

Markowska-Bzducha, Ewa

Struktury samorządowe w krajach Unii Europejskiej

Rocznik Żyrardowski 7, 79-86

2009

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Markowska-Bzducha*

Struktury samorządowe w krajach Unii Europejskiej

1 maja 2009 r. minęło pięć lat członkowska Polski w strukturach Unii Europejskiej. Przynależność do Wspólnoty, obecnie już dwudziestu siedmiu krajów, tworzy nową płaszczyznę do podejmowania badań porównawczych w ujęciu międzynarodowym.

Umacnianie demokracji w krajach kandydujących było jednym ze wstępnych warunków negocjacji akcesyjnych. Istotną rolę w procesach demokratyzacji poszczególnych krajów odegrały i wciąż odgrywają samorządy terytorialne. Wyposażone w odpowiednie kompetencje i środki instytucje samorządowe są niezbędne dla wdrażania zasad polityki unijnej.

Interesujące wydaje się zatem poznanie rozwiązań w zakresie organizacji, zadań, finansów instytucji samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Wspólnoty. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie organizacji struktur samorządowych w dwudziestu siedmiu krajach Unii Europejskiej oraz kierunków ich reform.

1. Organizacja struktur samorządowych

Unia Europejska składa się z 27 państw członkowskich, w tym trzech o ustroju federalnym (Niemcy, Austria, Belgia), dwóch zregionalizowanych państw o strukturze quasi-federacyjnej (Hiszpania i Włochy) oraz 22 jednolitych państw – z których niektóre nie posiadają homogenicznej organizacji terytorialnej (Portugalia, Zjednoczone Królestwo).

Na początku 2008 roku w krajach Unii Europejskiej było łącznie 92 530 jednostki samorządu terytorialnego, zorganizowane w zależności od kraju w strukturach jedno-, dwu- lub trzyszczeblowych. Dominująca była struktura dwuszczeblowa, która występowała w czternastu krajach. Jeden poziom samorządu terytorialnego miało dziewięć krajów, a w czterech (w tym w Polsce) występowały trzy szczeble struktur samorządowych.

* Wydział Ekonomiczny Politechniki Radomskiej, Katedra Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

W tabeli 1 przedstawiono szczegółowe dane dotyczące struktur samorządowych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej – liczbę szczebli oraz liczbę jednostek danego szczebla.

Tabela 1. Organizacja struktur samorządowych w krajach Unii Europejskiej

Kraj	I szczebel (liczba jednostek)	II szczebel (liczba jednostek)	III szczebel (liczba jednostek)
Kraje federalne (3)			
Austria	2356		
Belgia	589	10	
Niemcy	12 379	313	
Kraje unitarne (struktury jednoszczeblowe – 8)			
Bułgaria	264		
Cypr	524		
Estonia	227		
Finlandia	415		
Litwa	60		
Luksemburg	116		
Malta	68		
Słowenia	210		
Kraje unitarne (struktury dwuszczeblowe – 12)			
Republika Czeska	6248	14	
Dania	98	5	
Grecja	1034	50	
Holandia	443	12	
Irlandia	114	8	
Łotwa	524	26	
Portugalia	308	2	
Rumunia	3176	42	
Słowacja	2891	8	
Szwecja	290	20	
Węgry	3175	19	
Wielka Brytania	434	35	
Kraje unitarne (struktury trzyszczeblowe – 4)			
Francja	36 683	100	26
Hiszpania	8111	50	17
Polska	2478	314	16
Włochy	8101	107	20
UE-27	91 316	1135	79

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EU sub-national governments: 2007 key figures, CEMR-Dexia, Paris 2008, s. 3; Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook, Dexia, December 2008, s. 6–8.

Najniższy poziom struktur samorządowych w badanych krajach odpowiadający szczeblowi gminnemu obejmował na początku 2008 roku 91 316 jednostek, nierówno rozmieszczonych na terenie Unii Europejskiej. Prawie 80% z nich było zlokalizowane w zaledwie pięciu krajach: Francji (40% gmin), Niemczech (14%), Hiszpanii i Włoszech (po 9%) oraz Republice Czeskiej (7%).

Drugi poziom stanowiło 1135 jednostki, które albo znajdowały się na szczeblu ponadlokalnym w dużych państwach z trzema stopniami struktury terytorialnej (Hiszpania, Francja, Polska, Włochy), albo na poziomie regionalnym w państwach z dwoma stopniami struktury terytorialnej, o mniejszej liczbie ludności (Dania, Holandia, Szwecja, Węgry, Słowacja, Republika Czeska itp.).

Na trzeci poziom składały się 79 bardzo zróżnicowane jednostki – regiony w dużych jednolitych państwach (Francja i Polska), regiony o relatywnie silnej autonomii oraz własnej lub delegowanej władzy ustawodawczej w państwach zregionalizowanych, których struktura w coraz większym stopniu upodabnia się do struktury państw federacyjnych (Hiszpania, Włochy).

2. Wielkość podstawowych jednostek

Przeciętna unijna gmina w 2008 roku posiadała 5430 mieszkańców na obszarze o powierzchni około 50 km² (tabela 2). Takie uśrednione dane maskują jednak istotne różnice. Rozmiary gmin wahały się od 5 km² na Malcie do 1550 km² w Szwecji. Rozmiary demograficzne gmin wynosiły od 1500 mieszkańców na Cyprze do 140 000 w Wielkiej Brytanii.

Z populacjami przeciętnie poniżej 2000 mieszkańców, gminy na Cyprze, w Republice Czeskiej, Francji i Słowacji stanowiły najmniej zaludnione gminy w Unii Europejskiej.

Z drugiej strony w siedmiu krajach przeciętna gmina była zamieszkała przez ponad 30 000 osób. W Danii, na Litwie i w Wielkiej Brytanii liczba ludności sięgała nawet powyżej 55 000.

Wielka Brytania stanowi jednak nieco odmienny przypadek – jej 434 jednostki samorządu terytorialnego, posiadające bardzo zróżnicowane prawa w zależności od położenia geograficznego i kraju (Anglia, Walia, Szkocja czy Północna Irlandia), są w znacznej części „mega-gminami”. To gminy z dalszym podziałem na 11 200 parafii lub wspólnot. Ten rodzaj głębszego podziału terytorialnego jest spotykany również w innych krajach, często w tych posiadających duże gminy, jak np. Litwa, Portugalia, Bułga-

ria, Słowenia i Włochy¹. Takie wspólnoty, którym czasem przyznawany jest status prawny, mogą odgrywać ważną rolę w zakresie demokracji lokalnej oraz zarządzania pewnymi służbami publicznymi.

Tabela 2. Średnie rozmiary gminy w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Liczba mieszkańców	Powierzchnia w km ²
Austria	3530	36
Belgia	18 030	52
Bułgaria	29 160	420
Cypr	1500	18
Dania	55 710	440
Estonia	5910	199
Finlandia	12 740	815
Francja	1730	15
Grecja	10 820	128
Hiszpania	5530	62
Holandia	36 970	77
Irlandia	38 220	612
Litwa	56 270	1088
Luksemburg	4140	22
Łotwa	4340	123
Malta	6010	5
Niemcy	6650	29
Polska	15 380	126
Portugalia	34 440	299
Republika Czeska	1650	13
Rumunia	6780	75
Słowacja	1870	17
Słowenia	9610	97
Szwecja	31 540	1 552
Węgry	3170	29
Wielka Brytania	140 050	562
Włochy	7320	37
UE-27	5430	47

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EU sub-national governments: 2007 key figures, CEMR-Dexia, Paris 2008, s. 4; Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook, Dexia, December 2008, s. 6–8.

¹ Sub-national government in the European Union. Organisation, responsibilities and finance, Dexia Editions, France 2008, s. 145 i n.

3. Kierunki reform

3.1. Zmiany w strukturach gminnych

Co roku liczba gmin w krajach Unii Europejskiej ulega zmianom w wyniku reform samorządowych, których głównym celem jest zrekompen-sowanie małych rozmiarów demograficznych gmin oraz poprawa zarzą-dzania lokalnymi usługami publicznymi. Zasadniczym kierunkiem reformy struktur gminnych w badanych krajach jest wspieranie łączenia się gmin oraz rozwój współpracy między nimi.

W wielu państwach proces łączenia się gmin jest w fazie postępującej, skutkując każdego roku niewielką liczbą łączących się gmin (np. w Holandii). W przypadku niektórych krajów udało się jednak osiągnąć szerszą skalę. W Danii w 2007 r. reorganizacja terytorialna zredukowała liczbę gmin prawie trzykrotnie z 270 do 98. Obecnie na Łotwie nabrało rozpędu rozpoczęte w 1998 r. stopniowe wdrażanie tzw. „połączonych gmin”². W 2009 roku dotychczas istniejące 524 gminy mają zostać zastąpione przez 118 nowych.

W Finlandii wprowadzona w życie w 2007 r. ustawa o restrukturyzacji samorządów terytorialnych (*The Act on Restructuring Local Government and Services*) uzależniła finansowanie niektórych usług komunalnych od minimalnych poziomów populacji, dostarczając w ten sposób gminom bodźców do łączenia się. Od początku 2009 roku ich liczba zredukowana została z 415 do 348 gmin³.

W Irlandii Północnej samorząd terytorialny zdecydował w marcu 2008 r. o zmniejszeniu liczby rad okręgowych z 26 do 11 oraz o przyznaniu im dodatkowych kompetencji. Nowa liczba rad funkcjonować zacznie po wyborach samorządowych w maju 2011 r. Opublikowana w Anglii w 2006 r. biała księga dała początek pracom zmierzającym do zastępowania obecnych dwóch szczebli podziału jednym szczeblem dla terenów wiejskich. W wyniku tej reformy od 1 kwietnia 2009 r. dziewięć jednolitych jednostek terytorialnych zastąpiło dotychczasowe 44 hrabstwa i okręgi⁴.

W ramach rozwoju współpracy między gminami – w Austrii, ustawą o podziale dochodów 2008–2013 (*The Revenue Sharing Act 2008–2013*), stworzono bodźce finansowe motywujące poszczególne jednostki do

² History and progress of territorial reform in Latvia, Riga 2009, Strony internetowe: The Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, <http://www.rapml.gov.lv/> (6.06.2009 r.).

³ Local government and cooperation between municipalities, <http://www.suomi.fi/> (6.05.2009 r.).

⁴ Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper. Department for Communities and Local Government, October 2006; Unitary Councils 2009, <http://www.communities.gov.uk/> (9.05.2009 r.).

współdziałania. W Polsce trwają prace nad ustawą, która stworzy obszary miejskie (metropolitalne), w znacznej mierze odpowiedzialne za strategiczne planowanie rozwoju terytorialnego. Rząd węgierski – w ramach swojej polityki racjonalizowania służb publicznych – wzmocnił „wielozadaniowe mikroregionalne stowarzyszenia samorządów terytorialnych” (w 2008 r. było ich już 174). We Francji prawie wszystkie gminy stanowią część międzygminnego zgrupowania z własnymi dochodami podatkowymi. Kwestia ponownego wytyczenia mapy międzygminnej jest obecnie rozważana w Belgii⁵.

3.2. Rozwój regionalizacji

Dążenia w kierunku większej regionalizacji w krajach Unii Europejskiej realizowane są od wielu lat, aczkolwiek proces ten przebiega na różne sposoby.

Większość państw członkowskich, posiadających już regiony kontynuuje wzmocnianie ich autonomii, kompetencji oraz zasobów. Jeden z przykładów można odnaleźć we Francji, która kontynuuje wdrażanie ustawy decentralizacyjnej z 2004 r.⁶. Reformy wzmocniające pozycję wspólnot autonomicznych w Hiszpanii, rozpoczęte w 2006 r. od Katalonii i Walencji, rozszerzono w 2007 i 2008 r. w celu objęcia dalszych pięciu wspólnot, co pozwoliło im na zwiększenie odpowiedzialności w kwestiach podatkowych, administracyjnych oraz zarządzania infrastrukturą⁷.

W ostatnich dziesięciu latach tworzenie bądź reorganizacja regionów miały miejsce w Polsce (1999 r.), w Republice Czeskiej (2000 r.), na Słowacji (2002 r.), a także niedawno w Danii, gdzie 1 stycznia 2007 r. 5 regionów zastąpiło 13 hrabstw. Od momentu ich utworzenia większość z regionów doświadczyła również zwiększenia zakresu swoich kompetencji.

Eksperymentalne programy regionalne przyznały tymczasowy status regionu Västra Götaland i Skåne w Szwecji (w 1999 r.) oraz finlandzkiemu Kainuu (na okres od 2005 r. do 2012 r.) poprzez przypisanie im dodatkowych kompetencji⁸. Zgodnie z raportem opublikowanym w maju 2008 r. szwedzki rząd zasygnalizował, że regionalizacja wprowadzona zostanie w całym kraju do 2015 r. poprzez utrwalenie regionalnego statusu dwóch regionów pilotażowych oraz progresywne łączenie obecnych okręgów w nowe jednostki regionalne⁹.

⁵ Sub-national public finance..., op. cit., s. 6–8.

⁶ Sub-national government in the European Union..., op.cit., s. 296–315.

⁷ Tamże, s. 580–602.

⁸ Tamże, s. 610 i 281.

⁹ Sub-national public finance..., op.cit., s. 6–8.

W niektórych krajach regionalizacja jest w fazie planowania. Na Łotwie od 1998 r. opracowywane są plany zastąpienia 26 okręgów (planowana likwidacja w 2009 r.) regionami (od 5 do 10), które posiadałyby większy zakres odpowiedzialności¹⁰. W Słowenii zaplanowana na 2009 r. regionalizacja została przesunięta w czasie w wyniku niezatwierdzenia reformy przez Parlament wiosną 2008 r. oraz niskiej frekwencji w referendum konsultacyjnym dotyczącym reformy, które odbyło się w czerwcu 2008 r.¹¹. W Portugalii inicjatywa stworzenia ośmiu regionów – odrzucona w referendum w 1998 r. – może powrócić do porządku obrad w 2009 r., czyli roku wyborczym zarówno na poziomie samorządowym, jak i krajowym. W Grecji, gdzie powyższa kwestia rozważana była od 2003 r., obecny rząd ponownie włączył sprawę do planowanych prac i rozważa stworzenie samorządów terytorialnych, które wybierane byłyby pośrednio przez rady ministerialne¹².

W innych państwach, w szczególności na Węgrzech, Litwie oraz w Rumunii, niniejsza kwestia jest również rozważana – przekształcenie planowanych regionów lub władz administracyjnych regionów w samorządy terytorialne, łączenie jednostek drugiego szczebla w celu stworzenia większych regionów¹³.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż struktury samorządowe w badanych krajach są zróżnicowane – zarówno co do ilości szczebli, jak i wielkości podstawowej jednostki. Spójne są natomiast kierunki reform. Od wielu lat system samorządu terytorialnego badanych krajów podlega reformom, zmierzającym do decentralizacji zadań i finansów publicznych, a jednocześnie racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym. Reformy te przeprowadzane są zarówno w nowych krajach Unii Europejskiej, jak i w grupie krajów „piętnastki”.

Literatura

1. EU sub-national governments: 2007 key figures, CEMR-Dexia, Paris 2008.
2. History and progress of territorial reform in Latvia, Riga 2009, Strony internetowe: The Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, <http://www.rapml.gov.lv/> (6.06.2009 r.).

¹⁰ History and progress of territorial reform in Latvia, op.cit.

¹¹ Sub-national public finance..., op.cit., s. 6–8.

¹² Tamże.

¹³ Sub-national government in the European Union..., op.cit., s. 145 i n.

3. Local government and cooperation between municipalities, <http://www.suomi.fi/> (6.05.2009 r.)
4. Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper. Department for Communities and Local Government, October 2006; Unitary Councils 2009, <http://www.communities.gov.uk/> (9.05.2009 r.).
5. Sub-national government in the European Union. Organisation, responsibilities and finance, Dexia Editions, France 2008.
6. Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook, Dexia, December 2008.

Municipal structures in the European Union countries

Summary

The aim of this paper is to present the municipal structures organization in the European Union countries and directions of their reforms.

Municipal structures are diverse in examined countries. At the beginning 2008 municipal governments numbered 92 530 and were broken down, depending on the country, into one, two or three levels. Municipal structures are in perpetual movement. The number of municipalities changes each year as result of territorial reforms, the principal goal of which is to compensate for the small demographic size and to improve management of local public services. In Europe, reforms take shape in two different ways: encouraging the merger of municipalities and developing inter-municipal cooperation. A movement towards greater regionalization has been underway for the last twenty years in nearly all Member States.