finansami administracji, projektowanie budżetu, weryfikowanie propozycji działań jako rzecznik (reprezentant rady). Mimo ograniczonych środków przymusu, nadzoru działalności komisji, może od nich przejąć zadania administracyjne i realizacje. Może np. zajmować się sprawami personalnymi, zarządzaniem nieruchomościami, służbami ratowniczymi.

Rozwiązania te odnoszą się do rad wojewódzkich: wyłanianie reprezentacji społeczności w postaci rady oraz powoływanie spośród jej członków zarządu.

Merytoryczną pomoc rady mogą uzyskać od wspomagających je organów samorządowych, czyli komisji. Wcześniejsze przepisy obligowały samorząd gminny i wojewódzki do tworzenia specjalistycznych (tematycznych) komisji np.: edukacji, zdrowia, budownictwa. Ustawą z 1991 r. dano pewną swobodę decydowania o strukturze i organizacji komisji, z wyjątkiem obligatoryjnego powołania komisji wyborczej i zarządu. Wprowadzono tym samym zapis, iż komisja nie może stanowić praw i obowiązków, w których reprezentuje stronę. Jednocześnie nie może nadzorować działalności, którą wykonuje i ponosi odpowiedzialność.

Skład osobowy komisji podyktowany jest względami politycznymi (choć istnieje kilka gmin apolitycznych), stosując zasadę proporcjonalności podziału miejsc między

⁸ A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992, s. 42; S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, op.cit., s. 46.

poszczególne partie reprezentowane w radzie. Nie ma przeciwwskazań, by skład komisji dobierany był według kryterium fachowości, powołując tzw. zarządy profesjonalne.

Komisje zobowiązane są do przygotowania spraw w takiej formie, aby rada mogła w sposób szybki i precyzyjny podjąć decyzję. Ponadto wykonuje wszelkie działania administracyjne i realizacyjne, jest zobowiązana do składania sprawozdań. Ustawa zezwala na powoływanie „komisji lokalnych” – dla osiedli, dzielnic, które podejmują się zadań dotyczących najbliższego otoczenia np.: forma zorganizowania opieki nad osobami starszymi, dziećmi, niepełnosprawnymi, tworzenie nowych ośrodków kultury.

Podstawa funkcjonowania i rozwoju samorządu jest gospodarka finansowa. W corocznie uchwalanym budżecie gminy i województwa (następuje to w listopadzie lub w wyjątkowych sytuacjach w grudniu) dokonuje się szacunkowego bilansu, rachunku strat i zysków, analizy finansowej. Uzupełnienie (i swego rodzaju zabezpieczenie) powinien stanowić plan finansowy na następne trzy lata.

Głównymi źródłami finansowania samorządów lokalnych są: a) podatki własne, b) podatki wyrównawcze; c) ogólna i celowa dotacja państwa; d) opłaty i składki; e) pożyczki; f) dochody ze sprzedaży i świadczenia usług⁹.

Mocą zapisu konstytucyjnego jednostki samorządu lokalnego mogą stanowić o wielkości własnych dochodów podatkowych. By nie doprowadzić do nadmiernego wzrostu podatków lokalnych¹⁰, w latach 1997–1999 uchwalono nowe regulacje prawne co do ich wysokości. Stanowiły one, iż gmina lub województwo jeśli podniesie podatek powyżej poziomu z 1996 roku, zostanie zmniejszona jej wysokość dotacji państwowych (z pominięciem trzech gmin o najniższych podatkach). Różnice w taryfach podatkowych (sięgają rzędu 8%) odzwierciedlają różnicę w sposobach zabezpieczania działalności gminy, np.: efektywność wykorzystania funduszy, poziom usług, standard prowadzonej działalności. Ogólnie dotacje państwa – ich funkcja, polega na wsparciu finansowym tych samorządów lokalnych, które nie są w stanie samofinansować prowadzonej działalności. Niwelowanie różnicy między „lepszymi a gorszymi” budżetami lokalnymi stanowi formę regulatora finansowego państwa.

U progu nowego tysiąclecia szwedzki samorząd terytorialny ma silną pozycję. Kryzys gospodarczy, cięcia finansowe w gminach i województwach nie spowodowały zmniejszenia jakości świadczonych usług, a wręcz przeciwnie, wymusiły na jednostkach samorządowych podejmowanie coraz to nowych zadań. Gminy we własnym zakresie starają się pozyskać odpowiednie środki, będące do dyspozycji w Unii Europejskiej na rozwój regionalny, oświatę. Stopniowo zmienia się relacja państwo – samorząd, na korzyść „lokalności”, np. wypłaty (także ich wysokości) zasiłków dla bezrobotnych spoczywają na

⁹ A. Gustafsson, op.cit., s. 134–139; S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, op.cit., s. 74.

¹⁰ Swoboda w określaniu wysokości podatków doprowadziła w niektórych rejonach kraju do ich nadmiernego wzrostu. Spowodowało to pogłębianie się deficytu finansów publicznych, kłopoty administracji państwowej w utrzymaniu stabilnej gospodarki kraju. W latach 1995–1996 parlament nie ustanowił żadnych regulacji dotyczących wysokości pułapów podatkowych.

gminach. Gminy realizują program zmian w ekologii społecznej, zatwierdzony przez rząd. Dla poprawy lokalnych warunków ekologicznych, przyznawane są na ten cel środki państwowe będące do dyspozycji władz gminnych. Naczelną zasadą obowiązującą (od 1996 r.) w polityce finansowej państwa jest, by wszystkie gminy i województwa mogły zapewnić swoim mieszkańcom „ten sam standard za tę samą cenę”. Różnica w ich realizacji będzie wynikała z taryf: podatkowych. A te z kolei odzwierciedlają aspiracje gminy/województwa w dążeniu do zapewnienia poziomu usług, wysokiej jakości prowadzonej działalności, wyniku ekonomicznego.

Prowadzone dyskusje nad nową formą samorządową (region), wprowadzeniem korekt i aktualizacją systemu dotacji państwowych (proponowane zmiany zostały wprowadzone etapami, począwszy od 1 stycznia 2001 r.), prowadzą w kierunku odciążenia państwa i większej niezależności administracji samorządowej. Administracja rządowa podjęła się zadania koordynowania prac nad powstaniem nowej struktury terytorialno-administracyjnej – regionu. Według założeń planu przyszłe regiony (połączone województwa) miały same decydować o swoim kształcie terytorialnym, a ich decyzja wymagałaby zatwierdzenia przez Riksdag. Västra Götaland i Skane tworzyły dotąd „eksperymentalny” region, a od 2011 r. mają połączyć się z województwem Halland i Gotlandią. Dyskusje nad liczbą regionów wciąż trwają; sugeruje się utworzenie 6, 8, 10 jednostek regionalnych.

Należy podkreślić, że rezygnacja z modelu centralnego planowania wynika z faktu, że nie sprawdził się on w nowej rzeczywistości gospodarczo-społecznej, na którą największy wpływ wywiera globalizacja gospodarki światowej. Na zakończenie powyższych uwag należy dodać, że po długim okresie nieprzerwanego rozwoju, ogólny kryzys gospodarczy niekorzystnie wpłynął na jednostki samorządu terytorialnego. Trudna sytuacja ekonomiczna wymusiła podjęcie intensywnych działań mających na celu rozbudowę i wzrost efektywności organizacji samorządu lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek gminnych. Członkostwo Szwecji w Unii Europejskiej i rozwój współpracy międzynarodowej w różnych dziedzinach przyczyniły się do częstszych kontaktów społeczności gminnych i wojewódzkich z zagranicą, co pozytywnie wpłynęło na rozwój szwedzkiego systemu samorządu terytorialnego.