

# Józef Łaptos

---

## Belgia

---

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 17-30

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Józef Łaptos

## Belgia

Belgia współczesna, istniejąca w formie federacji, zmierza, jak wiele na to wskazuje, do konfederacji, a może nawet do podziału na mniejsze jednostki państwowe. Prace nad reformą trwały wiele lat. Potrzebę zmian oddawały dobrze słowa premiera G. Eyskensa wypowiedziane w lutym 1970 r.: „Państwo unitarne, funkcjonujące w dotychczasowych strukturach, przeżyło się. Wspólnoty i regiony powinny zająć należne miejsce w zmienionych strukturach państwa, lepiej przystosowanych do specyfiki kraju”<sup>1</sup>. 24.12.1970 r. parlament przyjął pakiet poprawek, które zmieniały w znacznym stopniu ustrój Belgii, ale nie czyniły jej jednoznacznie państwem federalnym<sup>2</sup>. Ustawodawca pod tym względem zachował się dość wstrzemięźliwie i unikał pojęcia „federacja” nie tylko w tekście poprawek, ale również w ustawach, jakie zostały przyjęte w następnych latach, by dopiero u progu 1993 r. objąć tym mianem także instytucje powołane do życia w ramach nowelizacji, zaakceptowanej w dzień Wigilii Bożego Narodzenia 1970 r.

Najważniejsza zmiana wyrażona została w art. 3 poprawionej konstytucji, wprowadzającym trzy wspólnoty (*communautés, gemenschappen*): francuską, niderlandzką oraz niemiecką, i nadającym im znaczne uprawnienia autonomiczne, ale ograniczone jedynie do sfery kultury. To pociągnięcie było odpowiedzią na stawiane przez długie lata przez Flamandów postulaty właśnie w tej dziedzinie. Zmian było więcej. Równocześnie bowiem ze wspólnotami art. 107 konstytucji powoływał do życia regiony (*régions, gewesten*) – na podstawie kryterium terytorialnego, a więc: Flandrię, Walonię i Brukselę. Regiony uzyskały szerokie uprawnienia ekonomiczne. Owa innowacja była z kolei odpowiedzią na żądania francuskojęzycznych mieszkańców Walonii i Brukseli aspirujących do autonomii gospodarczej. Innymi słowy: do procedury podejmowania decyzji politycznych opartej na tradycyjnych trzech szczeblach, jakimi były dotąd gmina, prowincja i państwo, konstytucja wprowadziła dwie nowe instytucje<sup>3</sup>. W celu rozstrzygnięcia nieuniknionych, z założenia,

<sup>1</sup> Chambre des Représentants Documents, 18 février 1970, s. 3.

<sup>2</sup> X. Mabilie, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles 1986, s. 350.

<sup>3</sup> J. Ladrière, *Le système politique belge: situation 1970*, „Courrier Hebdomadaire” 20.11.1970, nr 500, s. 49.

sporów kompetencyjnych parlament powołał w 1971 r. specjalny Wydział do Spraw Ustawodawstwa<sup>4</sup>.

Regiony zgodnie z postanowieniami ustawy posiadały rady regionalne, które składały się z senatorów mieszkających na ich terenie. Rola rad polegała na opinowaniu każdego przepisu ustawy lub zarządzenia, którego moc rozciągała się na obszar regionu lub instytucji na nim działających. Dekretem królewskim z 8.10.1974 r. utworzono ministerialne komitety do spraw regionalnych, które były organami *quasi*-wykonawczymi regionów. Miały one także prawo określania sposobu wydawania środków budżetowych przyznawanych centralnie. Jak już wspomniano, jedną z wielu decyzji podjętych w związku z reformą było wprowadzenie parytetu w odniesieniu do liczby ministrów francusko- i niderlandzkojęzycznych, z wyłączeniem z tego rachunku premiera. Ta zasada jednak nie została zastosowana wobec urzędników niższego stopnia.

W 1977 r. po utworzeniu rządu opartego na szerokiej koalicji doszło do podpisania Paktu Wspólnotowego (zwanego także Paktem Egmonta) ustalającego kolejne etapy zmian instytucjonalnych. Zgodnie z jego założeniami liczba szczebli decyzyjnych, która po reformie z 1970 zwiększona została z trzech do sześciu, miała być zredukowana do czterech: państwa, wspólnoty, regionu i gminy. Rok później w kolejnym układzie politycznym (układ z Stuyvenberg) te postanowienia przybrały postać projektów ustaw<sup>5</sup>, ale dopiero latem 1980 r. miało miejsce przyjęcie czwartej w historii Belgii poprawki do konstytucji będącej zarazem drugim etapem na drodze do federacji.

Tym razem nowelizacja konstytucji szła bardzo daleko i zmieniła całkowicie oblicze regionów i wspólnot. Warto podkreślić, że art. 3 z 1970 r. wprowadzał trzy wspólnoty kulturalne: francuską, niderlandzką i niemiecką. W 1980 r. ustawodawca zniósł określenie „kulturalna” przy każdej z nich. Nie była to bynajmniej zmiana kosmetyczna, jako że pociągała za sobą rozszerzenie kompetencji tych instytucji na ochronę zdrowia i pomoc społeczną. Dwie wspólnoty zmieniły ponadto swą nazwę. Wspólnota niderlandzka stała się wspólnotą flamandzką, niemiecka zaś wspólnotą niemieckojęzyczną. Jedynie wspólnota francuska pozostała przy pierwotnej nazwie. Każda ze wspólnot została wyposażona we własny parlament (radę wspólnoty) oraz władzę wykonawczą – egzekutywę.

W ramach czwartej poprawki rozwiązano także sprawę finansowania wspólnot. W tej kwestii ścierały się ze sobą od dziesięciu lat dwie odmienne koncepcje. Walonowie byli zwolennikami finansowania ich z budżetu centralnego, Flamanowie stali na stanowisku tworzenia budżetu w ramach podatków lokalnych. Poprawka zmierzała do pogodzenia obu stron, dając wspólnotom prawo do ściągania niektórych podatków jako uzupełnienia dotacji z budżetu centralnego.

W odniesieniu do regionów nowelizacja konstytucji z 1980 r. nie była niczym innym jak spóźnioną, w dodatku jedynie częściową (nie objęła bowiem Brukseli), realizacją art. 107. Jej zasługą było jednak bardziej precyzyjne określenie uprawnień. Kompetencje regionów rozciągały się od tej chwili na takie zagadnienia, jak: gospodarka przestrzenna, ekologia, rolnictwo, budownictwo mieszkaniowe, energia, polityka zatrudnienia, a także badania naukowe związane z tymi dziedzinami.

<sup>4</sup> B. Boulanger, R. Cavenaile, *La Belgique des origines à l'État fédéral*, Bruxelles 1990, s. 25.

<sup>5</sup> X. Mabilie, *Histoire politique...*, s. 54.

Państwo przekazywało regionom znaczną część swych uprawnień w dziedzinie gospodarczej, zobowiązując je w zamian do przestrzegania „unii ekonomicznej i walutowej”, co oznaczało w praktyce respektowanie zasady swobodnego przepływu kapitałów, pracowników i usług oraz prowadzenia polityki finansowej wspólnej dla całej Belgii.

Zgodnie z nową poprawką władzę w regionach miały sprawować rady regionalne, które ze swego składu wyłaniały egzekutywy. Te ostatnie różniły się liczbą członków ze względu na fuzję władz wspólnoty i regionu w przypadku Flandrii. W Walonii takie scalenie nie było brane pod uwagę z powodu znacznej przewagi we wspólnocie francuskojęzycznych Brukselczyków. Nie oznaczało to bynajmniej zawieszenia współpracy czy ograniczenia wzajemnych kontaktów.

Efektem owych zabiegów było wyposażenie Belgii w skomplikowaną konstrukcję, wskazującą wyraźnie, że kraj ten swą przyszłość chce widzieć w państwie federalnym. Wadą (lub ceną, jak woli część Belgów) przyjętego rozwiązania było to, że zamiast federacji dwojga: tzn. Flandrii i Walonii, wybrano skomplikowany system czterech grup językowych (niderlandzkiej, francuskiej, niemieckiej i dwujęzycznej Brukseli) oraz trzech regionów. Niedopracowanym segmentem reformy było pozostawienie władz centralnych w dotychczasowym kształcie, nieodpowiadającym w pełni wymogom nowego ustroju<sup>6</sup>.

Pierwszy i drugi etap reformy starano się przedstawić jako zwycięstwo Flamanów, ale ustalone parytety instytucjonalne odebrane zostały przez nich raczej jako narzucenie ciasnego gorsetu uniemożliwiającego korzystanie z własnej przewagi demograficznej i ekonomicznej. Oznaczało to, w subiektywnym odbiorze, utrzymanie nadal silnej pozycji francuskojęzycznych Belgów i „niesprawiedliwe” transfery finansowe w kierunku Walonii. Wprowadzane sukcesywnie w życie reformy nie likwidowały więc całkiem napięć między dwoma częściami składowymi państwa. Belgię czekały kolejne zmiany i batalie. Pewną nadzieję można było jeszcze pokładać w wyciszeniu nastrojów i w koncyliacyjnych działaniach powołanego ustawą z 28.07.1983 r. Trybunału Arbitrażowego, którego zadaniem było rozwiązywanie sporów kompetencyjnych. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych dość mocno nalegano na fuzję organów regionu walońskiego i wspólnoty francuskiej. Równocześnie nowy ruch pod nazwą „Walonia – Region Europy” próbował ożywić debatę, włączając ją do problematyki europejskiej polityki regionalnej<sup>7</sup>.

Na początku lat 90. sytuacja polityczna pozwoliła na sfinalizowanie reformy państwa. Po kilku etapach negocjacji poddano rewizji 42 artykuły konstytucji. Poprawki te, przesądzające o charakterze państwa belgijskiego, zostały uchwalone 14.07.1993 r., przewagą zaledwie dwóch głosów.

Zmianie uległ przede wszystkim art. 1 konstytucji, który od tej pory brzmi następująco: „Belgia jest państwem federalnym, składającym się ze wspólnot i regionów”.

Pojawienie się w tekście oficjalnym pojęcia federacji, unikanego w poprzednich reformach, oznaczało kres państwa unitarnego. Federacja stała się rzeczywistością, w którą wpisywały się także dokonane wcześniej zmiany<sup>8</sup>. Władze centralne

---

<sup>6</sup> A. Gerlache, J. Vande Lanotte, M. Uyttendaele, S. Bracke, G. Goedertier, *La Belgique pour débutants*, Bruxelles 2000, s. 218 i n.

<sup>7</sup> J. Brassine, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique*, Bruxelles 1989, s. 13.

<sup>8</sup> J. Łaptos, *Historia Belgii*, Wrocław 1995, s. 278.

zachowały uprawnienia dotyczące interesu ogólnonarodowego, czyli odnoszące się do obrony, sądownictwa, spraw międzynarodowych, ubezpieczeń społecznych, podatków, finansów. Niektóre kompetencje państwo dzieli od tego czasu z regionami i wspólnotami, m.in. te dotyczące badań naukowych, oświaty (kwestia wieku szkolnego, ujednoliconych dyplomów itp.). Rząd federalny ponadto odpowiada za całość stosunków z Unią Europejską i NATO oraz za wszystkie kwestie, które nie zostały przypisane wspólnotom i regionom.

Decyzje są wypracowywane na trzech poziomach. Na poziomie federalnym Belgia ma parlament składający się tradycyjnie z Izby Reprezentantów i Senatu. 150 deputowanych z izby niższej wybieranych powszechnie reprezentuje dwie grupy językowe: francuskojęzyczną i niderlandzkojęzyczną. Izba wyższa liczy 40 senatorów wybieranych przez kolegia francuskojęzyczne i niderlandzkojęzyczne. Do tej liczby należy dodać senatorów z tytułu nabytych praw, członków rodziny królewskiej. Rząd federalny kierowany przez premiera musi mieć równą liczbę ministrów reprezentujących obydwie grupy językowe. Parytet językowy nie dotyczy jedynie premiera.

Wspólnoty zachowały pełne kompetencje w kwestiach oświaty, kultury, polityki rodzinnej i sanitarnej oraz pomocy społecznej. Każda wspólnota uzyskała prawo posiadania własnego parlamentu i własnej władzy wykonawczej. Regiony również zostały wyposażone w parlamenty i rządy. Ich kompetencje rozszerzono na sprawy dotyczące zagospodarowania terytorialnego, polityki mieszkaniowej, energetyki, gospodarki regionalnej i w określonym zakresie także handlu zagranicznego, polityki zatrudnienia, infrastruktury i transportu publicznego.

Od chwili wprowadzenia w życie reformy z 1993 r. prowincje stały się szczeblem pośrednim między regionami a gminami. Belgia, nie licząc regionu brukselskiego, posiada dziesięć prowincji (po rewizji konstytucji nastąpił bowiem podział Brabancji w 1995 r.).

Wspomniane wyżej wyłączenie Brukseli z podziału na prowincje miało miejsce 1.01.1995 r. Kompetencje, jakie do tego czasu posiadała w stolicy rada prowincjonalna i stałe przedstawicielstwo Brabancji, zostały przekazane Wspólnotowej Komisji Francuskiej (COCOF), Wspólnotowej Komisji Flamandzkiej (COCON) oraz Komisji Wspólnej (COCOM)<sup>9</sup>.

Mogłoby się wydawać, że usankcjonowanie ustroju federalnego stanowiło gwarancję uśmierzenia ciągłotek separatystycznych. Obowiązywała przecież zasada równości jednostek składowych, a ponadto poszczególne człony federacji uzyskały szereg uprawnień wyłącznych (w tym także w stosunkach z zagranicą). Spory w istocie przycichły na pewien czas, ale rozgorzały na nowo wokół podziału kompetencji. System skazany był więc na dalszą ewolucję w niezbyt jasno określonym kierunku. Ważny etap na tej drodze stanowiły „układy św. Polikarpa”, ratyfikowane 28.06.2001 r. przez parlamenty federalne. W ich myśl wspólnoty językowe mogły korzystać z finansowania strukturalnego. Regiony z kolei zwiększyły swe kompetencje w dziedzinie gospodarki terytorialnej i podatków oraz handlu zagranicznego. Przyjęty podział uprawnień odbiega od zasad obowiązujących w państwach federalnych, z jednej strony bowiem jednostki składowe posiadają uprawnienia międzynarodowe, z drugiej zaś kompetencje przyznane *en bloc*. Jeśli więc jakaś

<sup>9</sup> [www.bruxelles.irisnet.be/fr/region/region\\_de\\_bruxelles-capitale](http://www.bruxelles.irisnet.be/fr/region/region_de_bruxelles-capitale) [dostęp 20.05.2009].

kompetencja została powierzona jednostce federacyjnej, to zniknęła całkowicie z uprawnień ogólnofederalnych.

Wejście w życie zapisów nowej konstytucji zbiegło się w czasie z niespodziewaną śmiercią króla panującego od 1951 r. Odejście Baudouina I, darzonego ogromną sympatią po obu stronach granicy etnicznej, wzmocniało psychologicznie poczucie końca całej epoki, tym bardziej że następcą Albert II nie uchodził za tak nieskazitelnego człowieka jak poprzednik i siłą rzeczy posiadał mniejszy autorytet. Znaczenie elementu identyfikacyjnego, tożsamościowego dla Belgów, jakim był dotychczas władca, w ramach nowego ustroju miało zostać poddane trudnej próbie<sup>10</sup>. Wchodząc w XXI w., Belgia musiała więc stawić czoła kwestii, której nazwania unikano dość długo, podobnie jak dwie dekady wcześniej w przypadku „federacji”. Obecnie odpowiednie pojęcie funkcjonuje już powszechnie w dyskursie politycznym. Jest nim „separacja”, zwana w łagodniejszej wersji „konfederacją”.

Powyższe zmiany wpłynęły również na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Rozpoczynając jego analizę od **gmin**, można posłużyć się określeniem znawcy problematyki belgijskiej: „the basic fact of national life”<sup>11</sup>. Te jednostki administracyjne mają dłuższą tradycję niż samo państwo belgijskie. Ich burzliwe dzieje pokrywają się w dużej mierze z walką o autonomię i wpisują w proces przemian demokratycznych od czasów średniowiecza. Jest to głównie zasługą miast, które bardzo wcześnie posiadały rozwinięte i zróżnicowane struktury samorządowe. Po włączeniu terytoriów belgijskich do Francji w 1795 r. miasta poddane zostały ustawodawstwu okupanta, co przyniosło w efekcie uniformizację organizacji gmin i podporządkowanie ich władzy centralnej. Do tego czasu sytuacja jednostek lokalnych na terytorium przyszłej Belgii była różnorodna w zależności od tego, czy należały one do Niderlandów austriackich czy do Księstwa Leodyjskiego. Likwidacja przywilejów miejskich obowiązujących za czasów *ancien régime* w konfrontacji z odśrodkowymi tradycjami zaowocowała poszerzeniem marginesu samorządu lokalnego.

Niepodległa Belgia pozostawiła gminy w dotychczasowym kształcie i w konstytucji uchwalonej w 1831 r. uznała (zapis ten pozostał mocy), że gmina jest najważniejszym „ogniwem demokratycznej organizacji kraju”<sup>12</sup>. Szczegółową organizację regulowała ustawa z 1836 r., wprowadzająca kilka nowych zasad: bezpośrednie wybory, jawność posiedzeń, dysponowanie własnym budżetem i poddanie się nadzorowi ze strony wyższej instancji w celu zapewnienia praworządności. W początkach niepodległości zgodnie z napoleońskim modelem administracji gmina pełniła w zasadzie dwie funkcje. Pierwsza polegała na sporządzaniu aktów stanu cywilnego, druga na uaktualnianiu rejestrów ludności i gromadzeniu danych dotyczących narodowości obywateli. Od tego czasu miało miejsce wiele zmian i gminy otrzymywały coraz to nowsze zadania.

Liczba gmin odziedziczonych po obcych rządach pozostała bez zmian i wynosiła 2739. Powolna redukcja tej liczby była wynikiem głównie zmian demograficznych.

---

<sup>10</sup> C. Berckmans, *La Mort du Roi*, [w:] A. Pickels, J. Sojcher (red.), *Belgique toujours grande et belle*, Bruxelles 1998, s. 215–217.

<sup>11</sup> B. Rémond, *How regions are governed*, „Le Monde Diplomatique” maj 2001 (wersja anglojęzyczna).

<sup>12</sup> C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur 2003, p. 22.

W 1928 r. Belgia miała 2675 gmin, a w roku 1977, tuż przed wprowadzaniem reformy – 2359. Po przeprowadzonej wówczas akcji łączenia mniejszych ośrodków na mapie administracyjnej federalizującego się państwa pozostało do dziś 589 gmin, z których 262 jest walońskich, 19 brukselskich i 308 flamandzkich<sup>13</sup>, 87 spośród nich to miasta.

Przesłanką tych komasacyjnych zabiegów było dążenie do oszczędności w funkcjonowaniu administracji, racjonalizacji zarządzania i sprostanie trudnościom budżetowym. W większości przypadków owa fuzja miała miejsce wokół miast i miasteczek, które swą nazwą objęły także okoliczne wioski. W poszukiwaniu nazw dla nowych jednostek administracyjnych sięgano czasem do pojęć geograficznych, np. rzeki przepływającej przez terytorium (Sambreville) bądź poddawano się poetyckim inspiracjom, jak w przypadku La Bruyère (Wrzosowisko). Dawne gminy określa się czasem mianem „sekcji”. Ta redukcja nie zyskała pełnej aprobaty społeczności lokalnych i niektórych konstytucjonalistów. Zdaniem wielu stanowiła ona niewłaściwą odpowiedź na dobrze postawione pytanie dotyczące racjonalnego zarządzania.

Akcji scalającej nie podjęto w odniesieniu do regionu Brukseli-stolicy, ze względu na wymogi równowagi językowej. Dla mieszkańców 19 gmin brukselskich zniesienie szczebla gminnego oznaczałoby w kontekście instytucjonalnym Belgii zerwanie słabej równowagi językowej i naruszenie zasad demokracji, jako że prowadziłoby do transferu najważniejszych cech władz lokalnych na szczebel regionu, a tym samym do ograniczenia autonomii. W wyniku zmian ustrojowych i administracyjnych gmina stała się władzą niezależną w odniesieniu do wszystkich spraw miejscowych i pozostała najniższym szczeblem władzy, o czym przypomina każda interwencja burmistrza czy ławnika dokonywana w imieniu państwa.

Do obowiązkowych zadań gminy należy współfinansowanie Publicznego Ośrodka Akcji Socjalnej (Centre Public d'Action Sociale – CPAS), organizacja nauczania na szczeblu podstawowym, prowadzenie rejestru spraw cywilnych, kontrola bezrobocia, pokrywanie deficytu organizacji i zakładów związanych z funkcjonowaniem Kościoła katolickiego, anglikańskiego, protestanckiego oraz gmin żydowskich, utrzymanie porządku publicznego oraz dbałość o stan dróg miejscowych i czystość ulic. Do zadań gminy należy także wydawanie dokumentów administracyjnych, dowodów osobistych, paszportów, kart pobytowych na terytorium Belgii, aktów urodzenia i zgonu. Pozostałe funkcje mają charakter fakultatywny. Dotyczy to oświaty na szczeblu innym niż podstawowy, budownictwa mieszkaniowego, turystyki, promocji aktywności ekonomicznej, aktywności kulturalnej. Ogólnie mają one „działać na rzecz ułatwienia życia mieszkańcom”<sup>14</sup>. Kierowanie administracją gminną konstytucja powierzyła burmistrzowi, radzie gminnej (Conseil Communal) i kolegium gminnemu (Collège Communal).

**Burmistrz** (zwany w niektórych gminach merem) jest przedstawicielem regionu i zarazem przedstawicielem państwa na terytorium gminy. Pełni on zatem podwójną funkcję, czy jak popularnie się określa, nosi dwie czapki. W jednej z nich

---

<sup>13</sup> Ibidem, s. 113. Zob. także: [www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/communes/](http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/communes/) [dostęp 10.06.2009].

<sup>14</sup> Por. J. Boć, *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993. O aktualnych sprawach dotyczących samorządów zob. stronę Związku Miast i Gmin Belgii: [www.uvcv-vbsg.be](http://www.uvcv-vbsg.be) [dostęp 10.06.2009].

jako przedstawiciel władz zwierzchnich kontroluje stosowanie ustaw, dekretów i rozporządzeń, w drugiej zaś jako szef gminnej władzy wykonawczej czuwa nad utrzymaniem porządku na swym terytorium. Burmistrz zgodnie z prawem komunalnym z 2001 r. przestał być mianowany przez króla, jak to miało miejsce w okresie Belgii unitarnej. Od tej daty jego mianowanie stało się prerogatywą rządu regionu. Propozycje personalne składa rada gminna, a ostatecznego wyznaczenia burmistrza dokonuje minister spraw wewnętrznych. Z reguły zostaje nim kandydat, który otrzymał najwięcej głosów. Przewodniczy on radzie gminnej i kolegium z prawem zabierania głosu. Posiada dodatkowe uprawnienia zwłaszcza w kwestiach bezpieczeństwa. Jako szef policji może wymagać np. wzmożonej czujności w dzielnicach o zwiększonej przestępczości. Podejmuje także decyzje mniejszej wagi, jak np. umieszczenie billboardu reklamowego na którymś z domów w jego gminie.

Rada gminna liczy od 7 do 55 członków – w zależności od liczby mieszkańców. Jawność obrad nie jest obowiązkowa poza pewnymi kwestiami, do których należy dyskusja nad budżetem. Radni wybierani na okres 6 lat decydują o regulacjach gminnych, podatkach i wydatkach. Rada zbiera się co najmniej 10 razy w roku na posiedzeniach plenarnych. Radni, podobnie jak ławnicy, nie pobierają pensji. Są natomiast wynagradzani za udział w posiedzeniach. Mówi się, że rozliczają się „żetonami obecności”. Przed każdym posiedzeniem mogą oni stawiać pytania ławnikom, na których spoczywa obowiązek odpowiedzi na owe interpelacje.

Organem wykonawczym jest kolegium gminne (we Flandrii i Brukseli nazywane tradycyjnie kolegium ławników – Collège des Echevins<sup>15</sup>). W jego skład wchodzi burmistrz i od 2 do 10 ławników, wybieranych w głosowaniu tajnym przez radę gminną. W Walonii po reformach z 2004 r. do kolegium wchodzi także przewodniczący CPAS, bez względu na to, czy jest on członkiem rady gminnej, czy nie. Posiedzenia kolegium odbywają się częściej niż sesje rady. Jego członkowie analizują zaawansowanie podjętych projektów, wykonują postanowienia rady i podejmują decyzje w sprawach bieżących. Decydują także o programach szkolnych i zarządzają szkołami. Tak na przykład w wieloetnicznej gminie brukselskiej – Schaerbeek – z inicjatywy ławnika wprowadzono program kształcenia nauczycieli w zakresie różnic kulturowych.

Wybory do władz samorządowych, podobnie jak wybory parlamentarne, są w Belgii obowiązkowe dla wszystkich obywateli, którzy ukończyli 18 lat, a dzięki akcji socjalistów od 2004 r. mogą brać w nich udział wszyscy rezydenci obcy (europejscy i pozaeuropejscy), jeśli sobie tego życzą i jeśli spełniają warunek pięcioletniego pobytu na terytorium gminy. W ostatnich wyborach samorządowych liczba cudzoziemców zarejestrowanych na listach wyborczych wynosiła 110 973, a wyborców pozaeuropejskich 17 065<sup>16</sup>. Po wyborach następuje wyłonienie przedstawicieli gminnych: burmistrza, ławników i członków rady gminnej. Ostatnie wybory miały miejsce w październiku 2006 r.

---

<sup>15</sup> Określenie *échevin* może być mylące, podobnie jak polskie tłumaczenie. *Echevins*, w okresie karolińskim sprawowali w istocie funkcje sędownicze, ale od późnego średniowiecza tym tytułem obdarzano w Niderlandach wysokich urzędników miejskich.

<sup>16</sup> Za: „Le Soir” Dossier: communales 2006, /www.lesoir.be/communales/ [dostęp 15.06.2009].



Jak już wspomniano, w działalności gminy istotną rolę odgrywa Publiczny Ośrodek Akcji Socjalnej (CPAS<sup>17</sup>). Sieć tych ośrodków została utworzona po to, by zapewnić usankcjonowane dekretem królewskim<sup>18</sup> prawo do pomocy społecznej dla osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w dobrze pojętej trosce o zapewnienie każdemu człowiekowi godnego życia. Dotyczy to wielu kategorii osób, np. przedsiębiorców, których zakład zbankrutował, bezrobotnych, chorych, wyłączonych z działania przez wypadek etc. Wsparcie może mieć charakter materialny, społeczny, medyczny bądź psychologiczny. Ośrodkowi wolno korzystać z pomocy osób, zakładów i służb, które zostały stworzone przez władze publiczne bądź z inicjatywy prywatnej, i dysponują odpowiednimi środkami. Sama zmiana w nazwie „pomocy” na „akcję” ma podkreślać dynamizm w poszukiwaniu odpowiedniego rozwiązania problemu. To może być np. pomoc w rozłożeniu spłaty długów, przyznanie mieszkania na okres przejściowy, zaoferowanie bonów żywnościowych czy opieki nad małymi dziećmi, ale także zapewnienie miejsca w domu spokojnej starości bądź udzielanie stałej zapomogi. Problem stanowią osoby przebywające na terenie gminy nielegalnie, zwłaszcza z rodzinami. Obecnie gdy w wielu przypadkach liczba tych osób stanowi zbyt duży ciężar dla gminy, pojawiają się coraz częściej żądania, żeby rozwiązać problem na szczeblu federalnym. Pracownicy CPAS oczekują zwłaszcza korelacji prawa pobytowego z zasadami działania ośrodków<sup>19</sup>.

Podział kraju na **provincje** ma długą historię. W średniowieczu na terenie Niderlandów istniały hrabstwa i księstwa, a dopiero pod rządami książąt burgundzkich pojawiły się próby scalenia państwa, które doprowadziły za czasów Karola V do utworzenia 17 prowincji. Po oderwaniu się prowincji północnych (Holandii) ich waga polityczna została zredukowana do minimum pod rządami Habsburgów hiszpańskich, a następnie austriackich. Gdy Niderlandy przeszły pod panowanie francuskie (1795–1814), wprowadzono podział na departamenty, które nie były jednostkami samorządowymi, lecz prostym elementem podziału terytorialnego. Władzę na ich terenie sprawował prefekt wykonujący decyzje władzy centralnej. Za czasów Królestwa Niderlandzkiego (1815–1830) departamenty zostały przemianowane na prowincje. Były więc one przez dłuższy czas bądź wykonawcą woli władz obcego państwa, a w XIX w. państwa narodowego, bądź też ogniwem pośrednim między państwem a gminami, które z kolei mają długą historię walki z potęgą władzy hrabiego, księcia czy króla<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> W języku niderlandzkim to „OCMW” (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn). Do 1 lutego 2004 r. ta instytucja nosiła nazwę: Ośrodek Publiczny Pomocy Społecznej.

<sup>18</sup> Zgodnie z ustawą z 7 sierpnia 1974 r. „Każdy pełnoletni Belg, mający rzeczywiste miejsce zamieszkania w Belgii i który nie ma wystarczających środków ani nie jest ich sobie w stanie zapewnić dzięki własnej pracy lub za pomocą innych środków, ma prawo do minimalnych środków egzystencji”. (Zob. „Moniteur Belge” z 18.09.1974, s. 11363). Dekret królewski z 27.03.1987 (ogłoszony w „Moniteur Belge” z 7.04.1987, s. 5086) rozszerzał to prawo także na osoby nieposiadające belgijskiego obywatelstwa.

<sup>19</sup> P. Lambert, *Manuel de Droit communal, La loi organique des CPAS*, Bruxelles 1996, t. II, s. 357.

<sup>20</sup> J. Beaufays, *Petite histoire d'un jeune Etat binational*, [w:] M. Martiniello, M. Swynge-douw (red.), *Où va la Belgique? Les soubresauts d'une petite démocratie européenne*, Paris-Montréal 1998, s. 17.

Bogata przeszłość nadała jednak każdej z prowincji niepodległej Belgii wyraźną odrębność i cechy charakterystyczne odkrywane dziś chętnie przez turystów. Niepodległa Belgia posiadała przez półtora wieku dziewięć prowincji: cztery na terenie Walonii: Namur, Liège, Hainaut i Luxembourg, oraz pięć na terenie Flandrii: Frandrię Wschodnią, Flandrię Zachodnią, Limburgię i Antwerpię oraz Brabancję obejmującą terytorium wokół Brukseli. W procesie regionalizacji zapoczątkowanej reformą państwa w latach 70. Brabancja uległa w 1995 r. podziałowi na Brabancję Walońską i Brabancję Flamandzką. Sama Bruksela stała się regionem pozbawionym szczebla prowincjonalnego.

Po wprowadzeniu podziału na regiony i wspólnoty uprawnienia prowincji nie były jasno określone i pokrywały się często z kompetencjami innych jednostek administracyjnych. Przez wielu uważane były za element zbędny, nieprzystający do nowej rzeczywistości. Raziły nawet archaiczne nazwy: „prowincja”, „gubernator” czy „stała deputacja”, i liczne były głosy za rezygnacją z tego szczebla samorządu. Sytuacja uległa zmianie w 2002 r., gdy prowincje zostały wyzwolone spod nadzoru federalnego i przeszły pod kuratelę regionów. Było to równoznaczne, podobnie jak w przypadku gmin, z pojawieniem się precyzyjniejszego określenia kompetencji i ściślejszego nadzoru. Z drugiej strony ta zmiana wskazywała na nieunikniony proces zróżnicowania roli prowincji w obydwu regionach, co nie zmienia ich pozycji pośredniego szczebla między gminą a regionem i wspólnotą. Władze regionu Walonii jako pierwsze zdecydowały się w związku z tym przekazać kolegium prowincji pełny nadzór nad gminami. Powoli doprecyzowano także uprawnienia prowincji, tak że obecnie jednostki te odpowiadają za: szkolnictwo średnie, kulturę, politykę społeczną, mieszkalnictwo i ekologię. Nadal trwa jednak dyskusja wśród ekspertów na temat potrzeby istnienia tego szczebla administracji<sup>21</sup>.

Każda prowincja posiada zgromadzenie zwane **radą prowincji** oraz władzę wykonawczą w postaci **kolegium prowincji** (dawniej zwanego stałą deputacją). Na czele prowincji stoi gubernator wyznaczany przez rząd regionu i on też przewodniczy posiedzeniom kolegium prowincji. Kandydaci są wyłanianiani w kantonach, które mogą obejmować wiele gmin. Po wyborach kluby polityczne wchodzące w skład rady prowincji muszą znaleźć większość, która wyznaczy swego rodzaju ministrów. Nazywa się ich tradycyjnie stałymi deputowanymi bądź poprawniej deputowanymi prowincji.

Liczba radnych jest proporcjonalna do ludności prowincji z 1 stycznia roku poprzedzającego wybory. Wybory nie obejmują regionu Brukseli-stolicy, gdyż jak już wspomniano, został on wyłączony z podziału na prowincje. Czynne prawo wyborcze dotyczy obywateli belgijskich, którzy ukończyli 18 lat i są zarejestrowani w gminie należącej do prowincji przed 1 sierpnia roku wyborczego. Podobnie jest z biernym prawem wyborczym. W tych wyborach nie może jednak kandydować gubernator prowincji do dwóch lat po odejściu ze stanowiska ani też parlamentaryzta, eurodeputowany czy członek parlamentu regionalnego i wspólnotowego.

<sup>21</sup> C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions...*, s. 43. Innego zdania jest m.in. profesor Uniwersytetu w Gandawie Rober Senelle, który uważa, że poszerzenie zadań prowincji o kwestie związane z gospodarką, budownictwem i infrastrukturą kulturalną czyni z nich trwały element pejzażu instytucjonalnego Belgii (zob. R. Senelle, *La Constitution belge commentée*, coll. Idées et Etudes, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, Bruxelles 1974, p. 93–94).

Zakaz kandydowania dotyczy także sekretarzy stanu i ministrów wyższych szczebli oraz członków Komisji Europejskiej.

Działalność gmin, prowincji i związków międzygminnych jest poddana nadzorowi administracyjnemu, który określa się jako „całość uprawnień przekazanych wyższej władzy w celu zapewnienia respektowania prawa i obrony interesów ogólnych przed inercją, wykorzystywaniem stanowisk przez urzędników i nadużyciami”<sup>22</sup>. Uprawnienia władz kontrolnych są siłą rzeczy ograniczone, jako że decentralizacja nie miałaby sensu, gdyby władza wyższa mogła mieszać się do zarządzania miejscowymi służbami publicznymi lub zastępowała decyzje lokalne własnymi rozporządzeniami. Nadzór jest więc ograniczony do ściśle wyliczonych przypadków mieszczących się w granicach dbałości o praworządność i interes ogółu. Kontrola prowadzona w celu przestrzegania praworządności jest, jak podpowiada Charles-Etienne Lagasse, uzupełnieniem i konsekwencją decentralizacji. Chodzi bowiem o szczytny cel, jaki stawiała już konstytucja z 1831 r., a mianowicie o zapobieganie sytuacji, w której jednostki zdecentralizowane państwa naruszałaby zasadę praworządności. Nadzór jest więc sposobem na poszanowanie hierarchii norm prawnych, tym bardziej że kontrola dotyczy także legalności decyzji i stosowania ustaw, dekretów oraz rozporządzeń w dziedzinach objętych uprawnieniami wyższej instancji<sup>23</sup>.

Gorzej gdy pod płaszczykiem nadzoru prawnego ma miejsce nadzór polityczny (czy nawet partyjny), a takie tendencje pojawiają się w wielu krajach, i Belgia bynajmniej nie jest od nich wolna. Duży jest również zakres władzy regionów po zakończeniu procesu transferu kompetencji przez państwo. Kompetencje nadzorcze regionu w stosunku do gmin obejmują obecnie kwestie dotyczące składu władz lokalnych, zakresu ich obowiązków, ordynacji wyborczej, funkcjonowania i finansowania samorządu oraz statusu personelu. Regiony mogą także decydować o zwiększeniu liczby gmin bądź ich fuzji. Innymi słowy: łatwiej jest wymienić nieliczne już wyjątki od reguły. Do nich należy m.in. wykluczenie przez Radę Państwa z kompetencji regionów możliwości modyfikacji granic gmin z „ułatwieniami” na obrzeżach Brukseli. Państwo zachowało także kompetencje w takich dziedzinach, jak organizacja policji i straży, systemu rent i emerytur oraz posiadania przedstawicieli władzy centralnej w terenie. Regiony muszą też respektować postanowienia artykułów 162, 170 i 421 ustawy zasadniczej odnoszące się do misji powierzanych władzom lokalnym w ramach ich uprawnień. Regiony nie są też kompetentne w sprawach współpracy międzygminnej.

W regionie walońskim zakres nadzoru został określony dekretem z 1 kwietnia 1999 r. i przybrał trzy wyraźne formy: 1) nadzoru aprobatywnego, dotyczącego akceptacji najważniejszych dla wspólnoty lokalnej decyzji, np. w sprawie podatkowej i obsady personalnej: nie mogą one wejść w życie bez aprobaty ze strony instancji nadzorczej; uzyskanie owej akceptacji powinno mieć miejsce w ciągu 30 dni, z możliwością prolongaty o dalsze 15 dni; 2) nadzoru specjalnego powierzonego kolegium prowincji dla decyzji podejmowanych przez gminy i ministra do władz lokalnych; 3) nadzoru o charakterze generalnym dotyczącego decyzji mniejszej wagi. Jest on sprawowany przez ministra władz lokalnych.

<sup>22</sup> C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions...*, s. 23.

<sup>23</sup> A. Coenen, *La publicité de l'activité administrative des communes*, „Mouvement communautaire” 1998, nr 3, s. 129 i n.

Samorząd belgijski, mimo swych głębokich korzeni i niezaprzeczalnych osiągnięć, nie cieszy się najlepszą opinią. Krytyczne głosy dotyczą głównie deficytu demokracji, który, podobnie jak wiele dysfunkcji w ustroju politycznym Belgii, ma swe źródło w negasnącym sporze językowym. Na poziomie gmin konsekwencje tego sporu objawiły się z całą siłą w chwili ustanowienia granicy językowej w 1963 r. Zgodnie z przyjętą wówczas zasadą język większości obywateli gmin decydował o ich przynależności do jednego z trzech obszarów językowych, a mianowicie francuskiego, flamandzkiego i niemieckiego. Poprawka wniesiona w 1970 r. do art. 4 konstytucji precyzowała, że „każda gmina Królestwa stanowi część jednego z regionów językowych”. Przegłosowanie tej decyzji spowodowało przywiązanie do regionu flamandzkiego sześciu peryferyjnych gmin Brukseli: Crainhem, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppem, oraz kilku gmin na granicy językowej. Pozostałym gminom regionu Brukseli-stolicy zezwolono na przywilej dwujęzyczności. Wprowadzenie jednolitego języka w administracji stwarzało problem dla gmin z pogranicza językowego i owych sześciu gmin Brukseli. Dla rozwiązania go wprowadzono ułatwienia, przez które rozumiano ustępstwa w zakresie stosowania w określonych sytuacjach języka mniejszości, jeśli przekraczała ona 30% mieszkańców. Do tej kategorii należą wspomniane gminy peryferyjne Brukseli oraz sześć innych na terenie Flandrii (ułatwienia dla francuskojęzycznych mieszkańców), tzn.: Mesen/Messines, Spiere-Helkijn/Espierres-Helchin, Ronse/Renaix, Bever/Biéèvre, Herstappe, Voeren/Fourons). Na terytorium Walonii z ułatwień dla mieszkańców mówiących po flamandzku korzystają cztery gminy: Comines/Komen; Mouscron/Moeskroen; Flobecq/Vloesberg; Enghien/Edinge. Do tej grupy należą także kantony niemieckojęzyczne z mniejszościami francuskojęzycznymi. Ustawodawcy chodziło głównie o uśmierzenie obaw Flamandów przed rozszerzeniem obszaru dwujęzyczności brukselskiej na gminy z peryferii stolicy, prowadzącym do ich romanizacji. Nadzieje okazały się w dużej mierze złudne. Konflikty i zadrażnienia wybuchające w tych gminach utrudniają funkcjonowanie samorządów. Przez kilka lat głośna była sprawa gminy Fourons przeniesionej przy okazji ustalania granicy językowej do Flandrii, wbrew woli większości mieszkańców, którzy pragnęli pozostać w Walonii. Po okresie ożywionej agitacji w 1982 r. mniejszość walońska doprowadziła do wyboru na stanowisko burmistrza José Happerta przechwalającego się tym, że nie zna ani słowa po flamandzku. Emocje, do jakich prowadziła taka postawa wśród niderlandzkojęzycznych mieszkańców, były tak wielkie, że doszło nawet do ostrzelania ratusza z pistoletu maszynowego. Kolejny wzrost napięcia miał miejsce w 1986 r., gdy Rada Państwa anulowała wybór Happerta z powodu braku znajomości języka flamandzkiego. Jego zwolennicy wybrali go wówczas na ławnika pełniącego obowiązki burmistrza, co było oczywiście próbą obejścia prawa. Rząd Belgii, bezradny wobec tego problemu, musiał podać się do dymisji. Ostatecznie sprawa znalazła rozwiązanie, gdy Happert zaakceptował wypowiedzenie kilku słów po flamandzku, z których najważniejsze było: „ja” (tak). Fakt, że burmistrz jednej gminy mógł zachwiać podstawami państwa, świadczył na niekorzyść modelu demokracji belgijskiej.

Sytuacją w samorządach zainteresował się w ostatnich latach Kongres Władz Lokalnych funkcjonujący przy Radzie Europy. W kwietniu 2008 r. do Belgii udała się specjalna delegacja pod kierownictwem Michel Guégan (Francja) i Dobricy Milovanić (Serbia). Jej zadaniem było zorientowanie się na miejscu, na ile przestrzegana jest

Europejska Karta Samorządu Lokalnego ratyfikowana przez Belgię w 2004 roku. Bezpośrednim powodem była kwestia trzech burmistrzów w gminach z ułatwieniami na terenie Flandrii, których wybór nie uzyskał akceptacji władz regionu<sup>24</sup>. Po spotkaniach z przedstawicielami miejscowych urzędów na różnych poziomach władzy uznano powagę sytuacji w trzech gminach i odpowiedzialnością za przedłużający się okres zawieszania dość jednoznacznie obciążano władze flamandzkie. 2.12.2008 r. Izba Kongresu skierowała do rządu belgijskiego rekomendację, w której wzywała ministra spraw wewnętrznych do natychmiastowej nominacji wybranych legalnie burmistrzów<sup>25</sup>. Zalecenia Kongresu wskazywały także na konieczność przejrzania przez władze federalne ustawodawstwa językowego i jego zmiany w taki sposób, by pozwolić na używanie obu języków na posiedzeniach rad gminnych zarówno przez burmistrza, jak i przez ławników. Oczekuje się także, by rady gminne, a nie minister nadzoru, decydowały o ostatecznej nominacji swych władz, jak to uczyniła już Walonia. Rezolucje Kongresu nie mają charakteru obligatoryjnego i władze flamandzkie nie zastosowały się do zalecenia z 2.12.2008 r. Wywołało to oburzenie w prasie europejskiej, a także amerykańskiej, i zmusiło władze flamandzkie do pewnych koncesji, ale nie na długo<sup>26</sup>. Sprawa komplikuje wzajemne stosunki między Flamandami i francuskojęzycznymi Belgami, a także utrudnia przeprowadzenie kolejnej reformy państwa, przed jaką stoi teraz ten mały kraj.

Przy okazji warto przypomnieć, że od 1994 r. samorzady lokalne zyskały możliwość zaprezentowania swych stanowisk na poziomie Unii Europejskiej poprzez Radę Regionów powołaną na mocy Traktatu z Maastricht. Ta instytucja ma charakter doradczy i konsultacyjny w odniesieniu do wszystkich projektów Komisji Europejskiej mających konsekwencje na szczeblu lokalnych czy regionalnych członków Unii Europejskiej. Dodać należy jednak, że mimo to rola wspólnot lokalnych w konstrukcji europejskiej i ich możliwości interwencji pozostają w dużej mierze zależne od struktury konstytucjonalnej państwa. Ponadto samorzady lokalne w odróżnieniu od państw, aby móc podważyć jakiś akt decyzyjny Brukseli, muszą wykazać, że ma on bezpośredni wpływ na sytuację w gminie, co nie jest zadaniem łatwym.

---

<sup>24</sup> Trzech kandydatów na burmistrzów: Damien Thiéry, Arnold d'Oreye de Lantremange i François Van Hoobrouck d'Aspre, znalazło się na listach francuskojęzycznych w gminach Linkebeek, Kraainem oraz Wezembeek-Oppem. Gminy te znajdują się na peryferiach aglomeracji brukselskiej i zamieszkuje je ludność mówiąca po francusku. W wyborach komunalnych z 2006 r. listy francuskojęzyczne uzyskały odpowiednio 84%, 76% i 76%. Było zatem rzeczą logiczną, że rady gminne zaproponowały tych kandydatów na burmistrzów i wystąpiły z wnioskiem o akceptację do flamandzkiego ministra spraw wewnętrznych Mario Keulena. Ten ostatni, zarzucając wysłanie zawiadomień o wyborach w języku francuskim, zakwestionował nominacje. Należy przypomnieć, że chodzi o gminy z „ułatwieniami”, które mają gwarancje federalne otrzymywania dokumentów oficjalnych w ich własnym języku, zgodnie z ustawodawstwem federalnym. Jednak władze flamandzkie interpretują wąsko odpowiednie ustawy i wysyłają z założeniami dokumenty w języku niderlandzkim, wymagając od francuskojęzycznych obywateli za każdym razem osobnego wniosku o uzyskanie ich w języku francuskim. Tego rodzaju zastrzeżenie zostało przyjęte przez flamandzką Radę Państwa 23.12.2004 r. i potwierdzone w kolejnym rozporządzeniu z 19.06.2008 r.

<sup>25</sup> J.-P. Nassaux, *La démocratie locale belge placée sous monitoring*, „La Libre Belgique” 4.12.2008.

<sup>26</sup> N.N., *La Farce des trois bourgmestres*, „La libre Belgique” 20.05.2009 .

Główne źródło przychodów budżetów belgijskich samorządów to w pierwszej kolejności subwencje i dotacje od władz rządowych, w drugiej – udział w niektórych podatkach państwowych, a w trzeciej – środki z własnych podatków. Przychody związane z podatkami pobieranymi przez państwo to przede wszystkim pewien procent podatku od osób fizycznych (od 6 do 8%) oraz część opłat katastralnych. Do trzeciej kategorii należą świadczenia ustalane przez radę gminy i egzekwowane przez jej służby. Analiza budżetu każdej gminy pozwala odkryć, jakiego rodzaju mogą one być. Naczelną pozycję zajmują w nim opłaty od usług komunalnych, jak np. kanalizacja, oraz wydawanych dokumentów i zaświadczeń, ale znajdziemy tam także znaczące sumy pobierane od tarasów kawiarnianych, stacji benzynowych, balkonów, psów etc. Należy jednak zaznaczyć, że państwo może zakazać gminom pobierania niektórych podatków – na tej zasadzie np. gminy nie mogą decydować o pobieraniu opłat od kasyn czy pozwoleń wędkarskich.

Wydatki związane z funkcjonowaniem samorządów pochłaniają w Belgii 6,6% PKB, co nie jest powodem do dumy, jako że w większości państw zachodniej Europy są one wyższe. Poniekąd wynika to z faktu przeniesienia przez państwo w procesie federalizacji dużej części wydatków na regiony. Najważniejszą pozycję w wydatkach gmin (53%) stanowią koszty personelu samej gminy, szkół, służb socjalnych itd. 15% budżetu to koszty transferu środków finansowych dla organizmów przydzielonych do gmin, jak CPAS czy strefy policyjne. Pozostała część budżetu przeznaczona jest na działania podejmowane przez samorząd w terenie, co z samego zestawienia oznacza dość wąskie pole manewru.

Coraz częściej w samorządach belgijskich podnoszą się głosy o niekorzystnej ewolucji budżetów lokalnych w porównaniu z wyższymi szczeblami władzy, co stoi w sprzeczności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności lansowanymi przez Unię Europejską. Spory na tym tle między władzami lokalnymi a władzami regionów i wspólnot są łatwe do przewidzenia i będą wymagać odpowiednich regulacji w przyszłości.

Kończąc powyższy przegląd funkcjonowania samorządów w Belgii, wypada zwrócić uwagę na kilka punktów, które poddawane są krytyce. Mimo upływu lat nadal podkreśla się niekorzystne efekty scalania gmin. Uważa się, że decyzja ta pociągnęła za sobą wzrost kosztów personelu, pochłaniającego w niektórych przypadkach nawet 70% całego budżetu gminy. Innym efektem scalania jest alienacja władz. Ten dystans powiększa się także z powodu profesjonalizacji i technicyzacji pracy burmistrza oraz czysto ekonomicznego podejścia do problemów<sup>27</sup>. Innym punktem poddawanych narastającej krytyce jest rosnąca rola partii politycznych w terenie. Poza klientelizmem, jaki się z tym wiąże, prowadzi ona do odsuwania i zniechęcania do pracy prawdziwych społeczników oddanych z zamiłowaniem sprawom gminy. Upartyjnienie samorządów przy specyfice belgijskiej przekłada się na wzmocnienie prawicy. Ostatnie wybory z 8 października 2006 r. były tego najlepszym dowodem. Mimo aktywizacji na niespotykaną skalę obrońców demokracji partie skrajnie prawicowe: Vlaams Belang we Flandrii i Front National w Walonii<sup>28</sup>, umocniły swe pozycje w samorządach. Sukcesem było jedynie pokonanie nacjonalistów w ich macierzy, za jaki uważana była Antwerpia. Front Narodowy zwiększył liczbę swych

<sup>27</sup> A. Jacquard, *J'accuse l'économie triomphante*, Paris 1995, s. 127.

<sup>28</sup> Wyniki wyborów zob.: [www.diplomatie.be/fr/elections/electionsdetail](http://www.diplomatie.be/fr/elections/electionsdetail).

radnych z 6 w 2000 r. do 28 w wyborach z 2006 r. Jeszcze bardziej wzmocniły się partie prawicowe we Flandrii, których wyniki po zsumowaniu głosów dowiodły, iż około 60% wyborców flamandzkich opowiedziało się za Flandrią suwerenną, co nie wróży dobrze jedności Belgii.

## Bibliografia

- Boć J., *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993.
- Boulanger B., Cavenaile R., *La Belgique des origines à l'État federal*, Bruxelles 1990.
- Brassine J., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique*, Bruxelles 1989.
- Ladrière J., *Le système politique belge: situation 1970*, „Courrier Hebdomadaire” 20.11.1970, nr 500.
- Lagasse C.-E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur 2003.
- Lambert P., *Manuel de Droit communal, La loi organique des CPAS*, t. I-II, Bruxelles 1996.
- Łaptos J., *Historia Belgii*, Wrocław 1995.
- Mabille X., *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles 1986.

## Belgium

### Abstract

The process of formation of local authorities in Belgium in the last decades is connected with the four-stage reform that has been realized from early 1970s. In this time, Belgium has transformed its centralized, unitarian political system into a federation, uniting regions and language communities. It was an effect of ethnic disagreement between Flemings and Walloons, not only conflicted on the state level, but on the level of local communities and provinces as well. An opinion is held that it might lead to the disintegration of the federation. What role are the local autonomies going to play in these circumstances? They hold great power, mainly on the level of local communities. The mayor and the community council have the power comparable to average European standards, although the conflicts between language communities are still present. In 2008, an intervention of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe took place; a warning was issued against violation of democratic rules. The provinces, the higher level of state administration, play a less important role in local autonomies. They rather reflect historical events, and during the process of formation of the federation have gained additional and – according to some opinions – unnecessary meaning.

The most popular critical opinions about the present system concern the issue of an increasing influence of political parties on the local level. It discourages voluntary social activists, devoted to the local issues. As a result of the growing role of professionalism and bureaucracy in democracy, the gap between decision-makers and local communities has been increasing.