

Redakcja naukowa
Prof. dr hab. Michał Kulesza
dr Marcin Sakowicz

Współdziałanie
administracji
rządowej
i samorządowej
w Unii
Europejskiej

K|S|A|P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Współdziałanie
administracji rządowej i samorządowej
w Unii Europejskiej**

Konferencja absolwentów
XVII Promocji *Andrzej Frycz Modrzewski* (2007-2009)

Redakcja naukowa
prof. dr hab. Michał Kulesza
dr Marcin Sakowicz

Warszawa 2009

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-20-3

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>prof. dr hab. Michał Kulesza</i> WSTĘP	5
<i>Michał Adamowicz</i> Współpraca rządu federalnego RFN z krajami związkowymi w sferze polityki migracyjnej	9
<i>Rafał Sobczak</i> Współpraca administracji federalnej i krajów związkowych w zakresie polityki kulturalnej w Republice Federalnej Niemiec	31
<i>Agnieszka Sikora</i> Agence Education Formation-Europe jako przykład wewnątrzfrankofonńskiej współpracy międzyinstytucjonalnej w Regionie Walońskim oraz we Wspólnocie Francuskiej	45
<i>Jan Mazurek</i> Współpraca administracji rządowej i samorządu terytorialnego w departamencie Ariège we Francji	62
<i>Tomasz Rejment</i> Współpraca rządu Szkocji z władzami terytorialnymi w zakresie finansowania zadań lokalnych	76
<i>Aleksandra Szwemberg</i> Współdziałanie administracji rządowej z samorządową w ramach systemu finansów lokalnych w Portugalii na przykładzie Dyrektoriatu Generalnego dla Władz Lokalnych (Direcção-Geral das Autarquias Locais)	84
<i>Marek Drozdowski</i> Prawnoustrojowe podstawy funkcjonowania, organizacja oraz zadania samorządu terytorialnego w Finlandii	98

<i>Aleksander Rosa</i> PARAS – reforma samorządu terytorialnego w Republice Finlandii	113
<i>Emil Kędzierski</i> Współpraca administracji centralnej Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z administracją samorządową na przykładzie działalności Biura Prokuratora Generalnego	123
<i>Joanna Horyza</i> Relacje między administracją rządową a samorządową w Irlandii	135
<i>Daniel Szczechowski</i> Zarządzanie funduszami strukturalnymi we Francji jako pole współpracy między administracją państwową a administracją zdecentralizowaną	145
<i>Katarzyna Zbrojkiewicz-Zamecka</i> Współpraca administracji centralnej i lokalnej RFN w zakresie podziału środków funduszy strukturalnych na lata 2007–2013	160
<i>Michał Sułkowski</i> Współpraca Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej z przedstawicielstwami polskich regionów	173
<i>Agata Duda</i> Współpraca rządu federalnego z administracją krajów związkowych w sferze polityki zagranicznej ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej RFN	184
<i>Wojciech Łysik, Hubert Romaniec</i> Wpływ landów Republiki Federalnej Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej na przykładzie Badenii-Wirtembergii i Bawarii	194
<i>dr Marcin Sakowicz</i> PODSUMOWANIE	204

Wstęp

prof. dr hab. Michał Kulesza

Współcześnie administracja w Europie i poza nią funkcjonuje na podstawie zaawansowanej merytorycznie współpracy różnych jej struktur. Poziom tej współpracy wpływa na skuteczność działania całego systemu administracji publicznej w danym państwie, a także - szerzej - w Unii Europejskiej. Podejmowanie decyzji to tylko jeden z elementów bardzo złożonego procesu świadczenia usług publicznych, polityki regulacyjnej czy wypełniania funkcji ustrojowej.

Niestety, polska administracja charakteryzuje się poważnym deficytem zdolności do współpracy. Dotyczy to wszystkich jej szczebli. Urzędnikom brakuje potencjału i chęci do wspólnego rozwiązywania naszych wewnętrznych problemów, nie ma współpracy między gminami a powiatami w sferach szkolnictwa i edukacji, w utrzymaniu infrastruktury drogowej i gospodarowaniu odpadami, w dalszym ciągu niewystarczająco współdziałają Warszawa i gminy z nią sąsiadujące.

Dlatego uważam, że wielką wartością publikacji autorstwa słuchaczy KSAP jest to, że przybliży ona doświadczenia z funkcjonowania i współpracy różnych struktur administracyjnych innych państw europejskich, które również muszą rozwiązywać podobne do naszych problemy, ale często udaje im się to z lepszym niż nam skutkiem. Czytelnik znajdzie tu opracowania na temat współdziałania oraz współpracy podmiotów administracji rządowej i samorządowej, zaprezentowane w trakcie konferencji *Współpraca między administracją rządową i zdecentralizowaną - doświadczenia europejskie*, która odbyła się w lutym 2009 roku. Są tu również wybrane najlepsze oraz reprezentatywne prace słuchaczy XVII Promocji Andrzej Frycz Modrzewski.

Publikacja jest owocem staży słuchaczy drugiego roku KSAP, które odbyły się w październiku i listopadzie 2008 roku w Belgii, Finlandii, we Francji, w Irlandii, Niemczech, Portugalii oraz Wielkiej Brytanii. Artykuły powstałe w ich wyniku ukazują złożony charakter relacji między różnymi poziomami władz. Słuchacze poznawali realia między innymi administracji federalnej RFN, administracji rządu Szkocji, administracji zdecentralizowanej we Francji, funkcjonowanie Stałego Przedstawicielstwa Polski przy Unii Europejskiej oraz biur polskich reprezentantów w Parlamencie Europejskim.

Zbiór otwierają trzy teksty na temat współpracy administracji w państwach federalnych: RFN oraz Belgii. W dwóch pierwszych opracowaniach autorzy przybliżają system federalny Niemiec. Pierwsze z nich jest poświęcone współpracy rządu federalnego RFN z krajami związkowymi w sferze polityki migracyjnej. Jego autor, Michał Adamowicz, podkreśla zwłaszcza znaczenie otwartej debaty publicznej i dążenie do osiągnięcia możliwie najszerszego konsensusu społecznego w tej dziedzinie, opartego na współpracy między administracją federalną, krajów związkowych, samorządową oraz organizacjami pożytku publicznego.

Rafał Sobczak opisuje teoretyczne i praktyczne aspekty zasady federalizmu, która wyznacza płaszczyzny współpracy między administracją centralną (federalną) a administracją landów oraz gmin w sferze polityki kulturalnej.

Agnieszka Sikora kontynuuje temat współdziałania w państwach federalnych i omawia niezwykle złożony ustrój Belgii. Na jego tle przybliży *Agence Education Formation-Europe* jako przykład wewnątrzfrankofonńskiej współpracy międzyinstytucjonalnej na poziomie Regionu Walońskiego oraz Wspólnoty Francuskiej.

W kolejnych opracowaniach zostały poruszone elementy współpracy administracji rządowej i administracji zdecentralizowanej. Dotyczą one tym razem państw unitarnych lub charakteryzujących się swego rodzaju autonomią funkcjonalną (Wielka Brytania). Jan Mazurek omawia na przykładzie departamentu Ariège mechanizmy szeroko rozumianej współpracy administracji rządowej na szczeblu prefektury z samorządem lokalnym we Francji. Wśród poruszonych wątków znalazły się: kontrola legalności aktów prawnych oraz kontrola budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, podział dotacji państwowych, a także współpraca kontraktowa i nieformalna.

Z kolei Tomasz Rejment skupia swą uwagę na relacjach między szkockim rządem i samorządem w zakresie ustalenia spójnych i sprawiedliwych zasad finansowania zadań publicznych o charakterze lokalnym. Oma-

wia nowe zasady, na których opiera się system finansów samorządu, i analizuje między innymi umowę, która reguluje prawa i obowiązki obu partnerów.

Przedmiotem pracy Aleksandry Szwemberg są mechanizmy finansowania jednostek samorządu lokalnego na przykładzie działania portugalskiej instytucji DGAL - *Direcção Geral das Autarquias Locais*, która koordynuje wdrażanie rządowych projektów, mających wpływ na samorząd lokalny.

Dwa następne teksty przybliżają nam skandynawski model samorządu lokalnego. Marek Drozdowski charakteryzuje prawnoustrojowe podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Finlandii, jego organizację oraz zadania. Natomiast Aleksander Rosa przedstawia przyczyny oraz realizację reformy PARAS forsowanej przez rząd Finlandii w celu zmniejszenia liczby gmin. Proces jej wdrażania pozwala w sposób dogłębny na prześledzenie partnerskiego mechanizmu współpracy między rządem centralnym a samorządem w tym kraju.

Emil Kędzierski przybliży współpracę podmiotów administracji rządowej i samorządowej w wymiarze sprawiedliwości w Wielkiej Brytanii. Wydawać by się mogło, że nie ma bezpośrednich związków między Biurem Prokuratora Generalnego a władzami samorządowymi. Jednak taka współpraca istnieje i ma charakter skomplikowanej struktury wielopoziomowych zależności. Sprawiają one, że jednostki samorządu współuczestniczą w realizacji rządowych założeń wyartykułowanych w strategiach rozwoju wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania.

Irlandia jest przykładem państwa, w którym w dalszym ciągu dominującą rolę we wzajemnych relacjach odgrywa rząd. Jak pisze Joanna Horyza, władze lokalne w tym kraju funkcjonują bardziej jako narzędzia administrujące (czy też wykonawcze), pozostające w ręku administracji centralnej, niż jako samodzielne podmioty. Autorka wnioskuje, że w Irlandii praktycznie nie istnieje współpraca administracji rządowej i samorządowej, rozumiana jako współdziałanie równorzędnych partnerów.

Tematem dwóch kolejnych artykułów jest współpraca między podmiotami administracji w aspekcie zarządzania funduszami strukturalnymi. Przykład Francji, opisany przez Daniela Szczechowskiego, unaocznia różnice między systemem przyjętym w Polsce oraz we Francji. O ile w Polsce podjęto decyzję, aby w znacznym stopniu zdecentralizować wdrażanie funduszy unijnych, o tyle we Francji główny ciężar realizacji programów spoczywa na instytucjach państwowych, a skala zadań i odpowiedzialności powierzonych samorządowym regionom jest znacznie mniejsza niż w Polsce.

Katarzyna Zbrojkiewicz-Zamęcka zwraca uwagę na rywalizację o fundusze europejskie między krajami związkowymi w RFN. Niemieckie landy dbają przede wszystkim o zabezpieczenie własnych interesów, nie zważając na interes federacji. Ale problem niedostatecznej kooperacji, jak również rywalizacji między jednostkami terytorialnymi, jest także widoczny w działaniach polskich regionów na arenie europejskiej. Temat ten porusza Michał Sułkowski, omawiając współpracę Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE z przedstawicielami polskich regionów.

Dwa ostatnie opracowania pokazują możliwości współdziałania krajów związkowych FRN z administracją rządu federalnego w sferze polityki zagranicznej ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej. Agata Duda zwraca uwagę na fakt, iż rola krajów związkowych w polityce zagranicznej cały czas wzrasta. Jednocześnie można jednak zaobserwować - obok rozwoju kontaktów roboczych między dwoma poziomami administracji niemieckiej: federalnej i krajów związkowych - pojawianie się wielu kontrowersji i sporów kompetencyjnych.

Tematem ostatniego opracowania Wojciecha Łysika i Huberta Romańca jest wpływ krajów związkowych FRN na proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Autorzy wskazują na kluczowe elementy potencjału landów wynikające z ich pozycji ustrojowej w ramach niemieckiej federacji, tj. na ich potencjał ludnościowy, terytorialny i gospodarczy. Wymieniają również inne silne punkty krajów związkowych: doświadczenie zdobyte w trakcie uczestniczenia w procesach integracyjnych od samego początku, imponującą sprawność administracyjną oraz rozległą sieć kontaktów i zawartych sojuszy strategicznych w czasie wieloletniego funkcjonowania na szczeblu europejskim.

Podsumowując, wyrażam głęboką nadzieję, że zaprezentowana publikacja stanowić będzie wartościowy materiał porównawczy, który okaże się użyteczny dla pracowników administracji publicznej w Polsce, a także będzie stanowić przewodnik dla polskiego ustawodawcy, jak wyposażać władze administracyjne w płaszczyzny i narzędzia współdziałania.

Współpraca rządu federalnego RFN z krajami związkowymi w sferze polityki migracyjnej

Michał Adamowicz

Wstęp

Kształt niemieckiej polityki migracyjnej wyznaczają przede wszystkim przepisy prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i ustawodawstwa narodowego. Duże znaczenie miała też ustawa imigracyjna (*Zuwanderungsgesetz*), przyjęta w styczniu 2005 roku).¹ Reguluje ona napływ i prawo do pobytu cudzoziemców na terytorium RFN, a także wyznacza sposoby integracji obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz obywateli państw trzecich.

Federalny rząd niemiecki opiera politykę migracyjną na współpracy z krajami związkowymi. Polityka ta koncentruje się na takich punktach, jak:

- ♦ integracja cudzoziemców mieszkających w Niemczech legalnie i na stałe jest traktowana jako kluczowe zagadnienie społeczno-obywatelskie dla państwa na wszystkich jego poziomach (federacji, krajów związkowych, jak również gmin). Sze-

¹ Pełna nazwa ustawy z 5 sierpnia 2004 roku w sprawie sterowania i ograniczania napływu i w sprawie regulacji pobytu i integracji obywateli Unii Europejskiej i cudzoziemców brzmi: *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*, w: Bundesgesetzblatt I 2004, Nr 41 z 05.07.2004, s. 1950n.

roki program współpracy określa liczne środki, które wspierają integrację, a także aktywizują środowiska cudzoziemców oraz wymagają od nich aktywnego wkładu w procesie ich integracji ze społeczeństwem niemieckim;²

- ♦ polityka migracyjna ma uwzględniać gospodarcze i rozwojowe potrzeby społeczeństwa RFN. W tym celu odbywają się szerokie konsultacje między przedstawicielami MSW krajów związkowych. Rząd federalny reguluje napływ cudzoziemców w ramach programów: mobilne partnerstwo (*Mobilitätspartnerschaft*), migracja cyrkularna (*zirkuläre Migration*), regulowany i dobrowolny wyjazd cudzoziemców w ramach programu REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*);
- ♦ wypełnianie humanitarnych zobowiązań wobec wspólnoty międzynarodowej zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym w ramach szerokiego dialogu społecznego (uzgodnienia między federacją a krajami związkowymi w kwestii przyjęcia prześladowanych chrześcijan z Iraku);
- ♦ zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i obywateli w związku rozprzestrzenianiem się zjawiska międzynarodowego terroryzmu i nielegalnej migracji, na przykład forsowanie – wbrew stanowisku niektórych krajów związkowych – rozwiązań rozszerzających kompetencje Federalnego Urzędu Kryminalnego (*Bundeskriminalamt*) oraz podpisywania specjalnych umów o przejmowaniu przez państwa pochodzenia nielegalnych imigrantówi wydalanych z terytorium RFN;
- ♦ federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dążyć będzie do wzmocnienia roli federacji i służb odpowiedzialnych za podejmowanie rozstrzygających decyzji oraz za koordynację współpracy w ramach polityki migracyjnej RFN. Chodzi przede wszystkim o utworzenie w przyszłości wspólnego federalnego urzędu ds. cudzoziemców. Jednak obecnie wydaje się to mało realne ze względu na wyraźny opór krajów związkowych, które dążą do większej niezależności w tej materii;

² Minister spraw wewnętrznych RFN Wolfgang Schäuble tak scharakteryzował istotę zmian realizowanych zgodnie z zasadą „Förderns und Forderns” – „Die Deutschen sollten lernen, dass Zuwanderung keine Bedrohung, sondern eine Chance für das Land ist. Beide, Zuwanderer und Aufnahmegesellschaft, sollen entsprechend dem Prinzip des Forderns und Förderns ihren Beitrag zu einer erfolgreichen Integration leisten. Dabei hilft das Bundesinnenministerium den Migranten - mit sichtbarem Erfolg”; www.zuwanderung.de/nn_1068532/DE/Zuwanderung_ist_Zukunft/Integration/Integration_node.html?_nnn=true.

- ♦ aktywne uczestnictwo i prezentowanie stanowiska uwzględniającego interesy zarówno federacji, jak i krajów związkowych w ramach UE, Rady Europy oraz ONZ (m.in. wspólne stanowisko wobec orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Metock*).

1. Podstawy prawne współpracy rządu federalnego i krajów związkowych

Republika Federalna Niemiec jest dobrowolną federacją krajów związkowych, z których każdy ma swój własny rząd i parlament o szerokich kompetencjach w tworzeniu prawa i sprawowaniu władzy wykonawczej. Celem federalnego porządku prawnego jest zapewnienie przez władze federacji wspólnej narodowej jedności, przy jednoczesnym utrzymaniu różnorodności krajów związkowych. Podstawa porządku prawnego jest natomiast identyczna i wyraża się w republikańskim, demokratycznym, socjalnym oraz praworządnym charakterze państwa (art. 28 konstytucji RFN).

Federacyjna budowa państwa

Zasada „jedność w różnorodności” (*Einheit in Vielfalt*) oznacza, że:

- ♦ federacja będzie podejmować samodzielne działania tylko w tych kwestiach, które - ze względu na interes narodu - muszą zostać jednolicie uporządkowane. Wszystkie inne zagadnienia regulują kraje związkowe;
- ♦ ustawodawstwo jest jak najdalej idącą kompetencją federacji, natomiast administracja należy do powszechnych spraw krajów związkowych. Dlatego został utworzony system równowagi między unitarnymi a federalnymi elementami;
- ♦ zasada subsydiarności jest sposobem postępowania w celu urzeczywistnienia generalnej zasady federalizmu.

Rada Federalna (*Bundesrat*) jest jednym z pięciu stałych organów konstytucyjnych Republiki Federalnej Niemiec. Konstytucja opisuje jej położenie w systemie prawnym RFN w art. 50-53, zgodnie z którymi kraje związkowe uczestniczą, poprzez Bundesrat, w procesie ustawodawczym i sprawowaniu władzy administracyjnej federacji oraz w sprawach związanych z Unią Europejską. Bundesrat składa się z 69 członków rządów krajów związkowych, którzy mogą być również reprezentowani przez innych członków rządu. Każdy kraj związkowy może oddelegować do Bundesratu tylu członków, ile ma głosów, przyznanych według kryterium liczby miesz-

kańców (od 3 do 6). Bundesrat podejmuje uchwały co najmniej większością głosów swoich członków, a jego posiedzenia są z zasady jawne.

Samorząd gminny. Kraje związkowe składają się z gmin. Społeczeństwo ma na szczeblu krajów związkowych, okręgów i gmin przedstawicielstwa wybrane w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Gminom musi być zapewnione prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej na własną odpowiedzialność w ramach przepisów prawnych. Gwarancja samorządności wyraża się również w zapewnieniu podstaw własnej odpowiedzialności finansowej poprzez prawo gmin do pobierania podatków (art. 28 konstytucji).

Podział kompetencji i zasady współpracy między federacją a krajami związkowymi

Prawa suwerenne krajów związkowych zostały określone w art. 30 konstytucji. Realizacja uprawnień władczych i wykonywanie zadań państwowych należy do władz krajów związkowych, o ile konstytucja nie stanowi inaczej lub nie dopuszcza innych regulacji. Prawo związkowe ma pierwszeństwo przed prawem landów. Warto jednak zauważyć, że „inne regulacje” zapisane w konstytucji regulują kompetencje w odniesieniu do klasycznego trójpodziału władzy:

- ♦ ustawodawstwo (art. 70 konstytucji) należy z reguły do kompetencji federacji. W dziedzinach leżących w wyłącznej kompetencji ustawodawczej władz federalnych³ (np. polityka zagraniczna, bezpieczeństwo państwa, polityka walutowa i pieniężna, miary i wagi, obywatelstwo federacji) kraje związkowe posiadają kompetencje ustawodawcze tylko w takim zakresie, w jakim są uprawnione do tego w ustawie federalnej. W dziedzinach objętych ustawodawstwem konkurencyjnym⁴ (np. prawo obywatelskie, prawo karne, prawo procesowe, prawo o cudzoziemcach, ubezpieczenia społeczne, prawo gospodarcze, ruch drogowy) kraje związkowe posiadają kompetencje ustawodawcze do momentu skorzystania przez władze federacji na mocy ustawy ze swoich kompetencji ustawodawczych. Podsumowując, można stwierdzić, że jeśli kompetencja ustawodawcza na mocy konstytucji nie zostanie przyznana federacji, kraje związkowe posiadają kompetencje ustawodawcze (np. sprawy kulturalne, szkolnictwo, radio i telewizja, polityka komunalna, sprawy policyjne, polityka budżetowa);

³ Por. art. 71 i 73 konstytucji RFN.

⁴ Por. art. 72 i 74 oraz 33 konstytucji RFN.

- ♦ administracja przynależy z reguły do krajów związkowych. Federacja tylko w wyjątkowych przypadkach ma urzędy administracyjne, które bezpośrednio kontaktują się z obywatelem (placówki służby zagranicznej, służby celne, wojsko, federalne urzędy żeglugi śródlądowej). Zgodnie z art. 84 konstytucji kraje związkowe wprowadzają w życie ustawy federalne (nadzór przedmiotowy) oraz ustawy własne (nadzór prawny);
- ♦ władza sądownicza (art. 92 konstytucji): ścisła współpraca poziomów federalnych i związkowych. Sądy federacyjne i krajowe są podzielone na pięć grup według obszarów odpowiedzialności prawnej. Sądy są trójinstancyjne: począwszy od sądów landowych, a skończywszy na najwyższym sądzie na poziomie federalnym.

Przepisy konstytucji dotyczące obowiązków rządu federalnego w zakresie informowania Bundesratu o sprawach UE oraz reprezentacji kraju w organach UE przez członków rządów krajów związkowych w przypadku polityk leżących w wyłącznej gestii landów zostały sprecyzowane w Ustawie o współpracy między rządem federalnym a rządami krajów związkowych w sprawach dotyczących UE.⁵ Aktem wykonawczym zawierającym szczegółowe uzgodnienia odnoszące się do tej ustawy jest Porozumienie o współpracy między rządem federalnym a rządami krajów związkowych w sprawach dotyczących UE.⁶

Regulamin prac ministerstw federalnych⁷ określa zasady współpracy administracji federalnej z administracją krajów związkowych. Jego art. 36 stanowi, że ministrowie współpracują bezpośrednio z najwyższymi rangą urzędami krajów związkowych. Jeśli ministerstwo federalne współpracuje z innym ministerstwem kraju związkowego, powinno po zakończonej współpracy poinformować odpowiednio merytorycznie ministerstwo federalne o wynikach współpracy. Natomiast bezpośrednie kontakty służbowe z innymi urzędami, organizacjami publicznymi, instytucjami na poziomie landów są dozwolone tylko wtedy, gdy przewidują je konstytucja, inne ustawy lub porozumienia z konkretnymi krajami związkowymi. Pisma urzędowe o znaczeniu politycznym, które są skierowane do najwyższych

⁵ *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993* (Bundesgesetzblatt Teil I s. 313, 1780).

⁶ *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (Bund-Länder-Vereinbarung) vom 29. Oktober 1993* (Bundesanzeiger Nummer 226 vom 2. Dezember 1993, s. 10425).

⁷ Regulamin prac ministerstw federalnych z 30 sierpnia 2000 roku - zob. www.bmi-bund.de/cln_028/nn_121894/Internet/Content/Broschueren/2007/GGO_de.html.

urzędów krajów związkowych, powinny być również dostarczone do stałych przedstawicielstw landów przy Związku.

Reforma federalna I i II

1 września 2006 r. wszedł w życie pierwszy etap reformy federalnej, która była najbardziej obszerną zmianą przepisów konstytucji w historii RFN. Ustawa Zasadnicza została zmieniona w 40 miejscach. Najważniejsze zmiany pierwszego etapu reformy federalnej;⁸

- ♦ uregulowano i określono podział kompetencji związku i krajów związkowych, a także wytyczono zakres odpowiedzialności za poszczególne decyzje. Po zmianach działania rządu rządziej będą wymagały uzgodnienia z krajami związkowymi, co oznacza większą elastyczność w kontaktach z Unią Europejską;
- ♦ prawo Bundesratu do odrzucania ustaw zostało ograniczone. Reforma wprowadziła zmniejszenie z ponad 60% do 40% ustaw, które wymagały zgody Bundesratu. Uniemożliwiono również blokowanie działalności Bundesratu przez parlamenty krajów związkowych, które nie będą mogły się w przyszłości wypowiadać w sprawach administracyjnych;
- ♦ od 2009 roku landy będą mogły samodzielnie podejmować decyzje i prowadzić administrację w zakresie szkolnictwa wyższego i edukacji oraz ochrony środowiska. Federacji pozostaje jednak możliwość wpływania na budowę uczelni oraz kierunki pracy naukowej. W ciągu trzech lat zostanie opracowana biała księga ochrony środowiska. Zasady wynagrodzenia urzędników należą do wyłącznej kompetencji krajów związkowych.

W drugim etapie reformy federalnej chodzi przede wszystkim o usprawienie podziału kompetencji finansowych między federacją a krajami związkowymi. Zapowiedziane zmiany mają służyć dostosowaniu do nowych wyzwań polityki zrównoważonego rozwoju oraz polityki promocji zatrudnienia. Celem jest wzmocnienie odpowiedzialności organizacji lokalnych za ich politykę finansową. Odpowiednie propozycje zmian ustrojowych powinny zostać przygotowane przez wspólną komisję Bundestagu i Bundesratu, która zaczęła swoją działalność w marcu 2007 roku.

Drugi etap reformy będzie trudniejszy do wprowadzenia. W tym przypadku w grę wchodzi regionalne interesy. Małe i biedniejsze kraje związkowe nadal chcą pozostać niezależne, a zarazem otrzymywać znacz-

⁸ Dokładne informacje na temat reformy federalnej zob. www.bundesregierung.de/nn_66130/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Reformprojekte/foederalismusreform-2006-08-09-kernpunkte-der-foederalismusreform-2.html.

na pomoc finansową. Większe i bogatsze kraje dążą do redukcji wysokości płaconych przez siebie składek, z kolei biedniejsi optują za większymi dopłatami w imię solidarności.⁹

2. Źródła prawa o cudzoziemcach w RFN

Podstawy ustawodawstwa o cudzoziemcach obowiązującego w RFN, łącznie z prawem azylowym i prawem o uchodźcach, wywodzą się z różnych źródeł. Zalicza się do nich przepisy prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej i prawodawstwa narodowego. Zestawienie i interpretacja różnych źródeł przepisów regulujących kwestie cudzoziemców wskazują nie tylko na ich współzależność, ale i ich nieprzejrzystość oraz możliwość ich niespójnej interpretacji.¹⁰ Proces stanowienia i wykonywania prawa o cudzoziemcach w RFN uwzględnia normy i procedury wynikające z regulacji europejskich i międzynarodowych w tym zakresie (rys. 1).

Ustawodawstwo regulujące status prawny cudzoziemców wyznacza także kierunki działań podejmowanych przez federację i kraje związkowe oraz zakres ich kompetencji w obszarze polityk migracyjnej, azylowej i integracyjnej. Ponadto proces współstanowienia oraz współwykonywania prawa o cudzoziemcach jest przedmiotem regularnych konsultacji w ramach instytucjonalnej kooperacji między federacją a krajami związkowymi.

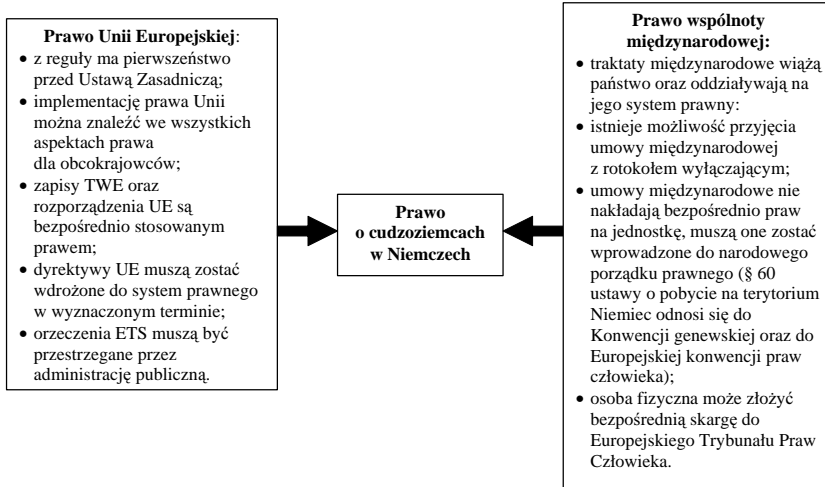
W styczniu 2005 roku po długiej i żmudnej debacie publicznej weszła w życie ustawa imigracyjna regulująca napływ i prawo do pobytu cudzoziemców na terytorium RFN, a także wyznaczająca kierunki integracji obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz obywateli państw trzecich. Ustawa imigracyjna jest regulacją ramową, która poprzez wprowadzenie poprawek do innych przepisów, między innymi ustawy o obywatelstwie niemieckim (*Staatsangehörigkeitsgesetz*), ustawy o postępowaniu azylowym (*Asylverfahrensgesetz*), ustawy o centralnym rejestrze cudzoziemców (*AZR-Gesetz*), zreformowała prawo o cudzoziemcach w Niemczech. Składa się z 15 artykułów, z których dwa pierwsze stanowią dwie oddzielne ustawy, są to: Ustawa z dnia 30 lipca 2004 roku o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec (*Aufenthaltsgesetz*) oraz Ustawa z dnia 30 lipca 2004 roku o powszechnej swobodzie osiedlania się i przemieszczania obywateli Unii Europejskiej (*Freizügigkeitsgesetz/EU*).

⁹ M. K. Grasl, *Trennen sich die Wege? Die Bundes- und Europapolitik der Länder*, w: A. Hildebrandt, F. Wolf (red.), *Die Politik der Bundesländer*, 2008, s. 327–328.

¹⁰ K. Dienelt, *Einführung*, w: *Deutsches Ausländerrecht*, Monachium 2008, s. 11.

Schemat 1

Kompleksowość prawa dla cudzoziemców w Niemczech



Źródło: opracowanie własne.

Celem wprowadzenia ustawy było uwzględnienie interesów niemieckiej polityki gospodarczej oraz szans wynikających z uregulowanej imigracji. Warto zauważyć, że w związku z nowymi wyzwaniem polityki bezpieczeństwa, związanymi głównie ze zwalczaniem zagrożenia terrorystycznego, wprowadzono zmiany, które umocniły i pogłębiły sankcyjny charakter przepisów oraz stanowią temat ożywionej dyskusji o stopniu ingerencji federacji w kompetencje krajów związkowych.¹¹

Gruntowna nowelizacja ustawy imigracyjnej nastąpiła 28 sierpnia 2007 roku wraz z wejściem w życie Ustawy implementującej dyrektywy UE regulujące prawo pobytu i prawo azylowe do niemieckiego systemu prawnego.¹² Oprócz implementacji 11 dyrektyw Unii Europejskiej w tym zakresie w nowelizacji zostały również uwzględnione wyniki ewaluacji prawa imigracyjnego, dokonanej przez rządzącą koalicję CDU/CSU i SPD i zapisanej w umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 roku oraz w Raporcie Departamentu ds. Migracji, Integracji, Uchodźców i Harmonizacji Prawa

¹¹ Przykładem może być obecny spór na temat użycia Federalnych Sił Zbrojnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, czy na temat rozszerzenia kompetencji Federalnego Biura Kryminalnego uprawniających między innymi do przeglądania komputerów podejrzanych obywateli online.

¹² Por. *Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007*, Bundesgesetzblatt I 2007 nr 42, s. 1970n.

Europejskiego Federalnego MSW z czerwca 2006 roku o ewaluacji ustawy imigracyjnej.¹³ Dłatego znowelizowana ustawa imigracyjna wskazuje liczne środki, które mają nie tylko wspierać integrację cudzoziemców, ale i wymagać od nich widocznego wkładu w ich integrację ze społeczeństwem niemieckim. Równocześnie wprowadzono przepisy ułatwiające walkę z procederem zawierania fikcyjnych małżeństw i przeprowadzaniem adopcji w celu osiedlenia się na terytorium RFN oraz ze zjawiskiem przymusowych małżeństw w rodzinach imigrantów.

Wykaz głównego ustawodawstwa regulującego konkretne obszary życia cudzoziemców w RFN oraz odwołującego się do podziału kompetencji między federację i kraje związkowe

Wjazd do Republiki, pobyt w niej i wyjazd z niej

Kwestie te regulują następujące przepisy:

- ◆ Ustawa z 30 lipca 2004 roku o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec (*Aufenthaltsgesetz*);
- ◆ Ustawa z 30 lipca 2004 roku o powszechnej swobodzie osiedlania się i przemieszczania obywateli Unii Europejskiej (*Freizügigkeitsgesetz/EU*);
- ◆ Uchwała Rady Stowarzyszeniowej EWG-Turcja nr 1/80 o rozwoju procesu stowarzyszeniowego (*Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei über die Entwicklung der Assoziation*);
- ◆ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 3/96/EWG;
- ◆ Rozporządzenie Rady UE z 15 marca 2001 roku nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu;

¹³ Por. Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (*Zuwanderungsgesetz*), www.fluechtlingsrat-nrw.de/2371/.

- ◆ Porozumienie wykonawcze do Układu z Schengen (tzw. Schengen II) z 19 czerwca 1990 roku;
- ◆ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen);
- ◆ Rozporządzenie z 25 listopada 2004 roku regulujące prawo pobytu (*Aufenthaltsverordnung*);
- ◆ Kodeks socjalny z 24 marca 1997 roku - Księga III (*Sozialgesetzbuch/SGB III*);
- ◆ Rozporządzenie z 22 listopada 2004 roku o procedurze dopuszczenia do wykonywania zawodu przez cudzoziemców mieszkających w RFN (*Beschäftigungsverfahrensverordnung*).

Ustawa z 30 lipca 2004 roku o pobycie, działalności gospodarczej i integracji cudzoziemców na terytorium RFN¹⁴ reguluje nie tylko kwestie wjazdu do Republiki, pobytu w niej i wyjazdu z jej terytorium, ale i odnosi się do uzyskiwania pozwolenia na pracę. Na podstawie zmian wprowadzonych po 1 stycznia 2005 roku nie jest konieczne uzyskanie pozwolenia na pobyt, trzeba jedynie wypełnić obowiązek meldunkowy po przybyciu do RFN i uzyskać przed podjęciem pracy pozwolenie na pracę we właściwej Agencji ds. Pracy (*Agentur für Arbeit*), które zazwyczaj mieszczą się w administracji miasta lub gminy. Nowym rozwiązaniem jest również umieszczenie w ustawie zapisów uprawniających do uczestnictwa w kursach integracyjnych.¹⁵ Ustawy nie stosuje się wobec obywateli państw członkowskich UE i ich rodzin oraz przedstawicieli korpusu dyplomatycznego.

Podział kompetencji między federację a kraje związkowe reguluje rozdział 7 ustawy. Zgodnie z art. 71 ustawy urzędowi ds. cudzoziemców (*Ausländerbehörden*) przysługuje prawo do rozstrzygania w sprawach regulujących prawo pobytu oraz w kwestiach paszportowych. Rządy krajów związkowych mogą przydzielać zadania wynikające z ustawy jednemu urzędowi ds. cudzoziemców lub kilku z nich, które są pierwszym miej-

¹⁴ Por. Bundesgesetzblatt 2004 I, s. 1950.

¹⁵ Ustawa przewiduje prawo do udziału w kursach języka niemieckiego i integracyjnych. Prawo to mają imigranci zarobkowi, niektóre grupy uchodźców, osoby prowadzące samodzielną działalność gospodarczą, członkowie rodzin. Uczestnictwo w takim kursie jest warunkiem przedłużenia zezwolenia na pobyt. Szerzej na temat kursów integracyjnych zob. www.bmi.bund.de/Internet/Content/Themen/Integration/WiD_pol_tuerk_arab/WiD_Integrationskurse_pol,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/WiD_Integrationskurse_pol.pdf.

scem kontaktowym dla cudzoziemców w sprawie konkretnych pytań dotyczących ich praw i obowiązków.

Ustawa z 30 lipca 2004 roku o powszechnej swobodzie osiedlania się i przemieszczania obywateli Unii Europejskiej jest traktowana jako rozdział 2 ustawy imigracyjnej. Reguluje prawo wjazdu, pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin (art. 1). Zawiera liczne zmiany, dotyczące na przykład zniesienia zezwolenia na pobyt, możliwości wypełnienia obowiązku meldunkowego w lokalnym urzędzie ds. cudzoziemców oraz wprowadzenia nowych przepisów o utracie swobody przepływu osób ze względu na istotne zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa.

Postępowanie azylowe i uchodźstwo

Prawo azylowe i uchodźcze w RFN regulują następujące akty:

- ◆ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 roku (*Grundgesetz Art. 16*);
- ◆ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie z 28 czerwca 1951 roku (*Genfer Flüchtlingskonvention*);
- ◆ Ustawa o postępowaniu azylowym z 27 czerwca 1993 roku (*Asylverfahrensgesetz - AsylVfG*);
- ◆ Rozporządzenie z 4 grudnia 1997 roku o podziale kompetencji wykonawczych do tzw. Konwencji dublińskiej z 15 czerwca 1990 roku oraz do Rozporządzenia Rady (WE) 2725/2000 z 11 grudnia 2000 roku w sprawie ustanowienia systemu Eurodac, służącego porównywaniu odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji dublińskiej (*Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung - AsylZBV*);
- ◆ Rozporządzenie Rady UE nr 343/2003 z 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określenia kraju członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z krajów członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (*Verordnung EG Nr. 343/2003*);
- ◆ Dyrektywa Rady UE 2004/83 z 29 marca 2004 roku w sprawie minimalnych norm kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (*Richtlinie 2004/83/EG*).

Zgodnie z art. 16 Ustawy Zasadniczej osoby prześladowane mają zagwarantowane prawo do ubiegania się o azyl na terytorium Niemiec. Prawo azylowe zostało skonkretyzowane w ustawie o postępowaniu azylowym (*AsylVfG*) oraz w ustawie o prawie pobytu (*AufenthG*). Prawo azylu przysługuje jednak osobom, które są prześladowane ze względów politycznych.¹⁶

Ustawa imigracyjna zniósła stanowisko pełnomocnika ds. azylu (wcześniej § 6 *AsylVfG*), następnie zostały wprowadzone do ustawy o pobycie definicje prześladowania o charakterze niepaństwowym i ze względu na płeć. Ustawa z 19 sierpnia 2007 roku, implementująca dyrektywy UE regulujące prawo pobytu i prawo azylowe do niemieckiego systemu prawnego, wprowadziła między innymi dyrektywy jakościowe 2004/83/UE, które ustalają warunki uznania osoby za uchodźcę i udzielenia jej schronienia, oraz transponowała do niemieckiego systemu prawnego następstwa prawne w odniesieniu do prawa do pobytu, dostępu do rynku pracy, pomocy socjalnej, opieki medycznej i środków integracyjnych wynikające z przyjętych dyrektyw.

Obywatelstwo Republiki Federalnej Niemiec

Kwestie obywatelstwa RFN regulują następujące przepisy:¹⁷

- ♦ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 roku (*Grundgesetz* Art. 16 i 116);
- ♦ Ustawa o obywatelstwie z 22 czerwca 1913 roku (*Staatsangehörigkeitsgesetz*, StAG);
- ♦ Ustawa z 10 sierpnia 2007 roku o wypędzonych i uchodźcach (*Bundesvertriebenengesetz*, BVFG).

Aktualne prawo o obywatelstwie niemieckim¹⁸ odwołuje się do ustawy z 1913 roku. Ramowa ustawa imigracyjna wprowadziła jednak pewne zmiany, które mogą w przyszłości utrudnić osobom ubiegającym się o obywatelstwo niemieckie jego nabycie. Osoby te muszą zaliczyć test, któ-

¹⁶ Pojęcie prześladowania z przyczyn politycznych w Ustawie Zasadniczej odwołuje się do pojęcia uchodźcy w prawie międzynarodowym, które wykrystalizowało się w pierwszej połowie XX wieku. Chronione powinny być osoby, które musiały opuścić teren, na którym zamieszkiwały, ze względu na zagrożenie życia, zdrowia bądź wolności. Zagrożenie to jest najczęściej związane z walkami zbrojnymi, klęskami żywiołowymi, prześladowaniami religijnymi bądź z powodu rasy lub przekonań politycznych.

¹⁷ Niemcem w sensie artykułu 116 Konstytucji z zastrzeżeniem innych regulacji prawnych jest ten, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier lub wypędzony niemieckiej narodowości lub jako ich współmałżonek lub potomek został przyjęty na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 roku.

¹⁸ Pełny tekst ustawy zob. www.gesetze-im-internet.de/rustag/BJNR005830913.html.

ry sprawdza ich umiejętności językowe, a także podstawową wiedzę na temat prawa i porządku publicznego (Art. 10 Abs. 1 Nr 7 i Abs. 5 *Staatsangehörigkeitsgesetz*). Odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowań w sprawach przyjęcia późnych przesiedleńców (*Spätaussiedler*) jest Federalny Urząd Administracyjny (*Bundesverwaltungsamt*).

Ustawodawstwo socjalne

Prawa socjalne cudzoziemców zostały uregulowane w:

- ◆ Rozporządzeniu z 13 grudnia 2004 roku o wprowadzeniu kursów integracyjnych dla cudzoziemców i późnych przesiedleńców (*Integrationskursverordnung, IntV*);
- ◆ Kodeksie socjalnym z 27 grudnia 2003 roku (*Sozialgesetzbuch, SGB*);
- ◆ Ustawie z 5 sierpnia 1997 roku o świadczeniach dla starających się o azyl (*Asylbewerberleistungsgesetz, AsylLG*).

Z kolei dostęp do świadczeń i usług został uregulowany w:

- ◆ ustawie o prawie rodzicielskim (*Bundeselterngesetz*),
- ◆ ustawie federalnej o zasiłkach na wychowanie dzieci (*Bundeserziehungsgeldgesetz*),
- ◆ ustawie o zasiłkach dla dzieci (*Bundeskindergeldgesetz*),
- ◆ ustawie o podatku dochodowym (*Einkommenssteuergesetz, EstG*),
- ◆ ustawie o świadczeniach alimentacyjnych (*Unterhaltsvorschussgesetz*),
- ◆ ustawie federalnej o wspieraniu edukacji (*Bundesausbildungsförderungsgesetz, BaföG*).

Prawo regulujące obieg i ochronę informacji

Zagadnienia obiegu i ochrony informacji zostały uregulowane w:

- ◆ Ustawie z 2 września 1994 roku o centralnym rejestrze cudzoziemców (*Ausländerzentralregister, AZR-Gesetz*);
- ◆ Rozporządzeniu wykonawczym z 17 maja 1995 roku do Ustawy o centralnym rejestrze cudzoziemców (*AZRG-Durchführungsverordnung, AZRG-DV*).

Głównym celem wprowadzenia centralnego rejestru cudzoziemców było wsparcie i koordynacja współpracy odpowiednich instytucji i służb na poziomie federacji oraz krajów związkowych zajmujących się

stosowaniem przepisów o cudzoziemcach i azylantach. Rejestr spełnia dwie podstawowe funkcje: identyfikacyjną oraz informacyjną. Powstanie centralnej bazy danych cudzoziemców było bardzo ważne ze względu na fakt istnienia w RFN zdecentralizowanej administracji. Zanim konkretna służba czy urząd ds. cudzoziemców podejmie decyzję, musi zasięgnąć informacji w innych urzędach na temat toczących się postępowań w sprawie konkretnego cudzoziemca.

W głównej bazie danych są przechowywane adnotacje dotyczące danych osobowych, statusu, otrzymanych wiz pobytowych, celu pobytu nie tylko tych cudzoziemców, którzy zatrzymali się w Niemczech dłużej niż na trzy miesiące. Informacje do głównej bazy danych przekazują urzędy ds. cudzoziemców. Z rejestru korzystają przede wszystkim urzędy ds. cudzoziemców (około 647 jednostek), Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, 186 placówek zagranicznych oraz służby straży granicznej.

3. Instytucjonalny wymiar współdecydowania i współpracy

Komisja ds. Wewnętrznych w Niemieckiej Radzie Związkowej (*Ausschuss für Innere Angelegenheiten im Bundesrat*)

Kraje związkowe, zgodnie z art. 50 Ustawy Zasadniczej, poprzez Bundesrat biorą udział w procesie ustawodawczym i w wykonywaniu prawa dotyczącego spraw federacji oraz Unii Europejskiej. Bundesrat odgrywa rolę instytucji łączącej federację i kraje związkowe oraz stanowi przeciwwagę dla federalnych organów Bundestagu i rządu federalnego RFN.

Każdy z krajów związkowych wysyła po jednym z członków rządu do 16 branżowych komisji. Projekty ustaw, które dotyczą prawa migracyjnego, niezależnie od tego, czy pochodzą od rządu federalnego, Bundestagu albo kraju związkowego, są omawiane podczas posiedzeń Komisji ds. Wewnętrznych Bundesratu. Ministrowie spraw wewnętrznych krajów związkowych lub inni uprawnieni ich pełnomocnicy pracują w komisji nad projektami konkretnych przepisów. Kanclerz federalny, federalny minister spraw wewnętrznych oraz ich pełnomocnicy mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych oraz w pracach Komisji ds. Wewnętrznych Bundesratu. Należy w każdej chwili wysłuchać ich opinii, a rząd federalny jest zobowiązany do informowania Bundesratu na bieżąco o prowadzonych sprawach. W ten sposób utrzymuje się stały dialog między podmiotami federacyjnego państwa.¹⁹

¹⁹ Rząd federalny zgodnie z artykułem 23 ust. 5 konstytucji RFN ma obowiązek uwzględnienia stanowiska oraz zastosowania do wytycznych Bundesratu, w przypadku gdy projekt

Zakres obowiązków komisji pokrywa się w znacznym stopniu z zakresem kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN. Posiedzenia komisji, która wypracowuje stanowisko Bundesratu w sprawie polityki migracyjnej oraz prawa cudzoziemców i azylantów na terytorium RFN, odbywają się, ze względu na poufny charakter postanowień, za zamkniętymi drzwiami. Decyzje są podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu komisji.²⁰

Ze względu na polityczny charakter komisji w trakcie jej obrad prezentowane są również stanowiska partii politycznych. We współpracy rządu federalnego z krajami związkowymi zróżnicowane interesy poszczególnych krajów mogą prowadzić do braku jednolitego stanowiska w sprawach polityki migracyjnej, szczególnie wówczas, gdy większość w Bundestagu ma inna partia lub koalicja niż w Bundesracie. Możliwe zakłócenia systemu koordynacji polityki migracyjnej są skutecznie naprawiane przez metody współpracy między resortami spraw wewnętrznych federacji i krajów związkowych oraz umiejętność wypracowywania kompromisowych rozwiązań w ramach szerokiej współpracy instytucjonalnej.

Stała Konferencja Ministrów Spraw Wewnętrznych i Senatorów²¹ Krajów Związkowych (*Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder - Innenministerkonferenz*)

W trakcie regularnych konferencji ministrów spraw wewnętrznych krajów związkowych RFN, w których bierze również udział jako gość federalny minister spraw wewnętrznych, są poruszane najważniejsze problemy niemieckiej polityki migracyjnej. Konferencja zainaugurowała swoje obrady w 1954 roku. Mimo że nie jest ona instytucją czy organem Bundesratu, to jej sekretariat przyporządkowany jest wyższej izbie niemieckiego parlamentu.²²

Zazwyczaj ministrowie spotykają się dwa razy w roku. W przypadku zaistnienia ważnej przesłanki politycznej może zostać zwołane posiedzenie nadzwyczajne. Uchwały są podejmowane jednomyślnie, przy czym istnieje możliwość wstrzymania się od głosu. Postanowienia konferencji są

aktu prawnego dotyczy: wyłącznych uprawnień ustawodawczych landów; tworzenia instytucji krajów związkowych; postępowania administracyjnego obowiązującego w landach.

²⁰ Por. U. Münch, *Die Rolle des Bundesrates im politischen Prozess*, w: „Informationen zur politischen Bildung” 298/2008, Bonn 2008, s. 30-42.

²¹ Tak inaczej nazywa się minister spraw wewnętrznych landów Berlina, Hamburga i Bremy, w których rządy krajowe noszą nazwę Senatu.

²² Oficjalna strona internetowa: www.bundesrat.de/cln_051/nn_8758/DE/gremien-konf/-fachministerkonf/imk/imk-node.html.

sporządzane w formie pisemnej i następnie podawane do publicznej wiadomości, jeżeli żaden z krajów związkowych nie zgłosi sprzeciwu.²³

Stała konferencja ministrów jest wspierana przez sześć zespołów roboczych, które tworzą dyrektorzy departamentów odpowiednich ministerstw na poziomie federacji i krajów związkowych. Prawem o cudzoziemcach zajmuje się pierwszy zespół roboczy pod nazwą Prawo Państwowe i Administracja (*AK I Staatsrecht und Verwaltung*). Warto zauważyć, że postanowienia konferencji są często krytykowane ze względu na swoją ogólnikowość, która ma pozostawić pole manewru dla ministrów spraw wewnętrznych krajów związkowych we wprowadzaniu rozwiązań dotyczących cudzoziemców. Oznacza to, że sytuacja obcokrajowców zależy od miejsca ich zamieszkania w konkretnym landzie. Warunki ich przyjęcia różnią się w zależności od kraju związkowego.

Kolejne konferencje i grupy robocze są pomocniczymi ciałami konsultacyjnymi, których spotkania powinny się odbywać przed terminem rozpoczęcia Stałej Konferencji Ministrów Spraw Wewnętrznych, aby wnioski umieszczone w postanowieniach końcowych mogły być przeniesione na wyższy poziom współpracy w ramach tej Konferencji. W rzeczywistości ich raporty i rekomendacje nie zawsze znajdują się w agendzie Stałej Konferencji Ministrów Spraw Wewnętrznych.

Konferencja Przedstawicieli Wydziałów Ministerstw Spraw Wewnętrznych Federacji i Krajów Związkowych ds. Cudzoziemców (*Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder, ARB*)²⁴

Cele: Spotkania Konferencji, które zostały zapoczątkowane w latach 50. ubiegłego wieku, odbywają się dwa razy w roku (wiosną w Berlinie, jesienią w innym mieście) w celu skoordynowania działań wydziałów w poszczególnych ministerstwach w polityce migracyjnej oraz omówienia najważniejszych problemów i propozycji ich rozwiązań na poziomie federacji i krajów związkowych.

Uczestnicy: przedstawiciele MSW federacji i krajów związkowych, najczęściej dyrektorzy odpowiednich wydziałów. Zwyczajowo spotkania prowadzi dyrektor Wydziału MI3. Często zapraszani są również urzędnicy MSZ, Federalnego Urzędu do spraw Migracji i Cudzoziemców oraz innych ministerstw, jeżeli wymaga tego program spotkania.

²³ Upublicznione uchwały konferencji zob. www.berlin.de/sen/inneres/imk/beschluesse.html.

²⁴ Informacje uzyskane w rozmowie z urzędnikami referatu MI3 (*Ausländerrecht*).

Tematy rozmów i efekty pracy: najważniejsze kwestie dotyczące cudzoziemców, leżące w kompetencjach federacji i krajów związkowych, jest to około 20–25 tematów.²⁵ Efektem pracy dwudniowej konferencji jest końcowy protokół, który następnie zostaje opublikowany w krajach związkowych.

Grupa Robocza ds. Dobrowolnych Powrotów i Readmisji (Arbeitsgemeinschaft in Rückführungsfragen, ArGeRü)²⁶

Cele: ocena istniejących przepisów i zgłaszanie odpowiednich poprawek, które powinny być uwzględniane w ramach Stałej Konferencji Ministrów Spraw Wewnętrznych.

Uczestnicy: od wiosny 1993 roku dwa razy w roku spotykają się przedstawiciele referatów do spraw cudzoziemców MSW krajów związkowych zajmujących się problematyką powrotów i wydalania cudzoziemców oraz - jako zaproszeni goście - urzędnicy federalnego MSW (głównie referatu MI5), MSZ, funkcjonariusze policji federalnej, a także pracownicy Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców. Przewodnictwo przez wiele lat sprawowała Nadrenia Północna-Westfalia do momentu jego przejścia przez Dolną Saksonię, przy czym spotkania odbywają się w różnych miastach Niemiec.

Tematy rozmów i efekty pracy: spotkania powinny się odbywać przed rozpoczęciem Konferencji Ministrów Spraw Wewnętrznych, aby wnioski umieszczone w raporcie końcowym mogły być przeniesione na wyższy poziom współpracy. Jednak w rzeczywistości nie zawsze są one przez Konferencję uwzględniane.

Grupa Robocza ds. Uchodźców (Arbeitsgemeinschaft in Flüchtlingsfragen ArGeFlü)²⁷

Cele: współpraca w rozwiązywaniu problemów oraz ocena aktów prawnych dotyczących przyjmowania i integracji uchodźców.

Uczestnicy: przedstawiciele grup roboczych do spraw uchodźców administracji krajów związkowych, urzędnicy federalnego MSW (głównie

²⁵ Przykłady poruszanych kwestii: Freiburg, rok 2000: krytyka krajów związkowych odnośnie do procedury odrzucania wniosków wizowych przez MSZ; Berlin, kwiecień 2005 r.: sprzeciw krajów związkowych wobec stanowiska BMI w kwestii wyłączenia dzieci i młodzieży, z tolerowanym prawem pobytu, ze szkolnych wycieczek zagranicznych.

²⁶ Informacje uzyskane w rozmowie z pracownikami Referatu MI5 (*Rückführung und Rückkehrförderung*).

²⁷ Informacje uzyskane podczas rozmowy z urzędnikami referatu MI7 (*Maßnahmen der Integrationsförderung*).

referat MI7), gościnnie pracownicy Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców, przedstawiciele innych ministerstw, organizacji pożytku publicznego, jeżeli wymaga tego program spotkania.

Tematy rozmów i efekty pracy: kwestie dotyczące przyjmowania i integracji uchodźców, współpraca federacji i krajów związkowych w finansowaniu tego typu przedsięwzięć.²⁸ Wypracowane stanowiska w formie protokołów są przekazywane do wiadomości odpowiednich służb i urzędów zajmujących się problematyką uchodźców oraz powinny być uwzględniane w ramach Stałej Konferencji Ministrów Spraw Wewnętrznych.

Pozostałe formy współpracy

Konferencja Przeglądowa Urzędów Dużych Miast ds. Cudzoziemców (*Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden der großen Städte*)

Cel: Konferencja jest informacyjnym forum dialogu przedstawicieli wspomnianych instytucji reprezentujących około 25 największych miast RFN.

Uczestnicy: Spotkanie na poziomie dyrektorów tych urzędów odbywa się dwa razy w roku. Zaproszeni urzędnicy federalnego MSW występują w roli obserwatorów informujących o obecnej polityce migracyjnej na poziomie federacji. Ponadto z ich punktu widzenia kongres nie odgrywa większej roli.

Tematy rozmów: Podczas 52. konferencji zorganizowanej w dniach 20–21 listopada 2008 roku przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców w Norymberdze poruszono między innymi: orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2008 roku C-127/08 w sprawie *Metock* a możliwość nadużywania swobody przepływu osób; kwestia nabycia prawa stałego pobytu przez członka rodziny obywatela państwa członkowskiego UE, który posiada obywatelstwo państwa trzeciego (art. 4 ustawy z 30 lipca 2004 o powszechnej swobodzie osiedlania się i przemieszczania obywateli Unii Europejskiej).

²⁸ Przykłady poruszanych tematów: koszty i podstawy prawne przyjęcia i zapewnienia opieki 14 uchodźców pochodzenia uzbeckiego we współpracy z UNHCR w odniesieniu do artykułów 22 i 24 Ustawy o prawie pobytu, konsultacje federacji i krajów związkowych na temat utworzenia tzw. Katalogu Hamburgskiego oraz sprecyzowania przepisów administracyjnych dotyczących rozmieszczenia nielegalnie przybyłych cudzoziemców na podstawie artykułu 15a tej ustawy.

Program REAG/GARP

W RFN rozróżnia się pojęcia dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia (*die freiwillige Rückkehr*) oraz readmisji (*die zwangsweise Rückführung*). Kolejnym przykładem współpracy między federacją a krajami związkowymi są wspierane przez nie politycznie i finansowo programy mające ułatwić zainteresowanym cudzoziemcom powrót do ojczyzny. Przykładem takiej inicjatywy jest wspólnie finansowany przez federację i kraje związkowe Program REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany oraz Government Assisted Repatriation Programme*).

W ramach programu REAG cudzoziemcy, którzy dobrowolnie zdecydowali się na powrót do państwa pochodzenia lub do państwa trzeciego, które wyraziło zgodę na ich przyjęcie, mogą się ubiegać o dofinansowanie kosztów podróży. Program GARP przewiduje w wyjątkowych, uzasadnionych migracyjno-politycznymi przesłankami, przypadkach pomoc finansową na zagospodarowanie się w państwie przyjmującym.

W przypadku przymusowej deportacji pojawiają się, rzecz jasna, opory i sprzeciw ze strony wydalanych osób, ale również brak chęci i woli współpracy państw pochodzenia. W tym celu Związek dąży do podpisywania specjalnych umów o przejmowaniu przez te państwa osób wydalanych z terytorium RFN.

4. Wnioski i rekomendacje dla Polski

Polityka migracyjna Polski wymaga nieustannego dostosowywania do nowych wyzwań. Analizując doświadczenia RFN pod kątem ich ewentualnej przydatności dla Polski, trzeba brać pod uwagę różnice w uwarunkowaniach obu krajów, ich odmienne tradycje i doświadczenia w regulowaniu zagadnień imigracji.

Po pierwsze, integracja legalnie i na stałe żyjących cudzoziemców powinna być traktowana jako kluczowe dla państwa zagadnienie społeczno-obywatelskie. Odnosi się to zarówno do administracji rządowej, jak i samorządowej. Potrzebny jest szeroki program współpracy z licznymi środkami, które mają nie tylko wspierać integrację, ale i aktywizować środowiska cudzoziemców oraz wymagać od nich aktywnego wkładu w ich integrację ze społeczeństwem.

Po drugie, dla procesu formułowania polityki migracyjnej istotne znaczenie ma dążenie do osiągnięcia możliwie najszerszego konsensusu społecznego w tej dziedzinie, opartego na współpracy między administra-

cją państwową, administracją samorządową oraz organizacjami pożytku publicznego zajmującymi się prawami imigrantów (dialog może się odbywać w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego). Takie podejście jest gwarancją trwałości polityki migracyjnej akceptowanej przez różne środowiska społeczne (mimo wydłużenia czasu formułowania stanowiska na skutek prowadzenia dialogu).

Po trzecie, doświadczenia niemieckie pokazują, że otwarta debata publiczna stwarza możliwość przedstawienia stanowisk oraz artykulacji interesów przez zainteresowane podmioty. Warto podkreślić, że bardzo rozbieżne są poglądy i interesy państwa (interes bezpieczeństwa), samorządów (interes ekonomiczny), a także samych migrantów (uregulowanie prawne ich statusu). Należy budować kompromis społeczny w zakresie polityki migracji, a unikanie debaty publicznej może prowadzić do braku społecznej akceptacji dla rozwiązań narzuconych przez państwo.

Po czwarte, warto zastanowić się nad utworzeniem w Polsce niezależnej komisji do spraw migracji, która uporządkowałaby sposób prowadzenia debaty publicznej oraz stanowiłaby forum do prowadzenia rozmów. Mogliby w niej zasiadać przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, niezależni eksperci, reprezentanci związków zawodowych, Kościołów oraz organizacji pożytku publicznego. Dobrym przykładem takiej formy dialogu społecznego są tzw. okrągłe stoły w Kolonii i Monachium, które wprawdzie zajmują się problematyką zatrudnienia, opieki zdrowotnej, dostępu do oświaty imigrantów nieposiadających prawa pobytu, ale ta formuła współpracy jest godna polecenia. Polska stanie w przyszłości przed wielkimi wyzwaniem w zakresie polityki migracji. Przemawia za tym niski przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa oraz wzrastające zapotrzebowanie na siłę roboczą w polskiej gospodarce. Dlatego trzeba brać pod uwagę konieczność zmian w stosownych regulacjach prawnych. W związku z tym warto analizować doświadczenia RFN i wyciągnąć wnioski, zwłaszcza ze sposobu zorganizowania współpracy między rządem federalnym a krajami związkowymi w dziedzinie polityki migracyjnej. Polska powinna:

- ♦ potraktować zjawisko imigracji jako kluczowe zagadnienie społeczno-obywatelskie na wszystkich szczeblach państwa (czyli administracji rządowej i samorządowej);
- ♦ opracować szeroki program współpracy administracji rządowej z samorządową. Powinien on zawierać liczne środki, które będą wspierać integrację, a także aktywizować środowiska cudzoziemców oraz wymagać od nich aktywnego wkładu w ich integrację ze społeczeństwem;

- ♦ mieć na uwadze gospodarcze i rozwojowe potrzeby społeczeństwa oraz zabezpieczenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W tym celu powinny się odbywać szerokie konsultacje między administracją rządową, administracją samorządową oraz organizacjami pożytku publicznego zajmującymi się prawami cudzoziemców;
- ♦ dążyć do szerokiego konsensusu społecznego wokół polityki migracyjnej. Powinien opierać się on na współpracy między administracją państwową, administracją samorządową oraz organizacjami pożytku publicznego.

Bibliografia

Spis aktów prawnych

- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 30. August 2000.*
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993* (Bundesgesetzblatt I, s. 313, 1780).
- Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 5.08.2005* (Bundesgesetzblatt I, 2004, nr 41, z 05.07.2004, s. 1950n).
- Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007* (Bundesgesetzblatt I, 2007, nr 42, s. 1970n).
- Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949.*
- Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (Bund-Länder-Vereinbarung) vom 29. Oktober 1993* (Bundesanzeiger nr 226 z 2 XII 1993, s. 10425).

Monografie, artykuły

- Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*, www.fluechtlingsrat-nrw.de/2371/.
- Bundesministerium des Innern im Profil*, www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Broschueren/2006/Im_Profil_Das_Bundesministerium_des_Innern_de.html.
- Dienelt K., *Deutsches Ausländerrecht*, Monachium 2008.
- Hildebrandt A., Wolf F.(red.), *Die Politik der Bundesländer*, VS Verlag, 2008.

Migration und Integration, www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2008/Migration_und_Integration,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Migration_und_Integration.pdf.

Münch U., *Die Rolle des Bundesrates im politischen Prozess*, „Informationen zur politischen Bildung” 2008, nr 298.

Źródła internetowe

www.aussiedlerbeauftragter.de

www.bamf.de

www.berlin.de

www.bfdi.de

www.bmi.bund.de

www.bundesrat.de

www.bundesregierung.de

www.fluechtlingsrat-nrw.de

www.gesetze-im-internet.de

www.zuwanderung.de

Współpraca administracji federalnej i krajów związkowych w zakresie polityki kulturalnej w Republice Federalnej Niemiec

Rafał Sobczak

Wstęp

Politykę kulturalną RFN determinuje struktura terytorialna państwa i wynikający z tego specyficzny podział instytucji państwowych. Pierwszoplanowe znaczenie ma zasada federalizmu, która wyznacza pola współpracy poszczególnych szczebli administracji.

Federalnej budowie państwa odpowiada zdecentralizowana struktura aparatu urzędniczego. W RFN nie ma bowiem jednolitej (unitarnej) administracji, także większość ministerstw federacji nie ma podporządkowanych struktur szczebla lokalnego. W RFN nie ma zatem władz administracyjnych o charakterze uniwersalnym, również struktura poszczególnych urzędów szczebla federalnego dostosowana jest do ich specyfiki i wykonywanych zadań. Funkcjonowanie administracji w landach opiera się na poszczególnych ministerstwach krajów związkowych, w dużej zaś mierze – na gminach wypełniających wiele istotnych własnych zadań.¹

¹ Szerzej na temat struktury aparatu urzędniczego oraz podziału administracji w Republice Federalnej Niemiec K. von Beyme, *Das politische system der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2004, s. 309–324.

1. Rola i znaczenie zasady federalizmu

Zasada federalizmu odgrywa główną rolę w kształtowaniu procesów decyzyjnych w RFN. Wprowadzono ją do powojennego porządku ustrojowego tego państwa na podstawie dwóch przesłanek: konstytucyjnych tradycji poszczególnych krajów związkowych (jak chociażby Bawarii, Meklemburgii, Saksonii) i byłych miast Hanzy: Bremy i Hamburga, oraz chęci odejścia od scentralizowanego państwa, jakie funkcjonowało w dobie reżimu narodowosocjalistycznego.² Wprowadzenie zasady federalizmu oznaczało ponowne przywrócenie znaczenia krajów związkowych w procesie decyzyjnym. Tę zasadę odnajdujemy w art. 20 niemieckiej Ustawy Zasadniczej: *Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym*.³

Przepis ten został rozwinięty w art. 28 Ustawy Zasadniczej gwarantującym gminom prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej na własną odpowiedzialność w ramach przepisu prawa. Także związki gmin mocą Ustawy posiadają prawo do samorządności.⁴ Należy jednak pamiętać, iż porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać porządkowi, jaki kształtuje Ustawa Zasadnicza (art. 28 pkt 3) oraz faktowi, iż prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem krajów związkowych (art. 31).

Niemiecki federalizm wyraża się w charakterystycznym systemie ustawodawstwa federalnego. Ma on przełożenie na politykę kulturalną oraz określa płaszczyzny współpracy w tej dziedzinie między federacją, krajami związkowymi oraz gminami. Ustawodawca niemiecki wprowadził bowiem trzy rodzaje kompetencji ustawodawczych w RFN. Są to: obszary ustawodawstwa wyłącznego federacji (na przykład sprawy zagraniczne, przynależność terytorialna, obronność itp.⁵), obszary ustawodawstwa konkurencyjnego, którego istota polega na tym, iż w dziedzinach objętych ustawodawstwem konkurencyjnym kompetencje ustawodawcze posiadają kraje związkowe tak długo, jak długo władze federalne nie skorzystają na mocy Ustawy ze swoich kompetencji ustawodawczych (są to takie dziedziny, jak między innymi: prawo stowarzyszeń, planowanie przestrzenne, gospodar-

² H. Pötsch, *Die deutsche Demokratie*, Bonn 2005, s. 18–23.

³ Artykuł 20 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, stan na styczeń 2007 r. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec, Referat Informacji Publicznej Bundestagu, Berlin 2006.

⁴ Tamże, art. 28.

⁵ Katalog przedmiotów wyłączności ustawodawstwa federalnego określa artykuł 73 Ustawy Zasadniczej.

ka wodna, komunikacja kolejowa, ochrona przyrody itp.⁶⁾ oraz obszary ustawodawstwa wyłącznego krajów związkowych.

Polityka kulturalna należy do wyłącznych kompetencji krajów związkowych, które jedynie w określonym wymiarze są wspomagane przez władze federalne.

Zasada federalizmu ma też swoje przełożenie na finansowanie przez federację oraz kraje związkowe określonych dziedzin. Artykuł 104a pkt 1 stanowi, iż: *Władze federalne i kraje związkowe ponoszą osobno wydatki wynikające z wykonywania swoich zadań, o ile Ustawa Zasadnicza nie stanowi inaczej.*⁷

Wszelkie wydatki na politykę kulturalną ponoszą zatem kraje związkowe. Nie dotyczy to zadań zleconych przez federację, a realizowanych przez landy, oraz tych wymiarów polityki kulturalnej, które mają charakter ogólnopaństwowy. W tych dwóch przypadkach władze federacji partycypują w kosztach ponoszonych przez kraje związkowe bądź je w całości pokrywają.⁸

2. Kompetencje federacji, landów i gmin w zakresie polityki kulturalnej oraz płaszczyzny współpracy

Wyraźny podział kompetencyjny zawęża płaszczyzny współpracy federacji, krajów związkowych oraz gmin. Te trzy podmioty współpracują w głównej mierze w zakresie transferu środków finansowych oraz w określonych obszarach i kierunkach polityki kulturalnej (można powiedzieć, iż jest to katalog zamknięty).

W myśl art. 28 i 30 Ustawy Zasadniczej polityka kulturalna należy głównie do kompetencji krajów związkowych oraz gmin.⁹ Niemniej federacja ma obowiązek stanowienia ramowych warunków funkcjonowania kultury w Niemczech, w tym opracowywania określonych aktów prawnych. Jest odpowiedzialna za przyznawanie określonych środków finansowych na wybrane obszary polityki kulturalnej w RFN oraz – co szczególnie istot-

⁶ Przedmioty ustawodawstwa konkurencyjnego określa szczegółowo artykuł 74 Ustawy Zasadniczej.

⁷ Art. 104a pkt 1 Ustawy Zasadniczej. Na temat podziału kompetencji w zakresie finansowania działań federacji i krajów związkowych szerzej H. Pöttsch, dz. cyt.

⁸ Podstawą prawną powyższego rozwiązania są artykuły 104a pkt 2 oraz 3 Ustawy Zasadniczej.

⁹ Kompetencje w zakresie polityki kulturalnej są zapisane także w konstytucjach poszczególnych krajów związkowych. Na przykład w artykule 6 konstytucji Dolnej Saksonii zapisano, iż: *Landy, gminy oraz związki gmin chronią i wspierają sztukę, kulturę oraz sport. Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, www.nds-voris.de.*

ne - zwiększanie zaangażowania obywateli w życie kulturalne.¹⁰ W 2008 roku federacja przeznaczyła na politykę kulturalną w RFN blisko 1,13 miliarda euro, co stanowi 12% środków publicznych. Jest aktywna we wszystkich tych projektach, które mają ogólnopństwowy bądź też międzynarodowy charakter. Organy administracji państwowej oraz samorządu współpracują w szczególności w ramach europejskiej polityki kulturalnej oraz europejskiego dziedzictwa.

Federacja we współpracy z krajami związkowymi oraz gminami wspiera następujące instytucje:

- ◆ Federalną Fundację do spraw Kultury (*Kulturstiftung des Bundes*), działającą na rzecz rozwoju programów i projektów o charakterze międzynarodowym;
- ◆ Fundację Pruskiego Dziedzictwa Kulturowego (*Stiftung Preussischer Kulturbesitz*), obejmującą 16 muzeów, bibliotekę państwową oraz archiwum państwowe;
- ◆ Fundację Weimarską (*Klassik Stiftung Weimar*), popularyzującą muzykę klasyczną w Niemczech;
- ◆ Fundację Pruskie Zamki oraz Ogrody Berlina i Brandenburgii (*Stiftung Preussische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg*);
- ◆ ogólnopństwowe muzea oraz wystawy w Berlinie i Bonn (trzy muzea oraz dwie stałe wystawy);
- ◆ ogólnopństwowe biblioteki i archiwa, w tym Bibliotekę Narodową i Federalne Archiwum.

Władze federacji we współpracy z landami oraz gminami kładą szczególny nacisk na rozwój programów skierowanych do nowych landów oraz wspieranie kultury w Berlinie, nowej stolicy zjednoczonych Niemiec. Warto podkreślić, iż administracja szczebla federalnego systematycznie, od 1990 roku, zwiększa nakłady finansowe na kulturę w tym regionie Niemiec. Do 2007 roku wschodnie landy otrzymały blisko 900 milionów euro (były to projekty mające znaczenie ogólnopństwowe). Z kolei Berlin w 2007 roku na projekty kulturalne otrzymał około 350 milionów euro.¹¹

Władze federacji oraz krajów związkowych i gmin aktywnie współpracują w tych dziedzinach kultury, które stanowią istotę niemieckiego dziedzictwa kulturowego. Administracja federalna wspiera zatem wszelkie projekty, także te inicjowane w landach i gminach, które dotyczą niemieckiej kultury, literatury, ochrony pomników oraz wybitnych dzieł architek-

¹⁰ Dokument programowy pełnomocnika rządu do spraw kultury i mediów, *Im Bund mit der Kultur. Kultur- und Medienpolitik der Bundesregierung*, Berlin 2007, s. 8.

¹¹ Tamże, s. 14-19.

tury sakralnej i świeckiej. Wspólnie realizowane są także programy kształcenia młodzieży, jednym z głównych zadań federacji – jak wspomniano – jest bowiem aktywizowanie społeczeństwa w obszarze kultury.

3. Reforma federalizmu w Republice Federalnej Niemiec a polityka kulturalna

1 lipca 2006 roku Bundestag przyjął ustawę wprowadzającą długo oczekiwane zmiany zasady federalizmu, a miesiąc później Bundesrat zatwierdził ten dokument. Zakończona została tym samym blisko siedmioletnia dyskusja dotycząca potrzeby reformy jednej z fundamentalnych zasad państwa niemieckiego. Celem reformy było rozwiązanie sporów kompetencyjnych oraz ograniczenie strukturalnych przeszkód w podejmowaniu decyzji przez Bundestag i Bundesrat, a także zwiększenie przejrzystości w odpowiedzialności przy realizowaniu określonych zadań państwowych przez federację i kraje związkowe.¹² Reforma zwiększyła zakres kompetencji krajów związkowych w takich obszarach, jak: kształcenie, środowisko oraz sądownictwo.¹³

Zmiany w zasadzie federalizmu wpływają na kształtowanie polityki kulturalnej. Na przełomie dziesięcioleci ustalił się określony porządek w tej polityce. Odpowiedzialność za jej realizację ponoszą na zasadzie wzajemności federacja, jako całość, oraz kraje związkowe i gminy. Dodatkowo powszechnie akceptuje się fakt, iż porządek prawny w tym wymiarze kształtują władze federacyjne, natomiast kraje związkowe i gminy odpowiadają za wspieranie (również finansowe) polityki kulturalnej, oczywiście w niektórych przypadkach także przy współdziałaniu federacji. Wpływ nowych regulacji jest szczególnie widoczny w artykule 23 pkt 6 Ustawy Zasadniczej: *Jeżeli główny punkt negocjacji dotyczy wyłącznych uprawnień ustawodawczych krajów związkowych w takich dziedzinach jak: oświata szkolna, kultura lub radio i telewizja, wykonywanie praw przysługujących Republice Federalnej Niemiec, jako krajowi członkowskiemu Unii Europejskiej, przekazywane jest wyznaczonemu przez Bundesrat przedstawicielowi krajów związko-*

¹² B. Wagner, *Die Bedeutung der Föderalismusreform für die Kulturpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007: www.bpb.de/themen/ZNC1MO,0,0,Die_Bedeutung_der_F%F6ederalismusreform_f%FCr_die_Kulturpolitik.html.

¹³ Jak wskazuje w swojej pracy cytowany powyżej B. Wagner, reforma w opinii niektórych ekspertów była konieczna, w RFN pojawił się bowiem swoisty syndrom tzw. blokującej republiki, w której utrudnione było podejmowanie kluczowych decyzji w określonych obszarach. Niemniej po uchwaleniu przez Bundestag i Bundesrat stosownego aktu pojawiły się także głosy, iż reforma sięga zbyt głęboko, a wprowadzone zmiany doprowadzić mogą do załamania się wypracowanych stosunkowo jednolitych standardów głównie w ramach kształcenia w Niemczech, ochrony środowiska oraz w sądownictwie.

wych. Wykonywanie tych praw ma miejsce przy współdziałaniu rządu federalnego i w porozumieniu z nim.¹⁴

Powyższy zapis burzy przyjętą w RFN i obowiązującą do 2006 roku zasadę, iż w zakresie prawa europejskiego oraz europejskiego dziedzictwa kulturowego współdziałają ze sobą władze federacji oraz krajów związkowych, niemniej państwo, jako całość, reprezentuje w UE pełnomocnik rządu do spraw kultury i mediów. W opinii wielu ekspertów nowy zapis w przypadku rozbieżności między władzami federalnymi a landami może prowadzić do paraliżu procesu decyzyjnego w europejskiej polityce kulturalnej. Wypracowana przez lata w tym obszarze współpraca między władzami rządowymi federacji a samorządami (landy, gminy) może się przetrwać w rywalizację i osłabić pozycję Niemiec w Unii Europejskiej.¹⁵

4. Miejsce Federalnego Instytutu ds. Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej

W RFN szczególną rolę odgrywają tzw. polityka historyczna oraz pielęgnowanie tradycji, kultury, a także historii Niemców zamieszkujących tereny Europy Środkowej i Wschodniej. Władze federalne dużą wagę przywiązują do ochrony niemieckiego dziedzictwa kulturowego we wschodniej części kontynentu europejskiego. Polityka historyczna stanowi także istotne pole współpracy administracji federalnej oraz administracji samorządowej. Aktywnie w tej współpracy uczestniczy Federalny Instytut do spraw Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej.

Podstawą prawną współpracy administracji federalnej oraz krajów związkowych w sferze polityki historycznej jest Ustawa o sprawach wypędzonych i uchodźców z 19 maja 1953 roku z późniejszymi zmianami (*Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge - Bundesvertriebenengesetz - BVFG*). Jej § 96 stanowi, iż zarówno federacja, jak i kraje związkowe są zobowiązane - na podstawie zadań przypisanych im przez Ustawę Zasadniczą - do ochrony oraz pielęgnowania niemieckiego dziedzictwa kulturowego oraz wspierania wszelkich form aktywności kulturowej uchodźców oraz wypędzonych z Europy Środkowej i Wschodniej. Zadania te są związane także z prowadzeniem badań naukowych na ten temat.¹⁶ Federacja i landy są zatem zobligowane do wspierania działalności muzeów bądź też archiwów. Zwiększenie odpowiedzialności państwa w dzie-

¹⁴ Artykuł 23 pkt 6 Ustawy Zasadniczej.

¹⁵ Zob. B. Wagner, dz. cyt.

¹⁶ Obowiązek prowadzenia badań naukowych wpisuje się bezpośrednio w katalog zadań Federalnego Instytutu do spraw Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej.

dzinie polityki kulturalnej oraz pogłębienie współpracy pomiędzy administracjami federalną i lokalną są także ważnymi celami działalności pełnomocnika rządu do spraw kultury i mediów. W opublikowanym w 2000 roku dokumencie¹⁷ podkreśla on potrzebę poszerzenia współpracy chociażby poprzez rozwijanie nowych programów i projektów.¹⁸ Współpraca ta winna obejmować następujące regiony: Pomorze, Północną Europę, Śląsk, Południową Europę, Czechy oraz takie instytucje, jak: muzea, fundacje, biblioteki i archiwa.¹⁹ Swoją uwagę pełnomocnik skupia także na potrzebie wypracowania w najbliższym czasie reguł transferu środków finansowych oraz skali partycypacji federacji w przedsięwzięciach realizowanych przez kraje związkowe.

Zadania Federalnego Instytutu do spraw Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej wpisują się w zakres współpracy administracji rządowej z administracją lokalną. Instytut wielokrotnie uczestniczył w seminariach i konferencjach organizowanych wspólnie przez władze federalne oraz krajów związkowych. Opracowuje również – na zlecenie landów oraz pełnomocnika rządu do spraw kultury i mediów – ekspertyzy naukowe, a także określa znaczenie regionalnych kolekcji oraz muzeów leżących w kompetencjach poszczególnych landów.

We współpracy administracji federalnej z administracją krajów związkowych w obszarze kultury wpisuje się projekt zatytułowany: *Dokumentacja regionalnych izb pamięci Heimatstuben i Heimatsammlungen w Niemczech*. Jest on realizowany przez Uniwersytet im. Christiana Albrechta w Kilonii oraz Federalny Instytut do spraw Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej w Oldenburgu. Uczestniczą w nim także kraje związkowe oraz niemieckie gminy.

W Republice Federalnej Niemiec funkcjonuje obecnie ponad 100 muzealnych instytucji utworzonych przez niemieckich uchodźców oraz przesiedlonych po drugiej wojnie światowej. Instytucje te są określane często jako „śląskie”, „pomorskie”, „wschodniopruskie” lub wykraczające ponad regionalne ramy „wschodniemieckie” regionalne izby pamięci (*Heimatstuben, Heimatsammlungen*). Są w nich przechowywane cenne pamiątki o różnym charakterze: historyczne oraz artystyczne przedmioty (m.in. książki, materiały archiwalne, mające często unikatowe znaczenie).

Powyższy projekt ma na celu kompleksowe opracowanie i prezentację wszystkich istniejących w Niemczech tego typu kolekcji (*Heimat-*

¹⁷ Zob. *Konzeption zur Forschung und Präsentation deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa*, Deutscher Bundestag, 14 Wahlperiode, Drucksache 14/4586, 2000.

¹⁸ Zob. *Dokument programowy...*, s. 114-116.

¹⁹ Por. także *Konzeption zur Forschung und Präsentation deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa*, dz. cyt., s. 3-7.

sammlungen). Jest on na bieżąco aktualizowany, jest też umieszczany na stronie internetowej Instytutu. Przewiduje także opracowanie monografii na temat historii oraz znaczenia lokalnych historycznych kolekcji dla polityki kulturalnej Republiki Federalnej Niemiec.

Projekt został zainaugurowany w lipcu 2008 roku, jest wspierany przez gremium, w którego skład wchodzi przedstawiciele prezydium Związku Wypędzonych zarówno szczebla centralnego, jak i Dolnej Saksonii, Niemieckiego Związku Muzeów, Związku Muzeów Dolnej Saksonii oraz Bremy, a także dyrektorzy Biblioteki im. Marcina Opitza w Herne oraz Muzeum Śląskiego w Görlitz. Ponadto aktywnie włączyły się do niego władze krajów związkowych oraz gminy. Projekt, którego czas trwania wynosi trzy i pół roku, jest finansowany przez pełnomocnika rządu federalnego ds. kultury i mediów na podstawie § 96 Ustawy o sprawach wypędzonych i uchodźców.²⁰

5. Instytucje federacji oraz landów zaangażowane w politykę kulturalną w Republice Federalnej Niemiec

Pełnomocnik rządu do spraw kultury i mediów oraz ministrowie ds. kultury na poziomie landów

Pełnomocnik rządu ds. kultury i mediów pełni na szczeblu centralnym kluczową rolę w realizowaniu przez federację zadań polityki kulturalnej. Zajmuje się opracowywaniem i systematycznym polepszaniem warunków funkcjonowania kultury i sztuki w Niemczech, wspieraniem organizacyjnym oraz finansowym kierunków i projektów o narodowym i międzynarodowym charakterze oraz ochroną niemieckiego dziedzictwa kulturowego.²¹

Urząd Pełnomocnika Rządu ds. Kultury i Mediów został powołany 10 listopada 1998 roku decyzją kanclerza Gerharda Schrödera. Od 22 listopada 2005 roku stanowisko to piastuje Bern Neumann.²²

²⁰ Więcej na temat projektu zob. M. Weber, *Was wird aus den Heimatsammlungen?* Oldenburg 2008, s. 9-17.

²¹ Zob. www.kulturportal-deutschland.de/kp/main.html; www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragterfuerKulturundMedien/beauftragter-fuer-kultur-und-medien.html.

²² Istotą powołania Urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Kultury i Mediów były cztery podstawowe priorytety. Po pierwsze, aktywizacja niemieckiego społeczeństwa w obszarze kultury, tym samym wzmocnienie struktur społecznych w Niemczech. Po drugie, zaangażowanie się w proces współpracy w obszarze polityki kulturalnej z nowymi państwami Eu-

Wart podkreślenia jest również fakt, iż tworząc nowy urząd oraz reorganizując instytucje polityki kulturalnej (między innymi w 1998 roku Federalny Instytut ds. Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej w Oldenburgu znalazł się w gestii pełnomocnika, stając się jego integralną częścią), Pełnomocnik przejął także kompetencje niektórych federalnych ministerstw. W przypadku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych były to obowiązki związane z ochroną dziedzictwa kulturowego Niemców wysiedlonych lub też wypędzonych z Europy Środkowo-Wschodniej, a w przypadku Ministerstwa Gospodarki – te związane z finansowaniem niemieckiej kinematografii. Od 1998 roku Urząd Pełnomocnika zajmuje się także wspieraniem rozwoju kultury i architektury w Berlinie oraz w Bonn (do tego roku federalne Ministerstwo ds. Budownictwa). Od 1998 roku jest odpowiedzialny za politykę medialną (wcześniej należała ona do kompetencji federalnego Ministerstwa Szkolnictwa i Nauki).²³ Utworzenie tego urzędu doprowadziło zatem do kompetencyjnego i instytucjonalnego zreformowania oraz uporządkowania organów zajmujących się polityką kulturalną w Niemczech.

Mówiąc o polityce kulturalnej w RFN, trzeba pamiętać, iż jest ona w głównej mierze domeną krajów związkowych oraz gmin. W administracji na szczeblu poszczególnych landów funkcjonują odpowiednie urzędy, w większości samodzielne ministerstwa, które są odpowiedzialne za politykę kulturalną konkretnego kraju związkowego. Dominującą tendencją, jaką od początku lat 90. można zauważyć w Republice Federalnej Niemiec, jest proces zwiększania nakładów finansowych na kulturę w landach oraz modernizacji aparatu urzędniczego działającego na tym polu. Nie ulega wątpliwości także fakt, iż najbardziej rozbudowane i najsprawniej działające są ministerstwa ds. kultury w landach bogatych oraz o dużej tradycji i dziedzictwie kulturowym. Modelowymi ministerstwami na poziomie kraju związkowego są bawarskie Ministerstwo ds. Nauki, Badań i Sztuki (*Bayarisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst*) oraz Ministerstwo Nauki i Kultury Dolnej Saksonii (*Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur*).²⁴

ropy Środkowej i Wschodniej ubiegającymi się wówczas o akcesję do Unii Europejskiej. Po trzeciej, zwiększanie zainteresowania niemieckiego społeczeństwa wschodnimi landami oraz dziedzictwem kulturowym Niemiec w landach byłej NRD. Urząd Pełnomocnika ds. Kultury i Mediów miał także reprezentować interesy niemieckiej kultury poza granicami kraju, mimo iż formalnie zagraniczna polityka kulturalna pozostawała w gestii niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. A. Endreß, *Die Kulturpolitik des Bundes. Strukturelle und inhaltliche Neuorientierung zur Jahrtausendswende?*, Berlin 2005, s. 130–132.

²³ Tamże, s. 133–137.

²⁴ Zob. www.kulturportal-deutschland.de/kp/main.html.

Stała Konferencja Ministrów Kultury Krajów Związkowych (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*)

Spełnia ona istotną rolę w procesie koordynacji polityki kulturalnej i edukacyjnej (kształcenie, szkolnictwo wyższe oraz badania) między landami Republiki Federalnej Niemiec. Została powołana w 1948 roku (jeszcze przed formalnym ukonstytuowaniem się Republiki Federalnej Niemiec), a podstawą jej funkcjonowania są Ustawa Zasadnicza²⁵ oraz regulamin organizacyjny. Jej głównym celem jest zapewnienie w RFN jednolitych warunków w zakresie prowadzenia badań naukowych i uznawania certyfikatów (w głównej mierze w szkolnictwie wyższym) oraz przyczynianie się tym samym do zwiększania tzw. mobilności wśród uczących się, studiujących, a także nauczycieli i kadry akademickiej. Działa na zasadzie konsensusu między krajami związkowymi.

Warto także podkreślić, iż Konferencja stanowi instrument partnerskiej współpracy federacji i krajów związkowych w głównej mierze w zakresie zagranicznej polityki kulturalnej federacji oraz w perspektywie międzynarodowej współpracy federacji w obszarach szkolnictwa i badań naukowych. Inicjuje w tym celu szereg projektów oraz rezolucji, które w większości przypadków są uwzględniane przez władze federalne. Swoje cele oraz zadania realizuje poprzez umowy, zawierane przez władze krajów związkowych.²⁶

Podstawowymi organami konferencji są:

- ◆ Plenum, w którego skład wchodzi przedstawiciele (ministrowie bądź senatorowie krajów związkowych) resortów szkolnictwa, nauki oraz kultury. Zbiera się ono trzy-cztery razy w ciągu roku w Bonn lub też w stolicy poszczególnych krajów związkowych;
- ◆ Prezydium, wybierane przez Plenum na czteroletnią kadencję; składa się z prezydenta oraz jego trzech zastępców. Prezydium kieruje bieżącą pracą Konferencji w przerwach między sesjami plenarnymi;
- ◆ Komisje;
- ◆ Sekretariat Stałej Konferencji Ministrów Kultury Krajów Związkowych w Bonn.²⁷

²⁵ Określająca wyłączne kompetencje landów w takich dziedzinach, jak: szkolnictwo wyższe, kształcenie, badania i kultura.

²⁶ Zob. www.kmk.org/aufg-org/home.htm.

²⁷ Tamże.

Federalna Fundacja ds. Kultury (*Kulturstiftung des Bundes*) oraz Fundacja ds. Kultury Landów (*Kulturstiftung der Länder*)

Instytucje te odgrywają ważną rolę w niemieckiej polityce kulturalnej. Ich celem nadrzędnym jest wzmacnianie dziedzictwa kulturowego zarówno na poziomie federalnym, jak i krajów związkowych. Ich działania są skierowane do różnych podmiotów oraz koncentrują się na różnych programach i projektach.

Federalna Fundacja do spraw Kultury została powołana 21 marca 2002 roku decyzją rządu Republiki Federalnej Niemiec jako fundacja w rozumieniu prawa prywatnego z siedzibą w Halle. Jest reprezentowana przez pełnomocnika rządu do spraw kultury i mediów. Wspiera działania instytucji kultury i sztuki w RFN w ramach kompetencji w tym zakresie przypisanych federacji. Jej zadania to głównie finansowanie oraz organizacyjne zaangażowanie w projekty oraz programy, które mają innowacyjny charakter oraz są realizowane we współpracy międzynarodowej. Ważnym wymiarem aktywności fundacji jest wymiana międzynarodowa. Fundacja wspiera także z własnych środków Niemiecką Fundację Sztuki, Fundusz ds. Niemieckiej Literatury oraz Fundusz ds. Kultury Społecznej.²⁸

Fundacja ds. Kultury Landów powstała z inicjatywy landów Republiki Federalnej Niemiec w 1987 roku i jest finansowana obecnie przez 16 krajów związkowych. Od kwietnia 1988 roku jej siedzibą jest Berlin.

Istotą funkcjonowania tej Fundacji (w przeciwieństwie do Federalnej Fundacji ds. Kultury) jest wspieranie polityki kulturalnej, projektów oraz programów mających charakter narodowy (zatem niewykraczających poza granice RFN). Fundacja wspiera w szczególności Niemieckie Towarzystwo Historii Sztuki, Niemiecki Fundusz ds. Tłumaczeń Literackich, Niemiecką Radę Muzyki, Niemiecką Akademię Języka i Poezji. Jej najważniejszym organem jest Rada Fundacji, w której skład wchodzi przedstawiciele wszystkich 16 rządów krajów związkowych.²⁹

Komisja ds. Kultury i Mediów Bundestagu (*Ausschuss für Kultur und Medien*)

Komisja do spraw Kultury i Mediów niemieckiego parlamentu, powołana w 1998 roku (ściśle współpracująca z pełnomocnikiem rządu ds. kultury i mediów), odgrywa ważną rolę w doradztwie przy projektach aktów normatywnych dotyczących kultury i mediów w Niemczech. Przygotowuje także opinie, zalecenia oraz projekty rezolucji na temat polityki kul-

²⁸ Zob. www.kulturstiftung-des-bundes.de.

²⁹ Zob. www.kulturstiftung.de.

turalnej w RFN. Spełnia ważne funkcje kontrolne wobec instytucji, które są finansowane bezpośrednio z budżetu federacji, takich jak na przykład Instytut Goethego, Berlinale czy Fundacja Pruskiego Dziedzictwa Kulturowego. Współpracuje ściśle z Komisją Europejską i stanowi pierwsze ogniwo niemieckiego parlamentu, w którym są omawiane i opiniowane inicjatywy i projekty z zakresu polityki medialnej i kulturalnej opracowywane na forum Unii Europejskiej. W ramach Komisji funkcjonuje Podkomisja ds. Nowych Mediów (głównie w politykach informacyjnej i informatycznej).³⁰

6. Podsumowanie

Polityka kulturalna w Republice Federalnej Niemiec jest uwarunkowana wieloma czynnikami, z których najistotniejszymi są system polityczny oraz struktura terytorialna, charakterystyczne dla naszego niemieckiego sąsiada. Zasada federalizmu, jedna z naczelných zasad konstruujących porządek konstytucyjny w państwie, z jednej strony określa wyraźnie zakres kompetencji przypisanych federacji oraz krajom związkowym, z drugiej zaś wyznacza płaszczyzny współpracy między administracją centralną (federalną) a administracją landów oraz gmin w obszarze polityki kulturalnej.

W przypadku polityki kulturalnej zaangażowanie państwa jest widoczne szczególnie w tych projektach, które mają charakter narodowy, są świadectwem niemieckiego dziedzictwa kulturowego bądź też wpisują się w szerszą współpracę międzynarodową. Powołanie w 1998 roku Urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Kultury i Mediów uporządkowało proces kształtowania porządku prawnego i strukturalnego w zakresie polityki kulturalnej. Urząd jest odpowiedzialny za stwarzanie jak najlepszych warunków do funkcjonowania oraz wspierania sztuki i kultury w Niemczech w ścisłej współpracy z krajami związkowymi.

Usprawnieniu współdziałania administracji federalnej i lokalnej w ramach polityki kulturalnej służą także instytucje szczebla centralnego oraz krajów związkowych na czele ze Stałą Konferencją Ministrów Kultury Krajów Związkowych.

W procesie kształtowania polityki kulturalnej ważnym ogniwem jest także Federalny Instytut ds. Kultury i Historii Niemców w Europie Środkowej i Wschodniej w Oldenburgu. Będąc organem pomocniczym pełnomocnika rządu ds. kultury i mediów, doradza rządowi federalnemu we wszystkich kwestiach związanych z niemieckim dziedzictwem kulturowym na wschodzie Europy. Spełnia także istotne funkcje w niemieckiej polityce historycznej oraz badaniach naukowych w tym obszarze. Realizuje szereg

³⁰ Zob. www.bundestag.de/ausschuesse/a22/index.html.

projektów naukowych oraz dokumentacyjnych, ściśle współpracując z administracją krajów związkowych.

Niemiecka polityka kulturalna charakteryzuje się jasnością przepisów i procedur, zrozumiałym podziałem kompetencyjnym i przejrzystymi sposobami finansowania określonych programów oraz projektów na szczeblu federalnym, jak też krajów związkowych.

Bibliografia

Akty prawne, dokumenty

Ausgaben des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien im Jahr 2008, www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Anlagen/bkm-kulturhaushalt-2008,templateId=raw,property=publication-File.pdf/bkm-kulturhaushalt-2008.

Im Bund mit der Kultur. Kultur- und Medienpolitik der Bundesregierung, Berlin 2007.

Im Bund mit der Kultur. Neue Aufgaben der Kulturpolitik, Bonn 2002.

Konzeption zur Forschung und Präsentation deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa, Deutscher Bundestag, 14 Wahlperiode, Drucksache 14/4586, 2000.

Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, www.nds-voris.de.

Stellungnahme zum Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (BKGE) in Oldenburg, Wissenschaftsrat, Frankfurt am Main 2007.

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, Referat Informacji Publicznej Bundestagu, Berlin 2006.

Publikacje

Beyme K. von, *Das politische system der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2004.

Endreß A., *Die Kulturpolitik des Bundes. Strukturelle und inhaltliche Neuorientierung zur Jahrtausendswende?*, Berlin 2005.

Pötzs ch H., *Die deutsche Demokratie*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005.

Wagner B., *Die Bedeutung der Föderalismusreform für die Kulturpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007.

Weber M., *Was wird aus den Heimatsammlungen? Überlegungen, Denkanstöße, Lösungsansätze*, Oldenburg 2008.

Źródła internetowe

www.bkge.de

www.bundesregierung.de

www.bundestag.de

www.bva.bund.de

www.kmk.org

www.kulturportal-deutschland.de

www.kulturstiftung.de

www.kulturstiftung-des-bundes.de

Agence Education Formation-Europe jako przykład wewnątrzfrankofonij współpracy międzyinstytucjonalnej w Regionie Walońskim oraz we Wspólnocie Francuskiej

Agnieszka Sikora

Wstęp

1. Struktura administracji Belgii - od państwa unitarnego do „unikalnej federalizacji”¹

Podział administracyjny Królestwa Belgii oraz relacje między poszczególnymi szczeblami administracji są tyleż skomplikowane, co unikalne. Stanowi on punkt wyjścia do zrozumienia istoty współpracy między organami administracji różnych szczebli oraz próby jej analizy na przykładzie *Agence Education Formation-Europe* (*l'Agence francophone pour l'éducation et formation tout au long de la vie*).

7 lutego 1831 roku Kongres Narodowy uchwalił konstytucję, która wprowadziła ustrój monarchiczny oraz określiła Belgię jako państwo unitarne, scentralizowane, z jedynym oficjalnym językiem - francuskim.²

¹ Określenie używane w Ch.E. Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Erasme 2003.

² Tekst Konstytucji Belgii z 7 stycznia 1931 roku: www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/

Była ona oczywiście wielokrotnie nowelizowana. Początkowo zmiany były związane z reformą prawa wyborczego, nie dotyczyły zatem struktury administracyjnej kraju. Zasadnicze zmiany/reformy miały miejsce dopiero w latach 70., 80. oraz 90. XX wieku.

Pierwszym krokiem ku „unikalnej federalizacji” było stworzenie w 1970 roku na terenie parlamentu dwóch grup językowych i wprowadzenie parytetu w składzie rządu dla przedstawicieli francusko- oraz niderlandzkojęzycznych. Stworzono więc obszar działania dla przyszłych instytucji wspólnot.

Kolejna reforma, z 1980 roku, wiązała się z:

- ♦ utworzeniem trzech regionów: flamandzkiego, walońskiego, stołecznego regionu Brukseli, a także wspólnoty niemieckojęzycznej;
- ♦ ustanowieniem instytucji wspólnotowych oraz regionalnych (przy czym kwestia Brukseli, jak pisze Vincent de Coorebyter, została „zamrożona” w związku z brakiem porozumienia między Walonami a Flamandami, skoncentrowano się na osiągnięciu kompromisu w sprawie instytucji Wspólnot oraz regionów flamandzkiego oraz walońskiego);³
- ♦ poszerzeniem kompetencji wspólnot oraz sprecyzowaniem roli regionów.

W latach 1988-1989 nastąpiły kolejne zmiany w kierunku federalizacji. Poszerzono kompetencje wspólnot, doprecyzowano kształt instytucji na poziomie regionów, a także określono sposób ich finansowania. Dopiero jednak zmiana konstytucji w 1993 roku (zasługująca na miano rewizji) oznaczała wprowadzenie w Belgii federalnej struktury państwa. Bardzo często jest ona postrzegana jako formalnoprawna konkretyzacja wcześniejszych zmian. Dokonano rewizji 35 artykułów, w tym art. 1, 2 i 3, które w sposób jednoznaczny stwierdzają, iż *Belgia jest państwem federalnym składającym się ze Wspólnot i Regionów, (...) obejmuje trzy wspólnoty: Wspólnotę Francuską, Wspólnotę Flamandzką i Wspólnotę Niemieckojęzyczną, (...) składa się z trzech regionów: Regionu Walońskiego, Regionu Flamandzkiego i Regionu Brukselskiego.*⁴

Dodatkowo uchwalono trzy akty prawne o charakterze bardziej szczegółowym:

BE_01.htm.

³ V. Coorebyter, *Le fédéralisme belge*, www.crisp.be.

⁴ Zob. *Konstytucja Belgii*, Warszawa 1996.

- ♦ dwie ustawy dotyczące współpracy międzynarodowej wspólnot i regionów z 5 maja 1993 roku (*Loi speciale et loi ordinaire sur les relations internationales des Communautés et des Régions*⁵);
- ♦ ustawę z 16 lipca 1993 roku związaną z wprowadzeniem struktury federalnej państwa (*Loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat*).

Tabela 1

**Struktura administracyjna Belgii,
będąca efektem trzech reform instytucjonalnych**

Poziom federalny	Poziom wspólnotowy	Poziom regionalny
	Wspólnota Niemieckojęzyczna	
	Wspólnota Francuska	Region Waloński Region stołeczny Brukseli
	Wspólnota Flamandzka	Region Flamandzki
Kompetencje: zgodnie z przepisami przejściowymi na poziomie federalnym wykonywane są wszystkie kompetencje poza jednoznacznie wymienionymi jako przynależne wspólnocie lub regionowi. Przepis ten funkcjonuje do momentu wejścia w życie art. 35 Konstytucji ⁶	Kompetencje: sprawy z zakresu kultury, nauczania, badań naukowych, kwestie językowe, opieka nad młodzieżą, stosunki międzynarodowe w zakresie powierzonych im spraw	Kompetencje: rolnictwo, budownictwo, transport, roboty publiczne, planowanie rozwoju wsi i miast, ochrona środowiska, wykorzystanie wody i ziemi, stosunki z zagranicą

Źródło: Ch.E. Lagasse, dz. cyt., s. 14 [opis kompetencji - A.S.].

⁵ Różnica między *loi speciale* i *loi ordinaire* wiąże się z większością wymaganą do jego uchwalenia. W przypadku *loi speciale* wymagana jest większość zwykła w grupach językowych oraz większość kwalifikowana 2/3 wśród wszystkich deputowanych (taka sama jak przy zmianie konstytucji).

⁶ Artykuł 35 stanowi, iż *władze federalne posiadają tylko takie kompetencje, jakie wyraźnie przyznaje im Konstytucja i ustawy wydane na jej podstawie*. Wszystkie inne należą *a priori* do Wspólnot i Regionów. Postanowienie to wchodzi jednak w życie w momencie włączenia do Tytułu III Konstytucji nowego artykułu z enumeratywną listą wyłącznych kompetencji władz federalnych. Problem polega na tym, iż w związku z brakiem porozumienia między Walonami i Flamandami lista taka do tej pory nie powstała.

Każda wspólnota ma władzę legislacyjną sprawowaną przez Radę Wspólnoty oraz władzę wykonawczą - rząd wspólnoty). Podobnie każdy region posiada organ władzy ustawodawczej - Radę Regionu oraz egzekutywę - rząd regionu.

Wspólnoty oraz regiony są szczeblem pośrednim między administracją państwa federalnego a administracją lokalną (samorządową). W przypadku Belgii ta ostatnia składa się z instytucji przynależnych prowincjom oraz gminom (*communes*).

Region Flamandzki dzieli się na następujące prowincje: Antwerpię, Brabancję Flamandzką, Flandrię Wschodnią, Flandrię Zachodnią, Limburgię. W skład Regionu Walońskiego wchodzi natomiast: Brabancja Walońska, Hainaut, Liège, Luksemburg oraz Namur. Najniższym stopniem podziału są gminy.

Powstaje pytanie, na czym polega niepowtarzalność rozwiązania belgijskiego, dlaczego federalizm belgijski jest określany mianem „unikalny”. Czy w ogóle można mówić o Belgii jako o państwie federalnym? Odpowiedź na te pytania jest istotna w kontekście dalszych rozważań związanych ze współpracą między organami administracji różnych szczebli.

Zapis omawianego już art. 1 konstytucji jest jednak przez licznych konstytucjonalistów traktowany jako swoiste przekłamanie. Zgodnie z ich opiniami Belgia nie jest państwem federalnym, które dzieli się na wspólnoty i regiony, lecz państwem unitarnym, które składa się ze wspólnot oraz regionów. Często podawany jest bowiem w wątpliwość praktyczny wymiar zapisów artykułów 3 i 4 konstytucji. Wspólnoty oraz regiony nie mają jednakowej konstrukcji, zakresu autonomii oraz kompetencji.

Wspólnota Flamandzka „anektowała” Region Flamandzki, który w rzeczywistości jest pozbawiony jakiegokolwiek politycznej autonomii. Wspólnota Francuska natomiast przekazała część swoich kompetencji Regionowi Walońskiemu (oraz Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli). Równocześnie część kompetencji Regionu Walońskiego jest wykonywana przez Wspólnotę Niemieckojęzyczną. Warto także zaznaczyć, że kompetencje Regionu Stołecznego Brukseli są znacznie skromniejsze niż dwóch pozostałych regionów.⁷

Konstrukcja państwa belgijskiego odbiega więc od klasycznego systemu federalnego, co ma istotne znaczenie dla refleksji nad współpracą między organami administracji różnych szczebli. Niewątpliwie większą wagę ma tu współpraca na szczeblu państwo federalne - region - wspólnota niż na szczeblu region/wspólnota - administracja lokalna (prowincje,

⁷ Wszystkie transfery kompetencji są zaznaczone w tabeli 1 strzałkami.

gminy). *Agence Education Formation-Europe* jest przykładem pierwszej z tych płaszczyzn kooperacji.

2. Organizacja wewnętrzna, rola oraz zadania *Agence Education Formation-Europe*

Usytuowanie prawne Agencji w strukturze administracji belgijskiej

Agence Education Formation-Europe funkcjonuje na mocy rozporządzenia rządu Wspólnoty Francuskiej Królestwa Belgii z 19 lipca 2007 roku.⁸ Dokument ten precyzuje sposób utworzenia oraz finansowania i zarządzania tą instytucją. Zgodnie z art. 2 stanowi on akt wykonawczy do wcześniejszego porozumienia między Wspólnotą Francuską, Regionem Walońskim oraz Komisją Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli (COCOF)⁹ zawartego 19 stycznia 2007 roku.¹⁰ Precyzuje ono, iż Agencja jest instytucją wspólną dla tych trzech organów administracyjnych i ma status niezależnie zarządzanej służby publicznej funkcjonującej w ramach Wspólnoty Francuskiej.

Powstanie Agencji wiązało się z przyjęciem 15 listopada 2006 roku przez Parlament Europejski i Radę UE Decyzji 1720/2006/CE ustanawiającej program działań w zakresie uczenia się przez całe życie.¹¹ Zobowiązywała ona państwa członkowskie do utworzenia (lub wyznaczenia) i monitorowania *odpowiedniej struktury służącej do skoordynowanego zarządzania realizacją działań w ramach programu «Uczenie się przez całe życie» na poziomie krajowym (agencje narodowe)*.¹² Ponadto precyzowała kształt oraz sposób funkcjonowania tej struktury – musi ona posiadać osobowość prawną (lub stanowić część podmiotu posiadającego osobowość prawną) – oraz zaznaczała, iż Ministerstwo nie może zostać wyznaczone na Agen-

⁸ *Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la création et à la gestion administrative, financière et comptable de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.*

⁹ Komisja ta jest odpowiedzialna za frankofońskie instytucje regionu stołecznego Brukseli, do jej kompetencji należy regulacja kwestii związanych z kulturą i edukacją oraz bezpośrednio dotyczących obywatela (tzw. *personnalisable*).

¹⁰ *Accord de coopération relatif à la mise en oeuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale.*

¹¹ Tekst decyzji: www.eur-lex.europa.eu.

¹² Art. 6 pkt 2 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady UE 1720/2006/CE.

cję Narodową. Są to postanowienia szczególnie istotne w kontekście Belgii, gdyż to one oraz specyficzna struktura administracyjna kraju doprowadziły do sporu z Komisją Europejską.

Zgodnie z konstytucją z 1994 roku kompetencje w obszarze edukacji należą do poszczególnych wspólnot. W Belgii niemożliwe więc było stworzenie jednej narodowej agencji odpowiedzialnej za wdrażanie programu *Uczenie się przez całe życie* (jak przewiduje wspomniana decyzja Rady). Ostatecznie Komisja Europejska zgodziła się, w drodze wyjątku, na powstanie trzech Agencji działających na poziomie Wspólnot (a nie jak zakłada decyzja – federalnym).

Spór ten znacznie opóźnił powstanie Agencji frankofońskiej. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż decyzja Rady nosi datę 15 listopada 2006 roku, a rozporządzenie rządu Wspólnoty Francuskiej 19 lipca 2007 roku. Agencja zaczęła więc funkcjonować siedem miesięcy po rozpoczęciu perspektywy finansowej 2007-2013, w ramach której alokowane są środki na program *Uczenie się przez całe życie*. Znacznie utrudniło to finansowanie działań podejmowanych w pierwszym półroczu 2007 roku.

Ostatecznie Agencja uzyskała status niezależnie zarządzanej służby publicznej funkcjonującej w ramach Wspólnoty Francuskiej przy Ministerstwie Wspólnoty Francuskiej, spełniając tym samym wspomniane postanowienia decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE. Zastąpiła trzy oddzielne struktury: Agencję Leonardo, Agencję Erasmus usytuowaną na Uniwersytecie w Mons-Hainaut oraz Departament do spraw programu Socrates istniejący w Ministerstwie Wspólnoty Francuskiej.

Misja oraz zadania *Agence Education Formation-Europe*

Zgodnie z art. 5 Porozumienia między Wspólnotą Francuską, Regionem Walońskim oraz Komisją Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie nowego programu wspólnotowego *Uczenie się przez całe życie* oraz zarządzanie tym programem, a także wszystkimi innymi inicjatywami europejskimi oraz międzynarodowymi wspierającymi mobilność oraz dialog międzykulturowy.

Program *Uczenie się przez całe życie*, przewidziany na lata 2007-2013, stanowi kontynuację działań prowadzonych wcześniej w ramach inicjatyw *Leonardo da Vinci*, *Jean Monnet*, *e-Learning* oraz *European Language Label*. W jego skład wchodzi cztery programy sektorowe (podprogramy): *Comenius*, *Erasmus*, *Leonardo da Vinci*, *Grundtvig* oraz program międzysektorowy.¹³

¹³ Szczegółowe informacje na temat poszczególnych podprogramów oraz programu międzysektorowego: www.llp.org.pl.

Dodatkowy obszar aktywności Agencji stanowią dwie wspólnotowe akcje: *Europass* oraz *eTwinning*. Do jej zadań należą w szczególności:

- ◆ zapewnienie efektywnej współpracy z instytucjami wspólnotowymi w trakcie wdrażania programu *Uczenie się przez całe życie*;
- ◆ promocja oraz rozpowszechnianie informacji na temat tego programu;
- ◆ implementacja wszystkich inicjatyw oraz działań wspólnotowych przewidzianych w poszczególnych podprogramach;
- ◆ zarządzanie unijnymi środkami finansowymi przekazanymi na realizację projektów podejmowanych w ramach programu *Uczenie się przez całe życie*;
- ◆ zarządzanie krajowymi środkami finansowymi przekazanymi na poszczególne programy;
- ◆ odzyskiwanie środków finansowych nieprawidłowo przekazanych lub niewykorzystanych przez beneficjentów projektów w ramach poszczególnych podprogramów;
- ◆ organizowanie składania wniosków o udział w projektach realizowanych w ramach poszczególnych podprogramów;
- ◆ alokacja unijnych oraz krajowych środków na projekty realizowane w ramach poszczególnych programów z zachowaniem zasad równości, jawności oraz przejrzystości;
- ◆ upowszechnianie wyników oraz ewaluacja działań (projektów).

Ponadto, z inicjatywy minister szkolnictwa wyższego oraz badań naukowych Marie-Dominique Simonet, do zadań Agencji zostały włączone zarządzanie oraz implementacja akcji *Jean Monet*, a także zadania Rady do spraw Mobilności Studentów (funkcjonującej do tej pory w Ministerstwie Wspólnoty Francuskiej) – zarządzanie projektami finansowanymi w części lub całości ze środków krajowych: Erasmus Belgica, Fundusz Mobilności, stypendiami językowymi oraz programem Eksperti boloński.

Agencja funkcjonuje na styku dwóch obszarów działania: edukacji, kształcenia ustawicznego, należących do kompetencji wspólnot, oraz zarządzania środkami funduszy strukturalnych, za które odpowiedzialność ponoszą władze regionów.

Wdrażanie programu *Uczenie się przez całe życie* nie byłoby więc możliwe bez efektywnej współpracy między regionami oraz wspólnotą.

Struktura administracyjna Królestwa Belgii implikuje konieczność kooperacji między wszystkimi szczeblami administracji. Kooperacja ta przy-

biera rozmaite formy. Jedną z nich jest współpraca instytucjonalna między Regionem Walońskim, Wspólnotą Francuską oraz Regionem miasta stołecznego Brukseli.

3. Współpraca na poziomie państwo federalne - region - wspólnota

Współpraca między organami regionów oraz wspólnot przejawia się w różnorodny sposób:

- 1) przekazywanie informacji,
- 2) konsultacje,
- 3) współdecydowanie,
- 4) współdziałanie.

Wszystkie te formy mają charakter wiążący. Brak jakiegokolwiek z nich (jeśli w danym przypadku jest obligatoryjna) może skutkować nieważnością aktu legislacyjnego lub decyzji administracyjnej.

Ad 1. Kwestia wzajemnego informowania się poszczególnych organów administracji (na szczeblu państwa federalnego, wspólnoty oraz regionu) jest uregulowana przez liczne akty prawne. Do najważniejszych przejawów tej formy współpracy należą między innymi następujące działania:

- ◆ rządy wspólnot informują rząd federalny o decyzjach dotyczących zezwoleń na zamknięcie instytucji opieki zdrowotnej (art. 5 ustawy o reformach instytucjonalnych z 8 sierpnia 1980 roku¹⁴) bądź inwestowania w nie;
- ◆ rządy wspólnot oraz regionów informują się o prowadzonej polityce edukacyjnej oraz działaniach związanych z ograniczeniem bezrobocia (art. 6 ustawy o reformach instytucjonalnych z 8 sierpnia 1980 roku);
- ◆ regiony oraz organy władzy federalnej informują się wzajemnie o wszystkich działaniach w zakresie swoich kompetencji dotyczących polityki fiskalnej (art. 1 bis ustawy o finansowaniu wspólnot i regionów z 16 stycznia 1989 roku¹⁵);
- ◆ federalny minister finansów informuje wspólnoty oraz regiony o zrealizowanych operacjach finansowych związanych ze

¹⁴ Tekst ustawy: www.regionetaa.it/biblioteca/statuti/Vallonia.pdf.

¹⁵ Tekst ustawy: www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm.

zwrotami podatkowymi (art. 54 ustawy o finansowaniu wspólnot i regionów z 16 stycznia 1989 roku).

Ad 2. Kwestie, w których konieczna jest konsultacja między poszczególnymi organami administracji pod rygorem nieważności aktu administracyjnego lub legislacyjnego, regulują w szczególności następujące akty prawne:

- ◆ Ustawa z 31 grudnia 1983 roku o reformie instytucjonalnej Wspólnoty Niemieckojęzycznej w art. 78 stanowi, iż parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej jest konsultowany w kwestiach dotyczących edukacji i języka, pozostających w gestii organów regionalnych;¹⁶
- ◆ Ustawa (*loi speciale*) z 8 grudnia 1980 roku w art. 87 stanowi, iż rząd federalny, określając generalne zasady dotyczące statusu administracyjnego oraz finansowego urzędników zatrudnionych w instytucjach regionalnych oraz wspólnotowych, musi się skonsultować z rządem wspólnoty lub rządem regionu;
- ◆ Dekret z 19 lipca 1993 roku dotyczący przekazania kompetencji Wspólnoty Francuskiej Regionowi Walońskiemu oraz Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli w art. 10 § 5 stanowi, iż wszystkie decyzje rządu Wspólnoty Francuskiej dotyczące transferu pieniędzy lub mienia w związku z przekazaniem kompetencji muszą być konsultowane z rządem regionu oraz Kolegium Komisji.¹⁷

Ad 3. Współdecydowanie, zgodnie z definicją zamieszczoną w rozporządzeniu Rady Stanu,¹⁸ zakłada bardziej aktywny udział stron w podejmowaniu decyzji niż w przypadku konsultacji. Poszczególne regiony stosują tę procedurę współpracy między innymi w przypadkach decyzji dotyczących:¹⁹

- ◆ lasów znajdujących się na terytorium co najmniej dwóch regionów,
- ◆ otwarcia sezonu polowań na terytoriach przygranicznych,
- ◆ wód gruntowych znajdujących się na terytorium co najmniej dwóch regionów.

¹⁶ Tekst ustawy: www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm.

¹⁷ Tekst dekretu: www.crisp.be/wallonie/bases_juridiques/DCF_19_07_1993.html.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Stanu nr 31587 z 14 grudnia 1988 roku.

¹⁹ Kwestie te są regulowane przez ustawę o reformach instytucjonalnych z 8 sierpnia 1980 roku. Tekst ustawy: www.regionetaa.it/biblioteca/statuti/Vallonia.pdf.

Współdecydowanie między państwem federalnym i regionami dotyczy między innymi:

- ♦ polityki energetycznej (w kwestiach pozostających poza wyłączną kompetencją państwa federalnego lub regionu);
- ♦ minimalnych norm technicznych związanych z budową i utrzymaniem dróg, lotnisk, szlaków wodnych, tam;
- ♦ planowania oraz kompatybilności autostrad i szlaków wodnych;
- ♦ przedsięwzięć realizowanych dla instytucji europejskich oraz międzynarodowych;
- ♦ kwestii dotyczących rolnictwa mających wpływ zarówno na politykę federalną, jak i regionalną (w szczególności związanych z przygotowaniem oraz prowadzeniem negocjacji w instytucjach Unii Europejskiej).²⁰

Przykładami współdecydowania państwa federalnego oraz wspólnot są między innymi:

- ♦ ustalanie wysokości kredytów z budżetu federalnego dla studentów zagranicznych;²¹
- ♦ określanie oraz wprowadzanie środków karnych wobec nieletnich, którzy popełnili wykroczenie.²²

Współdecydowanie państwa federalnego, wspólnot oraz regionów dotyczy między innymi:

- ♦ zwalczania bezrobocia oraz szkoleń dla bezrobotnych;
- ♦ planowania pożyczek publicznych.²³

Ad 4. Współdziałanie to oznacza wypracowanie wspólnego stanowiska w danej kwestii. Brak akceptacji danego rozwiązania przez jedną ze stron jest obwarowane rygorem nieważności danej decyzji administracyjnej lub dokumentu legislacyjnego. Współdziałanie przybiera kilka form. Najbardziej znacząca jest tzw. zgoda na współpracę. Kwestia ta jest regulowana przez ustawę (*loi speciale*) z 8 sierpnia 1988 roku.²⁴ Przewiduje ona

²⁰ Ch. E. Lagasse, dz. cyt., s. 397.

²¹ Art. 62 ustawy o finansowaniu Wspólnot i Regionów z 16 stycznia 1989 roku. Tekst ustawy: www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm.

²² Na mocy decyzji Trybunału arbitrażowego nr 2/92 z 15 stycznia 1992 roku został anulowany przepis przyznający państwu federalnemu wyłączność w tej kwestii.

²³ Kwestie te reguluje ustawa o finansowaniu Wspólnot i Regionów z 16 stycznia 1989 roku. Tekst ustawy: www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm.

²⁴ Ustawa modyfikująca ustawę o reformach instytucjonalnych z 8 sierpnia 1980 roku. Tekst ustawy: http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/index.reflex?page=chrono&c=detail_get&d=detail&docid=20354&tab=&lang=fr.

obowiązek (w niektórych - niewielu - przypadkach jedynie możliwość) ustanowienia „zgody na współpracę” przez organy administracyjne różnych szczebli.

Reforma z 1993 roku dodatkowo wzmocniła rolę tej formy współdziałania, precyzując obszary, w których jest ono obowiązkowe:

- ◆ w przypadku regionów są to między innymi zagadnienia dotyczące komunikacji morskiej oraz lądowej;
- ◆ w przypadku regionów oraz państwa federalnego - kwestie związane z korzystaniem z sieci telekomunikacyjnej oraz jej rozwojem, koordynacją polityki dotyczącej warunków otrzymania pozwolenia na pracę, karty pobytu oraz zatrudniania obcokrajowców, a także z powołaniem agencji zajmującej się prowadzeniem wspólnych działań w dziedzinie handlu zewnętrznego;
- ◆ w przypadku wspólnot przedmiotem „zgody na współpracę” jest organizacja szkół morskich;
- ◆ w przypadku wspólnot, regionów oraz państwa federalnego - podpisywanie traktatów, których postanowienia dotyczą regionu oraz/lub wspólnoty; sposobu reprezentowania Belgii w Radzie Unii Europejskiej, organizacjach międzynarodowych oraz ponadnarodowych; procedury działania przed międzynarodowymi oraz ponadnarodowymi organami sądowymi.

Szczególnym przypadkiem „zgody na współpracę” jest współdziałanie między Regionem Walońskim, Wspólnotą Francuską oraz Komisją Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli.

Opisywana forma kooperacji niejednokrotnie jest kontynuowana we współdziałaniu instytucjonalnym. Polega ono na stworzeniu przez poszczególne jednostki administracji instytucji działających w jednym z wymienionych wcześniej obszarów oraz wspólnym zarządzaniu nimi.

Aktualnie istniejące organizacje są efektem współpracy między:

- ◆ regionami,
- ◆ wspólnotami,
- ◆ regionami i wspólnotami:
 - Regionem Flamandzkim i Wspólnotą Flamandzką,
 - Wspólnotą Niemieckojęzyczną i Regionem Walońskim,
 - Regionem Stołecznym Brukseli i właściwą w danej kwestii wspólnotą,

- ♦ Regionem Walońskim, Wspólnotą Francuską oraz Komisją Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli (kooperacja wewnątrzfrankofońska).²⁵

Agence Education Formation-Europe jest przykładem ostatniej z wymienionych – kooperacji wewnątrzfrankofońskiej. Podobny charakter mają także:

- ♦ Biuro Promocji Turystyki (*l'Office de promotion du tourisme*),
- ♦ Instytut Kształcenia Ustawicznego dla Przedstawicieli Klas Średnich oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises*),
- ♦ Agencja do spraw Europejskiego Funduszu Społecznego (*l'Agence fonds social européen*).

***Agence Education Formation-Europe* jako przykład wewnątrzfrankofońskiej współpracy instytucjonalnej**

Agencja powstała na mocy porozumienia między Wspólnotą Francuską, Regionem Walońskim oraz Komisją Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli z 19 stycznia 2007 roku. Jest instytucją wspólną dla trzech organów administracji i ma status niezależnie zarządzanej służby publicznej funkcjonującej w ramach Wspólnoty Francuskiej. Status ten jest uregulowany przez Uchwałę królewską dotyczącą skonsolidowania ustaw o rachunkowości państwa (*Arreté royal portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat*).²⁶ Zakłada ona autonomię tych instytucji, w szczególności w kwestii zarządzania środkami finansowymi. Podlegają one jedynie rozporządzeniom królewskim proponowanym przez właściwego dla danej instytucji ministra²⁷ oraz ministra finansów.

Współpraca między rządem Wspólnoty Francuskiej, rządem Regionu Walońskiego oraz Komisją Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli dotyczy:

- ♦ finansowania działalności Agencji,
- ♦ zapewnienia jej sprawnego funkcjonowania (zarządzania mieniem i zasobami ludzkimi).

²⁵ Ch. E. Lagasse, dz. cyt., s. 408-410.

²⁶ Tekst rozporządzenia: www.cdadoc.cfwb.be/cdadocrep/html/1991/19910717s08731.htm.

²⁷ W przypadku Agencji jest to minister szkolnictwa wyższego i badań naukowych Wspólnoty Francuskiej, który konsultuje się z rządem Regionu Walońskiego oraz Kolegium Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli.

Jest ona realizowana poprzez:

- ♦ zarządzanie kontami bankowymi Agencji; jest to kompetencja rządu Wspólnoty Francuskiej; wszystkie decyzje wymagają jednak zgody rządu Regionu Walońskiego oraz Kolegium Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli - art. 22 Porozumienia;
- ♦ powoływanie dyrektora Komórki Wykonawczej oraz szefów jej sekcji odpowiedzialnych za poszczególne podprogramy przez rząd Wspólnoty Francuskiej po uzyskaniu zgody rządu Regionu Walońskiego oraz kolegium Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli - art. 9 Porozumienia;
- ♦ określanie składu organów Agencji (Komitetu Zarządzającego, Izby, Komórki Wykonawczej) - oddelegowani przedstawiciele rządu Wspólnoty Francuskiej, rządu Wspólnoty Francuskiej, Kolegium Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli w równej liczbie - art. 9 Porozumienia;
- ♦ zapewnienie Agencji niezbędnych do funkcjonowania środków trwałych (nieruchomości, sprzęt, oprogramowanie etc.) - forma i wysokość wkładu/udziału jest określana corocznie w planie finansowym Agencji.

4. Podsumowanie. Wnioski dla Polski

Funkcjonowanie *Agence Education Formation-Europe* jest jednym z przykładów kooperacji na szczeblu wspólnot oraz regionów między Wspólnotą Francuską, Regionem Walońskim oraz Regionem Stołecznym Brukseli. Należy podkreślić, iż nie jest to jedyna płaszczyzna współpracy.

Unikalność systemu administracyjnego Belgii implikuje konieczność kooperacji między wszystkimi szczeblami administracji. Należy zaznaczyć, iż współpraca na poziomie państwo federalne - region - wspólnota ma ciekawszy charakter niż między prowincją czy gminą a regionem czy wspólnotą. Ta ostatnia współpraca bowiem to przede wszystkim nadzór oraz kontrola.

Nie ulega wątpliwości, iż organy instytucji funkcjonujących na różnych szczeblach stanowią swego rodzaju system naczyń połączonych. O skuteczności działania administracji publicznej stanowi ich współpraca. Wydaje się, że belgijski „system naczyń połączonych”, mimo niezwyklej złożoności, działa sprawnie. Dowodem na to może być fakt, iż państwo to przez ponad 12 miesięcy funkcjonowało bez rządu federalnego.

Kluczowymi kwestiami warunkującymi organizację oraz sposób funkcjonowania większości instytucji belgijskich są, wspomniana już, unikalna struktura administracyjna, zmienność ich otoczenia oraz fakt, iż bardzo często realizują one jednocześnie kompetencje wspólnoty oraz regionu. Okoliczności te zmuszają do szukania oryginalnych rozwiązań organizacyjnych.

Agence Education Formation-Europe jest właśnie jednym z przykładów takich niekonwencjonalnych instytucji, będących efektem współpracy organów różnych szczebli. Implementacja programu wspólnotowego Uczenie się przez całe życie wymaga bowiem działań organów odpowiedzialnych za obszar edukacji (wspólnoty) oraz kompetentnych w kwestii zarządzania środkami wspólnotowymi (regiony).

Edukacja, przynależna wspólnotom, jest szczególnie narażona na szybko zmieniające się otoczenie. Jest to związane przede wszystkim z coraz to nowymi inicjatywami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji (nawiązującymi do aktualnych unijnych priorytetów – promocja dialogu międzykulturowego, podkreślanie znaczenia mobilności, realizacja założeń Strategii Lizbońskiej).

Cechami charakterystycznymi struktury organizacyjnej oraz sposobu funkcjonowania Agencji, które stanowią o jej elastyczności oraz umiejętności sprostania nowym wyzwaniom, są:

- ♦ autonomia (w szczególności finansowa) – Agencja ma status niezależnie zarządzanej służby publicznej funkcjonującej przy Ministerstwie Wspólnoty Francuskiej;
- ♦ prosta, klarowna, płaska struktura organizacyjna – podstawowymi jednostkami organizacyjnymi są sekcje odpowiedzialne za cały proces wdrażania poszczególnych programów sektorowych. Dzięki takiemu rozwiązaniu nie nakładają się kompetencje lub nie ma rozbieżności między powierzonymi kompetencjami a zadaniami;
- ♦ zarządzanie przez cele jest możliwe dzięki wspomnianej już „zadaniowej” strukturze organizacyjnej oraz narzuconemu przez regulacje unijne obowiązkowi corocznej ewaluacji działań w każdej ze sfer. Poprawia to jakość oraz efektywność działania organizacji oraz umożliwia ciągłą korektę ewentualnych niedoskonałości;
- ♦ kultura organizacyjna ma niektóre cechy typowej kultury biurokratycznej z jasno określonymi kompetencjami i szczegółowym opisem wymagań na danym stanowisku. Jednocześnie

jest ona elastyczna, otwarta na nowe, niestandardowe rozwiązania. Przykładem tego typu praktyk są:

- możliwość częstego bezpośredniego kontaktu z dyrektorem (także za pomocą poczty elektronicznej);
 - cotygodniowe spotkania pracowników, na których są omawiane bieżące problemy oraz propozycje dotyczące usprawnienia działań Agencji;
 - kwestie wymagające podjęcia szybkiej decyzji są roboczo uzgadniane między pracownikami drogą elektroniczną (przyjęto, iż w takich sytuacjach nie jest wymagana standardowa procedura).
- ♦ praktyka zlecania niektórych zadań jednostkom zewnętrznym jest konieczna ze względu na wielkość instytucji (jest w niej zatrudnionych 15 osób). Dzięki temu uniknięto tworzenia *ad hoc* jednostek organizacyjnych, które po wykonaniu zadania traciłyby swoją rację bytu i generowałyby dodatkowe koszty.

Warto zaznaczyć, iż sposób funkcjonowania oraz organizacja Agencji odzwierciedlają pojawiające się współcześnie tendencje w refleksji nad kierunkiem reformy administracji publicznej, w szczególności postulat wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego w celu zwiększenia efektywności działania.

Agencja charakteryzuje się strukturą zadaniową. Jej działanie opiera się nie na procedurach, lecz dążeniu do jak najbardziej efektywnego wykonania powierzonych zadań. Niejednokrotnie wykorzystuje ona rozwiązania właściwe dla sektora prywatnego (na przykład zleca niektóre zadania jednostkom zewnętrznym).

Polski odpowiednik Agencji - Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji - stanowi swoisty kontrast wobec organizacji frankofońskiej. Została utworzona w 1993 roku jako fundacja Skarbu Państwa. Jej podstawowym zadaniem jest wspieranie działań na rzecz reformy i rozwoju edukacji w Polsce. Pierwotnie głównym narzędziem jego realizacji było, zgodnie z § 5 statutu Fundacji, wspieranie prac analitycznych i studialnych wspomagających projektowaną reformę edukacji oraz programowanie współpracy polskich placówek edukacyjnych z ośrodkami zagranicznymi. Stopniowo jednak zestaw wspomnianych narzędzi ulegał rozszerzeniu o obsługę kolejnych programów współpracy zagranicznej w dziedzinie edukacji, w szczególności program *Uczenie się przez całe życie*.²⁸

²⁸ Zob. www.frse.org.pl/statut.

Podstawowym błędem popełnionym przy realizacji decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady UE, powołującej do życia program *Uczenie się przez całe życie*, jest to, iż zadanie jego wdrażania powierzono instytucji, w której skumulowane są działania dotyczące kilku różnych obszarów. Zajmuje się ona bowiem zarówno reformą systemu edukacji w Polsce, implementacją licznych pozaunijnych projektów edukacyjnych, jak i wdrażaniem oraz zarządzaniem programami wspólnotowymi. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie mniejszego, bardziej jednorodnego organizmu. Gwarantowałoby to większą elastyczność i tym samym efektywność działania, co jest szczególnie istotne przy realizacji programów wspólnotowych.

Agencja frankofońska mogłaby stanowić dobry punkt odniesienia. Niektóre funkcjonujące w niej rozwiązania, przy uwzględnieniu polskich realiów (liczby placówek edukacyjnych, systemu nauczania itd.) warto bowiem przenieść na grunt Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji.

W przeciwieństwie do Belgii polska struktura administracyjna oraz „mapa kompetencji” poszczególnych szczebli administracji nie wymuszają formalnie ścisłego współdziałania w kwestii wdrażania programu *Uczenie się przez całe życie*. Warto jednak się zastanowić, czy nie stworzyć w tym obszarze stałej platformy dialogu między poszczególnymi szczeblami administracji. Kompetencje w dziedzinie edukacji są bowiem podzielone pomiędzy wszystkie szczeble administracji samorządowej - gminy, powiaty, województwa²⁹, a większość podprogramów *Uczenia się przez całe życie* ma charakter horyzontalny (potencjalnymi beneficjentami mogą być zarówno szkoły podstawowe, gimnazja, jak i szkoły ponadgimnazjalne). Inicjatywa ta stanowiłaby uzupełnienie działań koordynacyjnych Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji i mogłaby się przyczynić do podniesienia skuteczności wykorzystania środków wspólnotowych.

Bibliografia

Akty prawne

Accord de coopération relatif à la mise en oeuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale.

²⁹ Szczegółowo kwestie te reguluje Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku: Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425 z późn. zm.

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la création et à la gestion administrative, financière et comptable de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Arrêté royal portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat, www.cdadoc.cfwb.be/cdadocrep/html/1991/19910717s08731.htm.

Décret de la Communauté française du 19 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, www.crisp.be/wallonie/bases_juridiques/DCF_19_07_1993.html.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady UE 1720/2006/CE ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie, www.eur-lex.europa.eu.

Loi communale de 1936, <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/index.reflex?docid=48302&lang=fr>.

Loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, www.regione.taa.it/biblioteca/statuti/Vallonia.pdf.

Loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm.

Loi du 8 août 1989 modifiant du loi de réformes institutionnelles du 8 août 1989, www.regione.taa.it/biblioteca/statuti/Vallonia.pdf.

Loi relative au financement des Communautés et des Régions, www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm.

Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat de 17 juillet 1991, www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm. ũ

Publikacje

Delamarre M., *L'administration et les institutions administratives*, La documentation française, Paris 2008.

François A., Molitor A., *L'administration belge de 1970 à ce jour*, Administration Publique, Bruxelles 1987.

Lagasse Ch.E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Erasme 2003.

Molitor A., *L'Administration de la Belgique*, Institut belge de sciences politiques, Bruxelles 1974.

Źródła internetowe

Centre de recherche et d'information socio-politiques, www.crisp.be

Moniteur Belge, www.ejustice.just.fgov.be

Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, www.frse.org.pl

Program Uczenie się przez całe życie, www.llp.org.pl/zadan

Współpraca administracji rządowej i samorządu terytorialnego w departamencie Ariège we Francji

Jan Mazurek

Wstęp

Bez wielkiej przesady można stwierdzić, że współdziałanie z samorządem terytorialnym stanowi dziś *raison d'être* prefektury departamentu.

Prefekt sprawuje szeroko rozumiany nadzór nad samorządem lokalnym. Jest to jedno z jego podstawowych zadań. Stosunki łączące prefekturę z samorządem nie są zatem współpracą *sensu stricto*. Ale jak pokazuje praktyka, prefektura może być skuteczna w realizacji swoich zadań, podobnie jak samorząd – gdy strony okazują dobrą wolę.¹

1. Obszary współdziałania prefektury departamentu z samorządem lokalnym

Główne obszary współdziałania można określić następująco:

- ♦ kontrola legalności aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego;
- ♦ kontrola budżetowa jednostek samorządu terytorialnego;

¹ Artykuł powstał w oparciu o analizę aktów prawnych dostępnych w bazie Légifrance, decyzji prefekta i innych dokumentów, a także rozmowy przeprowadzone z urzędnikami prefektury i służb administracji zdekoncentrowanej oraz działaczami samorządowymi.

- ◆ podział dotacji państwowych;
- ◆ współpraca nieformalna.

O administracyjnej kontroli przedstawiciela rządu w terenie mówi art. 72 Konstytucji Republiki Francuskiej. Ponadto art. 34 ustawy z 2 marca 1982 roku dotyczącej praw i swobód gmin, departamentów i regionów² stanowi, że prefekt departamentu *sprawuje kontrolę administracyjną departamentu, gmin i tworzonych przez nie zakładów publicznych*,³ które mają swą siedzibę w departamencie, przy czym ta ostatnia pozycja obejmuje też różne formy współpracy międzygminnej (*intercommunalité*).

Gminy, zakłady publiczne i władze departamentalne przesyłają do prefektury (najczęściej drogą elektroniczną) wszelkie akty prawne, umowy, oświadczenia i inne dokumenty natychmiast po ich przyjęciu. Tam są one analizowane przez urzędników misji do spraw sądowych i stosunków z samorządem terytorialnym w Dyrekcji Zarządzania i Samorządu Terytorialnego. W przypadku wykrycia nieprawidłowości prefekt zwraca się do jednostki samorządu terytorialnego o ich usunięcie. W ogromnej większości przypadków jednostka stosuje się do zaleceń prefekta i procedura kończy się już na tym etapie. Jeśli jednak prefekt uzna, że działania jednostki samorządu terytorialnego są niezadowolające, może się zwrócić do sądu administracyjnego o uchylenie kwestionowanego aktu w całości lub w części. Postępowanie przed sądem administracyjnym we Francji może trwać nawet trzy lata, toteż w celu uniknięcia przedłużającego się stanu niepewności co do ważności aktu prefekt może skorzystać z procedury przyspieszonej (*référé*), w której sąd administracyjny musi wydać wyrok w ciągu miesiąca. Może również skierować do sądu administracyjnego wnioski o zawieszenie obowiązywania aktu prawnego (*déféré*) do momentu prawomocnego stwierdzenia jego ważności lub nieważności. Od wyroku sądu administracyjnego przysługuje odwołanie do administracyjnego sądu apelacyjnego, a od wyroku w tej instancji – skarga kasacyjna do Rady Stanu. Akt prawny, którego nieważność została prawomocnie stwierdzona, uznaje się za niebyły.

W 2008 roku prefekt Ariège wstąpił pięć razy na drogę sądową w celu stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Wśród aktów prawnych najczęściej wzbudzających jego zastrzeżenia największą grupę stanowią decyzje dotyczące samorządowej służby cywilnej.

² *Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*

³ Zakłady publiczne (*établissements publics*) są to podmioty prawa publicznego, posiadające osobowość prawną, tworzone w celu zaspokajania określonych potrzeb społecznych i finansowane ze środków publicznych.

Kontrola budżetowa jednostek samorządu terytorialnego

Kontrola budżetowa jednostek samorządu terytorialnego regulowana jest przez art. 1612 ust. 1-20 ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego.⁴

Rola prefekta zaczyna się już w fazie przygotowywania budżetu. Budżet jednostek samorządu terytorialnego we Francji powinien być, co do zasady, zrównoważony. Jeśli uchwalony budżet nie spełnia tego wymogu, prefekt zwraca się do regionalnej izby obrachunkowej o zaproponowanie kroków mających na celu przywrócenie równowagi dochodów i wydatków. Jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wskazówek tych się nie zastosuje, prefekt sam nadaje budżet i zarządza jego wykonanie.

Podobne kompetencje przysługują prefektowi w przypadku opóźnienia w uchwalaniu budżetu. Projekt dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego na następny rok budżetowy powinien zostać przyjęty do 1 stycznia. Prefekt, po zasięgnięciu opinii regionalnej izby obrachunkowej, nadaje budżet i zarządza jego wykonanie, jeśli organ stanowiący jednostkę nie zdąży go uchwalić do 31 marca lub 15 kwietnia w roku, w którym odbywają się wybory do organów samorządu terytorialnego.

Ponadto prefekt ustanawia budżet jednostki samorządu terytorialnego wówczas, gdy ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że w części poświęconej bieżącemu funkcjonowaniu jednostki wydatki w ubiegłym roku budżetowym przekroczyły dochody o 10% lub więcej w przypadku gmin o liczbie mieszkańców mniejszej niż 20 tys. i 5% lub więcej w pozostałych przypadkach, a regionalna izba obrachunkowa - po przeanalizowaniu projektu uchwały budżetowej na następny rok - stwierdzi, że jednostka samorządu terytorialnego nie podjęła odpowiednich działań w celu zlikwidowania deficytu. Wreszcie, prefekt administracyjnie nadaje budżet jednostce samorządu terytorialnego wówczas, gdy regionalna izba obrachunkowa ustali, że do budżetu nie zostały wpisane wydatki obowiązkowe, to jest na spłacanie wymaganych zobowiązań, oraz wydatki, do których poniesienia jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane przez ustawę.

Pewnego komentarza wymaga rola regionalnej izby obrachunkowej w opisanych procedurach kontroli budżetowej. Prefekt może zignorować jej zalecenia, nadając budżet jednostkom samorządu terytorialnego, lecz musi uzasadnić swoją decyzję. W praktyce więc sporządzony przez niego projekt budżetu w znacznym stopniu uwzględnia propozycje izby.

⁴ *Code général des collectivités territoriales.*

Opisane powyżej procedury kontroli budżetowej obejmują również wszystkie samorządowe zakłady publiczne funkcjonujące w departamencie, a zatem również formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego.

Podział dotacji państwowych

Prefekt odgrywa istotną rolę w podziale dwóch rodzajów dotacji państwowych dla jednostek samorządu terytorialnego: globalnej dotacji inwestycyjnej (*dotation globale d'équipement*) oraz dotacji na rozwój obszarów wiejskich (*dotation de développement rural*). Kompetencje te wynikają z przepisów ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego – globalna dotacja inwestycyjna jest regulowana przez art. 2334 ust. 32-39, a dotacja na rozwój obszarów wiejskich – przez ust. 40 tegoż artykułu.

O przyznanie środków finansowych z tytułu globalnej dotacji inwestycyjnej mogą się ubiegać: 1) gminy, w których liczba mieszkańców nie przekracza 2 tysiące, 2) gminy, w których liczba mieszkańców jest wyższa od 2 tysięcy i niższa od 20 tysięcy, o ile ich potencjał fiskalny *per capita* jest niższy od 130% średniej wartości potencjału fiskalnego gmin z tego samego przedziału demograficznego, 3) gminy na formy współpracy międzygminnej o łącznej liczbie ludności nieprzekraczającej 20 tysięcy mieszkańców oraz 4) gminy, które uczestniczą w formach współpracy międzygminnej, jeśli wszystkie są uprawnione do ubiegania się o globalną dotację inwestycyjną.

W każdym departamencie przy prefekcie działa komisja złożona z reprezentantów merów gmin, których liczba ludności nie przekracza 20 tysięcy oraz przedstawicieli inicjatyw współpracy międzygminnej, których łączna liczba ludności nie przekracza 20 tysięcy mieszkańców. Jej zadaniem jest określanie co roku listy priorytetowych działań w departamencie oraz, w granicach ustanowionych dekretem Rady Stanu, minimalnego i maksymalnego poziomu ich dofinansowania z tytułu globalnej dotacji inwestycyjnej. Ostateczną decyzję dotyczącą rozdziału środków podejmuje prefekt w drodze zarządzenia (*arrêté*).

Posiedzenie komisji w sprawie podziału globalnej dotacji inwestycyjnej na rok 2008 odbyło się 14 grudnia 2007 roku. Postanowiono, że połowa środków zostanie przeznaczona dla gmin i na rzecz form współpracy między gminami, których łączna liczba ludności nie przekracza 2 tysiące, a druga połowa – dla pozostałych gmin i ich zrzeszeń. W przypadku gmin największe dofinansowanie – zarówno pod względem udziału dotacji w ogólnej sumie wydatków, jak i górnej granicy przyznaných środków – postanowiono przyznać na budowę nowych szkół oraz utrzymanie i re-

monty już istniejących. Co się tyczy priorytetów współpracy międzygminnej, na pierwszym miejscu również znajdują się szkoły, na dalszych pozycjach - drogi i inwestycje o charakterze sportowym, kulturalnym lub turystycznym. Należy zaznaczyć, że przeciętny poziom współfinansowania oraz górna granica przyznanych środków są wyższe w przypadku współpracy międzygminnej. Praktyka ta ma na celu stworzenie bodźców finansowych dla gmin do współdziałania i realizowania wspólnych projektów.

27 marca 2008 roku minister spraw wewnętrznych ogłosił, że na rok 2008 dla departamentu Ariège wyasygnowano sumę 3 573 523 euro z tytułu globalnej dotacji inwestycyjnej. Uwzględniając postanowienia podjęte na posiedzeniu komisji, prefekt Ariège 30 kwietnia wydał zarządzenia rozdzielające te środki między okręgi wchodzące w skład departamentu: 1 419 344 euro dla okręgu Foix⁵, 1 343 964 euro dla okręgu Pamiers⁶ i 810 215 euro dla okręgu Saint-Girons⁷.

Dotacja na rozwój obszarów wiejskich jest przeznaczana przede wszystkim na różne formy współpracy międzygminnej. Również w tym przypadku przy prefekcie funkcjonuje komisja doradcza - w jej skład wchodzi przedstawiciele przewodniczących zreszeń gmin, których łączna liczba mieszkańców nie przekracza 60 tysięcy. Na podstawie zaleceń komisji prefekt wydaje zarządzenie o dofinansowaniu określonych projektów i przedsięwzięć.

W departamencie Ariège dwa rodzaje działalności są współfinansowane z dotacji na rozwój obszarów wiejskich. Jedną z nich to wspieranie przedsiębiorczości, które odbywa się na trzy sposoby. Po pierwsze, państwo finansuje działanie sześciu stref aktywności przemysłowej w departamencie. Drugim narzędziem są „hotele przedsiębiorstw” (*hôtels d'entreprises*), czyli pomieszczenia biurowe, z których mogą tymczasowo korzystać przedsiębiorstwa usługowe i w których czynsz oraz inne opłaty (telefon, faks) są ustalone na preferencyjnym poziomie. Trzeci sposób wspierania aktywności ekonomicznej jest skierowany do firm prowadzących działalność produkcyjną. Są to tzw. szkółki przedsiębiorstw (*pépinières d'entreprises*), a zasada ich funkcjonowania jest podobna do „hotelu”. Różnica zaś polega na tym, że poza pomieszczeniami biurowymi firmom są udostępniane również powierzchnie produkcyjne. W sumie w ramach wspierania przedsiębiorczości z dotacji na rozwój obszarów wiejskich

⁵ *Arrêté préfectoral portant répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) pour 2008, Arrondissement de Foix, Foix, 30 kwietnia 2008 r.*

⁶ *Arrêté préfectoral portant répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) pour 2008, Arrondissement de Pamiers, Foix, 30 kwietnia 2008 r.*

⁷ *Arrêté préfectoral portant répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) pour 2008, Arrondissement de Saint-Girons, Foix, 30 kwietnia 2008 r.*

współfinansowane jest 8-12 operacji rocznie, a łączne udzielane wsparcie wynosi około 900 tysięcy euro.

Drugi rodzaj działalności wspierany z dotacji na rozwój obszarów wiejskich to pomoc w utrzymaniu i rozwoju usług publicznych na obszarach wiejskich, przy czym w departamencie Ariège oznacza to przede wszystkim wsparcie ośrodków opieki zdrowotnej i społecznej. Na ten cel przeznaczona jest około 600 tysięcy euro w ciągu roku.

Współpraca nieformalna prefektury z jednostkami samorządu terytorialnego ma charakter doradczy. Jednostki samorządu terytorialnego we Francji w ogóle, a w departamencie Ariège w szczególności, są często małe i nie dysponują odpowiednią wiedzą prawną lub techniczną, co może przeszkadzać im w prawidłowym wykonywaniu swoich zadań. W takich przypadkach zwracają się o poradę do prefektury, podprefektur lub służb administracji zdekoncentrowanej. Ich pytania mogą dotyczyć najrozmaitszych zagadnień - od organizacji wyborów do ochrony ludności przed dzikimi zwierzętami.

2. Współpraca prefektury z jednostkami samorządu terytorialnego w praktyce

Departament Ariège cechuje się polityczną specyfiką - szczególnie silne wpływy ma w nim Partia Socjalistyczna (PS), czego najlepszym dowodem są wyniki kolejnych wyborów zarówno prezydenckich i parlamentarnych, jak i lokalnych. Rada gminy Foix, wyłoniona w wyniku wyborów w marcu 2008 roku, zdominowana jest przez działaczy PS, z partii tej wywodzi się również mer Foix, Jean-Noël Fondère. Przewodniczącym rady generalnej departamentu jest Augustin Bonrepaux, który też należy do PS, w sumie w radzie generalnej, liczącej 22 członków, tylko trzech radnych nie pochodzi z partii lewicowych.

Uwagi ogólne - ewolucja roli państwa we Francji

Realizowana od lat 80. reforma administracji doprowadziła do wolnego odchodzenia od tradycyjnie centralistycznego charakteru państwa poprzez wzmocnienie prawne, kompetencyjne i finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Do tego procesu dostosowuje się administracja rządowa w terenie, co ilustruje tzw. generalny przegląd polityk publicznych (*Révue générale des politiques publiques*), czyli program głębokiej reformy systemu administracji francuskiej zainicjowany w lipcu 2007 roku przez premiera Republiki Francuskiej François Fillona z inicjatywy prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Realizacja tego programu ma doprowadzić do

zmniejszenia liczby dyrekcji departamentalnych, zatrudniających dziś ułamek dawnej liczby pracowników w wyniku ograniczenia kompetencji i przeniesienia personelu do samorządu, wzmocnienia nadzoru prefekta nad dyrekcjami oraz podporządkowania prefekta departamentu prefektowi regionu. Do tego należy dodać ograniczenie zatrudnienia w administracji i wydatków publicznych w ogóle, co z kolei jest związane z dążeniem do przywrócenia równowagi budżetowej z uwagi na międzynarodowe zobowiązania Francji w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu.

Ten bardzo ogólnie zarysowany proces można streścić w następujący sposób: państwo francuskie odstępuje samorządowi coraz większe kompetencje, pozostawiając sobie zadania zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wymiar sprawiedliwości, przy czym dokłada starań, aby zadania te były wykonywane w sposób spójny, sprawny i oszczędny. Działacze samorządowi ujmują ten proces stwierdzeniem, że *państwo się wycofuje*. Pracownicy administracji zaś wolą używać zwrotu *państwo się reformuje*.

Kontrola legalności aktów prawa jednostek samorządu terytorialnego

Co się tyczy kontroli legalności aktów prawnych, działacze lewicowi są zdania, że prefektura sprawuje ją w sposób zbyt drobiazgowy. Argument ten trudno poprzec faktami: za kontrolę legalności odpowiada komórka organizacyjna prefektury, w której kompetencji leży również kontrola budżetowa, i która zatrudnia tylko siedmiu urzędników. Jak pokazuje praktyka, taki stan liczebny nie pozwala na należyte przeprowadzenie kontroli wszystkich aktów prawa miejscowego uchwalanych w departamencie, z wyjątkiem tych dotyczących współpracy międzygminnej. W swoich okręgach kontrolę legalności sprawują podprefektury, ale wszelkie wyniki stąd sprawy sądowe i tak są przekazywane prefekturze. W rzeczywistości więc należy raczej uznać, że kontrola legalności nie jest wystarczająco szczegółowa i państwo nie wykonuje w pełni swoich zadań. Jest to jedna z konsekwencji opisanego przed chwilą wycofywania się państwa.

Dobrym przykładem obrazującym mechanizm działania kontroli legalności jest realizacja ustawy z 20 sierpnia 2008 roku o opiece nad dziećmi w przedszkolach i szkołach podstawowych.⁸ Ustawa ta wprowadza nowy art. 133 do kodeksu edukacyjnego.⁹ Ust. 4 tego artykułu nakłada na gminy obowiązek zorganizowania opieki nad dziećmi wówczas, gdy

⁸ *Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.*

⁹ *Code de l'éducation.*

w danej placówce zostanie ogłoszony strajk, w którym udział zadeklaruje co najmniej 25% nauczycieli. W tym celu nowy ust. 7 nakazuje merowi sporządzenie listy osób, które będą sprawować w te dni opiekę nad dziećmi. Następnie Inspekcja Szkolna może skreślić z niej osoby, które według niej nie mają dostatecznych kwalifikacji do wypełniania tego zadania. Pięć gmin departamentu Ariège skierowało do Inspekcji pismo, w którym oznajmiły, że nie są w stanie same przygotować takich list i poprosiły ją o ich sporządzenie. Prefekt Ariège uznał, że pismo to stanowiło w gruncie rzeczy decyzję, która usiłowała przerzucić na Inspekcję Szkolną obowiązek nakładany na gminy przez ustawę i jako taka była sprzeczna z prawem, toteż 18 listopada 2008 roku złożył do sądu administracyjnego w Tuluzie w trybie przyspieszonym wniosek o stwierdzenie jej nieważności. Sąd wniosek prefekta odrzucił, argumentując, że pismo gmin nie posiadało znamion decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji prefekt zdecydował się ponownie skierować wniosek do sądu z zastosowaniem innej procedury.

Tytułem komentarza należy dodać, że ustawa, o której mowa, jest dziś jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w relacjach między samorządem a administracją centralną we Francji. Jej oponenti, zwłaszcza działacze lewicowi, uznają ją za jaskrawy przykład lekceważenia samorządu przez państwo z powodu jej poważnych konsekwencji finansowych. Działacze prawicowi i urzędnicy państwowi, odpowiadając na tę krytykę, twierdzą, że gminy już dziś utrzymują sieć wyspecjalizowanych pracowników przedszkoli i nic nie stoi na przeszkodzie, by wykorzystwały ich do zorganizowania opieki nad dziećmi w czasie strajków. Ich zdaniem krytyka ustawy ma charakter czysto polityczny, a świadome decyzje gmin, by ustawy nie realizować, są „skandalicznym” pogwałceniem zasad państwa prawa i demokracji reprezentatywnej.

Kontrola budżetowa jednostek samorządu terytorialnego

Odnosnie do kontroli budżetowej jednostek samorządu terytorialnego sytuacja jest podobna - niewielka liczba urzędników nie pozwala na gruntowne zbadanie wszystkich uchwał budżetowych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w departamencie Ariège. Aby uniknąć sytuacji, w których niewystarczająco dokładny nadzór prowadzi do niegospodarności i zachwiania równowagi finansów publicznych w departamencie, na początku roku prefekt, we współpracy z odpowiednimi urzędnikami, ustala listę priorytetów kontroli. Wspomaga go przy tym ustanowiona we współpracy ze zdekoncentrowaną administracją skarbową „sieć alarmowa”, którą objęte są gminy, gdzie tradycyjnie nieprawidłowości w uchwalaniu i wykonywaniu budżetu pojawiają się najczęściej. Gminom tym poświęca się szczególną uwagę przy ustalaniu priorytetów kon-

troli. Ponadto co roku kontrolowane są wszystkie związki współpracy międzygminnej, które uprawnione są do pobierania własnych podatków.

Działacze samorządowi nie skarżą się na jakość kontroli budżetowej sprawowanej przez prefekturę, choć zauważają, iż czasami kontrola stosuje „podwójne standardy” wobec gmin naruszających dyscyplinę finansową: rygorystycznie stosuje prawo wobec małych gmin i ignoruje, niejednokrotnie z polecenia prefekta, przypadki naruszeń prawa budżetowego przez gminy większe i bogatsze czy przez radę generalną. Można to tłumaczyć dążeniem prefekta do utrzymania pozytywnych relacji z samorządem terytorialnym, a przynajmniej z jego najważniejszymi jednostkami.

Podział dotacji państwowych

Choć podział dotacji - globalnej dotacji inwestycyjnej oraz dotacji na rozwój obszarów wiejskich - powinien być dokonywany według listy priorytetów ustalonej z odpowiednią komisją, ostateczne słowo należy do prefekta - oznacza to, że może on karać jedne gminy i nagradzać inne w celu skłonienia ich do podjęcia lub zaniechania pewnych działań. Jeden z przykładów stosowania takiej polityki został już podany - chodzi o udzielenie finansowego impulsu gminom do zrzeszania się w różnych typach związków współpracy międzygminnej poprzez większe dofinansowywanie projektów realizowanych przez te związki. Prefekt próbuje też korzystać z tego narzędzia w celu nakłonienia kilku gmin leżących na północy departamentu do przyłączenia się do kraju¹⁰ Portes d'Ariège-Pyrénées. Jak na razie, próby te były bezskuteczne.

Poważnym ograniczeniem skuteczności tego instrumentu perswazji jest fakt, że dotacje, których podziałem zarządza prefekt, są niewielką częścią ogółu dotacji otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na przykład w 2007 roku dla jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład departamentu Ariège z tytułu wszystkich rodzajów dotacji przeznaczono 130 milionów euro, z czego 84 miliony stanowiła podstawowa dotacja państwowa przeznaczona dla władz lokalnych, zarządzana i rozdzielana na szczeblu centralnym. Z tytułu globalnej dotacji inwestycyjnej oraz dotacji na rozwój obszarów wiejskich wyasygnowano dla departamentu łącznie około siedem milionów euro.

¹⁰ Kraj (*pays*) w tym kontekście oznacza związek gmin charakteryzujący się spójnością geograficzną, gospodarczą, kulturową lub społeczną, stworzony w celu realizowania polityki zagospodarowania przestrzennego na mocy ustawy z 4 lutego 1995 r. o zagospodarowaniu i rozwoju przestrzennym (*loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*). Przynależność gminy do kraju jest dobrowolna.

Głównym zarzutem, jaki gminy zgłaszają pod adresem administracji państwowej odnośnie do dotacji państwowych, jest ich wysokość – do 2008 roku regułą było, że tempo wzrostu dotacji było wyższe niż poziom inflacji. W ustawie budżetowej na 2009 rok, w ramach ograniczania wydatków państwowych, zerwano z tą zasadą, co oznacza mniejsze wpływy do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z tytułu globalnej dotacji inwestycyjnej dla departamentu Ariège przeznaczono zaś 3 573 523 euro, co stanowi tylko około 50% wartości z roku poprzedniego. Działacze samorządowi departamentu zaznaczają jednak, że duże projekty inwestycyjne, szczególnie ważne dla ich gmin, zawsze daje się zrealizować, natomiast problemy sprawia finansowanie utrzymania inwestycji, na które znacznie trudniej otrzymać środki od państwa.

Niejednokrotnie ocena poziomu dotacji państwowych zależy od indywidualnych sympatii politycznych. Jako przykład można podać stosunek działaczy samorządowych do zasiłków dla osób o niskich dochodach i pozbawionych dochodów. Na mocy ustawy z 18 grudnia 2003 roku¹¹ zarządzanie tymi zasiłkami przeszło do kompetencji rady generalnej. Działacze lewicowi zwracają uwagę, że środki finansowe przeznaczone dla samorządu na realizację tego zadania, ustalone na poziomie roku 2003, są dziś niewystarczające, gdyż świadczenia wzrosły, a nie zmieniła się liczba osób pobierających zasiłek. Natomiast działacze prawicowi są zdania, że państwo zapewnia środki w wystarczającej wysokości, a problemy w finansowaniu zadań przesuniętych do kompetencji samorządu wynikają najczęściej z tego, że rada generalna dobrowolnie decyduje się podnieść standard realizacji zadania.

Urzednicy prefektury zwracają uwagę na zupełnie inny aspekt dyskusji. Ich zdaniem największym balastem dla budżetów samorządu lokalnego są przerosty zatrudnienia: w przypadku samorządowej służby cywilnej istnieje bowiem znacznie więcej możliwości obsadzania stanowisk bez konkursu niż w przypadku służby cywilnej w administracji centralnej. Jest to również przyczyną tego, że najliczniejszą grupą aktów prawnych władz lokalnych budzących zastrzeżenia prefektury pod kątem ich zgodności z obowiązującym prawem są właśnie decyzje dotyczące funkcjonowania samorządowej służby cywilnej.

Współpraca nieformalna

Spadek jakości współpracy nieformalnej prefektury z samorządem terytorialnym wynika wprost z opisaną wcześniej ewolucji roli państwa

¹¹ *Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.*

we Francji. Niewielka obecność administracji centralnej w departamencie sprawia, że władze lokalne coraz częściej czują się pozostawione same sobie. Zdaniem działaczy samorządowych kryzys finansowy i jego konsekwencje dla gospodarki pokazują, jak ważna jest silna obecność państwa w terenie. Tymczasem dyrekcje departamentalne, których współpraca z samorządem lokalnym w znacznej mierze dotyczyła udzielania porad o charakterze technicznym, tracą na znaczeniu. Tym istotniejsza staje się rola prefektury i podprefektur, choć z powodu niedoborów kadrowych nie mogą one poświęcać wspieraniu samorządu wiedzą techniczną tyle uwagi, ile dyrekcje departamentalne. Ale można mieć nadzieję, że z upływem czasu władze lokalne nabiorą doświadczenia i pomoc administracji rządowej nie będzie im już potrzebna.

3. Specyfika samorządu terytorialnego we Francji i jej konsekwencje dla współpracy

Osobna grupa uwag wiąże się z samą strukturą samorządu terytorialnego we Francji. Jej charakterystyczną cechą jest zasygnalizowane już znaczne rozdrobnienie na szczeblu gmin, których jest ponad 36 tysięcy, z czego w departamencie Ariège – 332, co oznacza, że często są to organizmy małe i słabe. Działaczy samorządowych jest zatem również wyjątkowo dużo – około 500 tysięcy, przy czym niektórzy z nich stoją na stanowisku, że tak znaczna ich liczba świadczy raczej o ich sile niż słabości. Urzędnicy państwowi zwracają uwagę, że takie wypowiedzi najczęściej padają ze strony działaczy lewicowych, która to opcja polityczna dominuje obecnie we władzach lokalnych we Francji.

Ponieważ gminy są małe i słabe, a w departamencie Ariège również mniej zamożne niż przeciętnie, są one zmuszone współpracować ze sobą. Owa wspomniana już kilkakrotnie międzygminna współpraca jest we Francji bardzo silnie rozwinięta i przejawia się w różnych formach, a niektóre rodzaje związków mogą nakładać własne podatki. W praktyce zatem we Francji można mówić aż o pięciu szczeblach administracji – szczeblu centralnym, regionie, departamencie, współpracy międzygminnej i gminie. Kompetencje nie są wyraźnie podzielone między nimi, na przykład za finansowanie przedsięwzięć kulturalnych odpowiada gmina, szczebel współpracy międzygminnej, departament i region; szefowi straży pożarnej polecenia wydaje prefekt, ale finansuje ją rada generalna itd.

Rozdrobnienie samorządu terytorialnego i niejasny podział kompetencji między szczeblami administracji sprawiają kłopoty zwłaszcza mniej doświadczonym działaczom administracji państwowej, którzy nie

zawsze wiedzą, kto jest ich partnerem w danej kwestii, oraz utrudniają wykonywanie podstawowych funkcji administracji państwowej w terenie, takich jak kontrola legalności aktów prawnych czy budżetu. Największe problemy w rozeznaniu się w zadaniach poszczególnych szczebli mają jednak zwykli obywatele, którzy tradycyjnie identyfikują się z własną gminą i państwem (tj. szczeblem centralnym) i znacznie słabiej rozumieją pośrednie poziomy administracji zdecentralizowanej.

4. Podsumowanie. Wnioski dla Polski

Jednym z najważniejszych zadań prefektury departamentu jest współpraca z samorządem lokalnym. Polega ona przede wszystkim na kontroli legalności aktów prawnych samorządu terytorialnego, kontroli budżetowej, rozdzielaniu niektórych dotacji państwowych oraz nieformalnej współpracy, która przejawia się w udzielaniu samorządowi terytorialnemu porad z zakresu wiedzy specjalistycznej.

Jakość współpracy obniża się wskutek cięć wydatków publicznych w celu przywrócenia równowagi budżetowej, co przejawia się w ograniczaniu zatrudnienia w służbie cywilnej i mniejszych dotacjach dla samorządu. Pewne komplikacje wynikają też z rozdrobnienia francuskiego samorządu terytorialnego i niewyraźnego podziału kompetencji między jego szczeble. Owe niekorzystne zjawiska najbardziej przejawiają się w kontroli legalności aktów prawnych i nieformalnym doradztwie, w innych zaś sferach współpracy daje się ograniczyć ich wpływ - w przypadku kontroli budżetowej poprzez ustalanie listy priorytetów kontroli, a malejących transferów pieniężnych do samorządu - poprzez rozsądne gospodarowanie dwoma rodzajami dotacji, których podział leży w gestii prefekta. Faktyczną skalę dolegliwości tych zjawisk trudno przy tym jednoznacznie ocenić ze względu na różne, a niekiedy skrajnie różne opinie działaczy samorządowych w zależności od ich orientacji politycznej.

Współpracę prefektury departamentu Ariège z jednostkami samorządu terytorialnego należy jednak ocenić jako sprawną i spełniającą stawiane przed nią zadania. Można się również spodziewać, że realizowany generalny przegląd polityk publicznych, który powinien się przyczynić do poprawy spójności i sprawności funkcjonowania administracji rządowej w terenie wobec postępującej decentralizacji państwa francuskiego, nie zostanie bez wpływu na jakość tej współpracy.

Wnioski dla Polski dotyczą przede wszystkim samego funkcjonowania administracji rządowej. Jedną z cech, które najbardziej różnią oba kraje, to tryb podejmowania decyzji i przepływu informacji. Podczas spot-

kań prefekta z kierownikami służb prefektury oraz szefami służb administracji zdekoncentrowanej wszyscy mogą zabrać głos i wyrazić swoje opinie i sugestie. Ostateczną decyzję zawsze podejmuje prefekt, jednak dzięki takiej praktyce zgromadzeni mają poczucie wpływu na funkcjonowanie urzędu, przez co lepiej identyfikują się z misją i działalnością prefektury, większa też jest ich świadomość bieżących wydarzeń. W polskiej administracji kluczowe decyzje dotyczące funkcjonowania urzędu są niejednokrotnie podejmowane w bardzo wąskim, zamkniętym gronie, a uzgodnienia nie są komunikowane na zewnątrz, przez co przepływ informacji oraz stopień internalizacji zadań i wartości urzędu przez pracowników są znacznie słabsze.

Prefektura jest zintegrowana z systemem informacyjnym obejmującym całe Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Zamorskich i Samorządu Terytorialnego. Dzięki niemu każdy pracownik prefektury może się skontaktować z dowolną osobą zatrudnioną w Ministerstwie, znając tylko jej imię i nazwisko. Jest to kolejny czynnik, który poprawia jakość przepływu informacji w prefekturze.

Francuska administracja państwowa zdaje się przykładać większą uwagę niż polska do tego, by być przejrzystą dla obywateli. W wydanym za lata 2007–2008 roczniku¹² służb państwowych departamentu Ariège przedstawione są wszystkie urzędy państwowe znajdujące się w departamencie, ich zadania, dane kontaktowe do osób na kierowniczych stanowiskach, a także plany trzech głównych miast departamentu (Foix, Pamiers i Saint-Girons) z zaznaczoną na nich lokalizacją urzędów. Najnowsza wersja rocznika dostępna jest również na stronie internetowej prefektury.¹³

Bibliografia

Akty prawne

Arrêté préfectoral portant répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) pour 2008, Arrondissement de Foix, Foix, 30 kwietnia 2008 r.

Arrêté préfectoral portant répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) pour 2008, Arrondissement de Pamiers, Foix, 30 kwietnia 2008 r.

Arrêté préfectoral portant répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) pour 2008, Arrondissement de Saint-Girons, Foix, 30 kwietnia 2008 r.

Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat, Paryż, 7 lipca 2008 r.

Code de l'éducation.

¹² Zob. *Annuaire des services publics de l'Ariège 2007–2008*, Paris 2007.

¹³ Zob. <http://ariege.pref.gouv.fr/>.

Code général des collectivités territoriales.

Constitution du 4 Octobre 1958.

Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration du territoire de la République.

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Publikacje

Annuaire des services publics de l'Ariège – 2007/2008, Éd. Opas, Paris 2007.

Déconcentration – pouvoirs des préfets, Recueil des textes fondamentaux, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, czerwiec 2005 r.

Źródła internetowe

www.legifrance.gouv.fr/

www.mairie-foix.fr/

www.interieur.gouv.fr/

<http://ariège.pref.gouv.fr/>

www.cg09.fr/v2/accueil.asp

Współpraca rządu Szkocji z władzami terytorialnymi w zakresie finansowania zadań lokalnych

Tomasz Rejment

Wstęp

Najtrudniejszą sprawą w relacjach między rządem a samorządem jest zawsze ustalenie spójnych i sprawiedliwych zasad finansowania zadań publicznych o charakterze lokalnym. Najczęściej bowiem to w gestii rządu pozostają zasadnicze źródła dochodów z danin publicznych. Powoduje to nieodpartą pokusę ustalania reguł, które stawiałyby władze samorządowe w pozycji biernego realizatora koncepcji nakreślonych przez rząd. Jednakże w dojrzałych demokracjach, w których świadomość społeczna obywateli jest bardzo rozwinięta, model władczy działania administracji ustępuje modelowi opartemu na partnerstwie i wzajemnym poszanowaniu podmiotów, świadczących usługi dla ludności. Taką tendencję zaobserwowałem w Szkocji, gdzie rząd podjął współpracę z władzami terytorialnymi w celu wypracowania zasad, na których opierałby się system finansów samorządu. Zwieńczeniem tych wysiłków jest umowa, która reguluje wzajemne prawa i obowiązki obu partnerów, a której celem jest poprawa jakości i większa efektywność realizacji zadań lokalnych.

1. Samorząd terytorialny w Szkocji – zagadnienia ogólne

System prawny obowiązujący w Zjednoczonym Królestwie (*common law*) nie zna pojęcia konstytucji jako jednego aktu prawnego, w którym spisane są wszelkie reguły ustrojowe państwa. Próżno też szukać aktu niższego rzędu, który by definiował rolę władz lokalnych w wykonywaniu zadań publicznych lub określał stopień ich samorządności. Mimo że Wielka Brytania ratyfikowała w 1997 roku Europejską kartę samorządu terytorialnego, zasada subsydiarności nie została *expressis verbis* wyrażona w ustawie o Szkocji (*The Scotland Act*) z 1998 roku, która wprowadzała dewolucję¹.

Zakres kompetencji władz lokalnych oraz ustrój terytorialny Szkocji są regulowane w ustawach przyjmowanych przez parlament brytyjski. Od 1994 roku² samorząd terytorialny w Szkocji tworzą 32 jednolite władze (*unitary authorities*), zwane też radami (*Councils*). Każda rada jest odpowiedzialna za realizację zadań na swoim terytorium. W gestii samorządu pozostają takie sprawy, jak: edukacja, prace społeczne, policja i staż pożarna, muzea, galerie i biblioteki, parki i centra rozrywki, wywóz śmieci i recykling, mieszkalnictwo, planowanie przestrzenne, transport publiczny i utrzymanie dróg.

Rady są zrzeszone obligatoryjnie w Związku Szkockich Władz Lokalnych (*Convention of Scottish Local Authorities*, COSLA), który reprezentuje ich interesy w stosunkach zewnętrznych.

2. Zasady gospodarki finansowej władz lokalnych

Dotychczasowe reguły

Od czasu wprowadzenia dewolucji, czyli od roku 1999, relacje między rządem szkockim a samorządem terytorialnym charakteryzowały się małą niezależnością władz lokalnych w prowadzeniu własnej polityki. Rząd ustalał sposób realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym i przypisywał im źródła finansowania.

Źródłami dochodów rad są³:

¹ Dewolucja jest specyficznym rodzajem decentralizacji, oznacza przekazanie władzom terytorialnym niejednakowej wiązki kompetencji.

² *The Local Government etc. (Scotland) Act 1994*: www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/Ukpga_19940039_en_1.htm.

³ Źródła te nie zostały zmienione i obowiązują do dnia dzisiejszego. Informacje na ten temat można znaleźć na stronie: www.scotland.gov.uk/Topics/Government/local-government/17999.

- ♦ zagregowane transfery pieniężne rządu szkockiego (*aggregate external finance*). W ich skład wchodzi:
 - subwencje⁴ (*revenue support grant*),
 - dotacje (*specific grants*),
 - dochody pochodzące z podatku od nieruchomości nieprzeznaczonych na cele mieszkalne (*non-domestic rates income*);
- ♦ podatek miejski (*Council tax*);
- ♦ opłaty i świadczenia o charakterze lokalnym.

Dwie ostatnie pozycje to dochody własne rad. Stawki podatku miejskiego, który jest podatkiem od nieruchomości płaconym przez osoby fizyczne, rady ustalały samodzielnie w dozwolonych prawem granicach, mogły też udzielać pewnych zwolnień. Ze statystyk⁵ dotyczących dochodów i wydatków samorządu terytorialnego w Szkocji w latach 2006–2007 wynika, że do kas władz lokalnych z tytułu transferu rządu szkockiego trafiło 10,6 miliarda funtów.⁶ Natomiast dochody z tytułu podatku miejskiego wynosiły 1,9 miliarda. Łączne dochody budżetowe to blisko 19 miliardów funtów,⁷ które pozwoliły na sfinansowanie wszelkich wydatków budżetowych, natomiast nadwyżka – około miliard funtów – została przekazana na rachunek rządu.

Publiczne środki były wydatkowane według ściśle wytyczonych reguł. Alokacja środków była determinowana nie układem zadaniowym, ale innymi czynnikami, na przykład wysokość środków na pracę społeczną wyznaczał wskaźnik umieralności, a wysokość subwencji na transport publiczny określała liczba dróg na danym terytorium.⁸

Sporą część wydatków (blisko 3 miliardy funtów rocznie) stanowiły dotacje celowe (*ring-fenced grants*) na ściśle określone cele. Było ich około 60: między innymi na policję, straż pożarną, dodatki mieszkaniowe czy ścieżki rowerowe. Z każdego z 60 celów władza lokalna musiała się rozli-

⁴ Dokonując tłumaczenia, starałem się znaleźć najbardziej adekwatny odpowiednik występujący na gruncie polskiego prawa.

⁵ Zob. *Scottish Local Government Financial Statistics 2006–07*: www.scotland.gov.uk/Publications/2008/01/23112333/27.

⁶ Rok budżetowy w Wielkiej Brytanii zaczyna się 1 kwietnia i kończy 31 marca.

⁷ Nie uwzględniam tu tzw. *capital income*, które odpowiadają pojęciu przychodów, a które nie są umieszczane w budżecie.

⁸ Zob. *A Fairer Way. Report by the Local Government Finance Review Committee, Local Government Finance Review Committee*, Edynburg 2006 s. 22; www.scotland.gov.uk/Publications/2006/11/06105402/0.

czyć w szczegółowym raporcie. Rady zatem nie posiadały znacznego wpływu na wybór środków realizacji zadań lokalnych.

Umowa między rządem a samorządem

14 listopada 2007 roku doszło do podpisania umowy między rządem Szkocji a Związkiem Szkockich Władz Lokalnych, zwanej konkordatem (nazwa angielska *concordat*). Wprowadza ona nową jakość w stosunkach między rządem a władzami lokalnymi.⁹ Zakłada zasadnicze odejście od modelu narzucania zadań i kierunków działania w stronę systemu opartego na partnerstwie i obopólnym zaufaniu. Przewiduje, że każda z rad zawrze z rządem porozumienie w sprawie realizacji zamierzonych polityk, zwane *Single Outcome Agreement* (SOA). Wyznaczy ono reguły przyszłej współpracy poprzez urzeczywistnianie nakreślonych przez rząd narodowych rezultatów w sposób wybrany przez jednostkę (radę), przy uwzględnieniu specyfiki danego regionu i jego potrzeb.

Narodowe rezultaty są częścią strategicznych ram rządzenia krajem,¹⁰ które określają sposób osiągnięcia celu nadrzędnego, jakim jest uczynienie ze Szkocji kraju odnoszącego sukcesy gospodarcze, zapewniającego zrównoważony rozwój i stwarzającego wszystkim równe szanse awansu społecznego.

Uzgodniona w umowie współpraca zakłada wprowadzenie pakietu reform, w tym dotyczących zasad finansowania zadań. W perspektywie budżetowej na lata 2007-2011¹¹ przewidziany jest wzrost środków dla samorządu terytorialnego z 10,6 miliarda rocznie do 12 miliardów w roku budżetowym 2010-2011.¹² Jest to duże osiągnięcie, ponieważ do 2007 roku dochody jednostek samorządu lokalnego z tytułu zagregowanych transferów pieniężnych systematycznie spadały.

Ponadto rząd zobowiązał się do etapowego i ciągłego zmniejszania dotacji celowych (*ring-fenced grants*) do poziomu 0,3 miliarda funtów na rzecz zwiększenia subwencji ogólnych. Konkordat jasno precyzuje, które wydatki mają być zlikwidowane (stanowi o tym załącznik B). Spowoduje to zmniejszenie biurokracji w rezultacie zniesienia obowiązku rozliczania

⁹ Tekst dostępny na stronie: www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0054147.pdf.

¹⁰ Hierarchię celów, priorytetów rządu oraz mierniki ich realizacji zawiera rządowa strategia gospodarcza. Zob. www.scotland.gov.uk/Publications/2007/11/12115041/0, listopad 2007, s. 3.

¹¹ Zob. *Scottish Budget Spending Review 2007 - Chapter 17: Local Government*: www.scotland.gov.uk/Publications/2007/11/13092240/0.

¹² Umowa precyzuje, że w wielkościach realnych będzie to wzrost o 0,5% w roku budżetowym 2008-2009, 1,6% w 2009-2010 i 2,3% w 2010-2011 w stosunku do roku poprzedniego.

się z każdego wydatku i wprowadzenia rocznego sprawozdania (raportu) z realizacji narodowych rezultatów. Ponadto samorządy będą mogły swobodnie dysponować nadwyżką budżetową.

Jako że kontrakt jest umową dwustronnie zobowiązującą, również na władzy lokalnej ciążyą pewne obowiązki. Rząd oczekuje od władz szczebla lokalnego pewnych konkretnych działań, a mianowicie:

- ◆ zamrożenia stawek podatku miejskiego na poziomie z roku budżetowego 2007-2008;
- ◆ zwolnienia małych przedsiębiorstw z podatku od nieruchomości;
- ◆ zwiększenia liczby policjantów o 1000 w każdej gminie (wydatki na policję są jedynymi dotacjami celowymi, które pozostaną nienaruszone);
- ◆ zainwestowania trzech miliardów funtów w ciągu trzech najbliższych lat w rozwój infrastruktury, przede wszystkim edukacyjnej, melioracyjnej i drogowej;
- ◆ wprowadzenia dodatków na opiekę nad osobami starszymi i upośledzonymi.

Władze lokalne otrzymały więcej swobody w dysponowaniu środkami, ale jednocześnie nałożono na nie większą odpowiedzialność. Będą one nadzorowane na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, COSLA oraz rząd szkocki będą co dwa lata sprawdzać zawarte porozumienia (*Single Outcome Agreement*) pod kątem przestrzegania ich postanowień przez obie strony. Po drugie, przedstawiciele obu stron będą się spotykać regularnie co dwa miesiące, by omówić wszelkie palące kwestie dotyczące funkcjonowania konkordatu, jak również inicjować zmiany, które mogłyby usprawnić realizację narodowych rezultatów.

3. Problem podatku miejskiego

Jednym z najważniejszych i szeroko komentowanych aspektów negocjacji w sprawie konkordatu była propozycja zamrożenia stawek podatku miejskiego i wprowadzenia zupełnie innych rozwiązań prawnych.

Wady i zalety

Podatek miejski jest podatkiem od nieruchomości płaconym przez osoby fizyczne. Podstawowym zarzutem rządzących wobec niego jest niesprawiedliwość. Po pierwsze, podatek ten jest pobierany od wartości nieruchomości, które wyceniono po raz ostatni w 1991 roku. Po drugie, ciężar

podatku jest nierównomiernie rozłożony, gdyż dużo osób korzysta ze zwolnień.¹³ Jego zaletą zaś jest to, że posiada atrybuty podatku samorządowego. Daje radom swobodę w kształtowaniu jego wysokości, pozwala na wprowadzenie dodatkowych zachęt do modernizacji budynków (w postaci dodatkowego kredytu podatkowego). Po zniesieniu możliwości ustalania przez rady stawek podatku nieruchomości dla biznesu, podatek lokalny pozostał jedynym narzędziem kreującym dochody własne.

Proponowane zmiany

Rząd, decydując się na zamrożenie stawek podatku miejskiego, ma wizję wprowadzenia lokalnego podatku dochodowego. Propozycja ta nie spotkała się jednak z pozytywnym odzewem środowisk eksperckich.¹⁴ Zarzucano jej, że podatek będzie kształtowany, pobierany i redystrybuowany centralnie, czyli nie będzie miał charakteru lokalnego. Skomplikuje system podatkowy – będą funkcjonowały dwa podatki dochodowe. Podwyższy to koszty administracyjne, bo zwiększą się koszty jego rozliczania. Ponieważ podatek dochodowy od osób fizycznych płaci tylko 60% ogółu zatrudnionych, trudno oczekiwać, by zwiększył się strumień należności budżetowych. Wreszcie, pojawiają się koszty związane z poborem i walką z unikaniem opodatkowania.

4. Wnioski

Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego jest niedoprecyzowana. Nie ma wyraźnego urzeczywistnienia zasady subsydiarności w prawie brytyjskim. Dekoncentracji zadań nie towarzyszy, z założenia, decentralizacja władzy.

Obecnie obowiązujące porozumienie między rządem szkockim a reprezentantem władz lokalnych – Związkiem Szkockich Władz Lokalnych – wprowadza nową jakość we wzajemnych relacjach. Władze lokalne są nie tylko narzędziem sprawowania władzy, ale i podmiotem, wykonują-

¹³ W ciągu ostatnich dziesięciu lat podatek z tego tytułu wzrósł średnio o 59%, natomiast średni wzrost przeciętnej pensji w gospodarce wyniósł 49%. Oznacza to, że przeciętnie ciężar podatkowy wzrósł o 10%. Z kolei 25% osób korzysta z różnego rodzaju ulg i zwolnień, z czego aż 77% w ogóle nie płaci podatku. Informacje za raportem CBI *Scotland's Response to the Scottish Government Consultation 'Fairer Local Tax for Scotland'*: [www.cbi.org.uk/ndbs/PositionDoc.nsf/88676202a2a63e1e802573d300540d6f/c3e499c39d9bd0de8025747100-3ae45b/\\$FILE/Response%20to%20Scottish%20Local%20Income%20Tax%20Consultation-.pdf](http://www.cbi.org.uk/ndbs/PositionDoc.nsf/88676202a2a63e1e802573d300540d6f/c3e499c39d9bd0de8025747100-3ae45b/$FILE/Response%20to%20Scottish%20Local%20Income%20Tax%20Consultation-.pdf).

¹⁴ Zob. nadesłane odpowiedzi do ankiety rządowej zebrane w publikacji *Local Tax. A Fairer Tax for Scotland. Analysis of Consultation Responses*, Scottish Government, listopad 2008 r.: www.scotland.gov.uk/Publications/2008/11/21105723/0.

cym określone zadania publiczne w sposób przez siebie ustalony, odzwierciedlający lokalne potrzeby.

Rząd nie był prawnie zobligowany do zawarcia umowy z radami, ale postanowił wyjść naprzeciw tendencjom zastępowania działań władczych na rzecz współdziałania. Rząd jest świadom tego, że tylko dzięki przychylności samorządu oraz współpracy jest w stanie zrealizować swoje cele strategiczne.

Głównym sponsorem zadań publicznych jest nadal rząd szkocki - transfery pieniężne pochodzące z budżetu centralnego wynoszą 80% całości wydatków. Jednak stara się on uelastyczyć wydatki i uprościć procedurę ich rozliczania.

Mimo że wiele wskazuje na to, iż na mocy konkordatu władza lokalna odzyskuje atrybuty samorządności, decyzja rządu o zamrożeniu stawek podatku lokalnego z zamiarem jego abolicji zdaje się prowadzić w całkiem odwrotnym kierunku. Podatek lokalny od nieruchomości ma zostać zastąpiony lokalnym podatkiem dochodowym. Zniknie zatem całkowicie jeden z atrybutów samorządności - możliwość kreowania przez władze lokalne swych dochodów.

Dlatego przychylam się do propozycji¹⁵ pozostawienia podatku od nieruchomości, choć w zmienionym kształcie. Po pierwsze, należałoby upowszechnić system tak, aby nie dochodziło do rażących dysproporcji w opodatkowaniu lokalnych społeczności. Po wtóre, podatek katastralny ma niewiele wspólnego z realną wartością nieruchomości, jeśli ostatnia wycena gruntów i budynków miała miejsce 20 lat temu. Dlatego konieczne jest szacowanie wartości nieruchomości przynajmniej raz na pięć lat.

5. Zamiast zakończenia - implikacje dla Polski

Porównując model samorządu terytorialnego w Szkocji z modelem przyjętym w Polsce, trzeba stwierdzić, że polski ustrój terytorialny cechuje większa decentralizacja zadań. Rolę samorządu terytorialnego wyznacza zasada pomocniczości, której wyrazicielką jest akt najwyższy - Konstytucja RP. Jednakże dotychczasowej decentralizacji zadań nie towarzyszyła głęboka decentralizacja finansów publicznych - w dalszym ciągu jednostki samorządu terytorialnego są uzależnione w dużej mierze od transferu środków z budżetu państwa. Podobnie sytuacja wygląda z dochodami rad w Szkocji.

¹⁵ Prezentowanej w raporcie *A Fairer Way...*, s. 131-152.

Samorząd w Szkocji, mimo niewielkiej niezależności, stał się partnerem rządu, z którym wspólnie wypracował pewne reguły realizacji zadań za pieniądze publiczne. W Polsce próżno szukać jakichkolwiek form współdziałania rządu z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia spójnych zasad finansowania zadań o charakterze lokalnym. Trudno wymagać, by rząd, podążając za szkockim przykładem, zawierał indywidualne kontrakty z każdą spośród dwóch i pół tysiąca gmin, warto jednak szukać dialogu z tak ważnym partnerem, jakim jest samorząd terytorialny. Jak na razie, ta kwestia pozostaje na papierze, o czym może świadczyć niewielka rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Pozostaje oczywiście aspekt reprezentacji samorządu, co jest sprawą szalenie trudną w przypadku tak wielkiego zróżnicowania jednostek, rozpatrywanego również z punktu widzenia stopnia niezależności finansowej. Da się jednak wyodrębnić pewne wspólne obszary, jak metropolie czy gminy wiejskie „ściany wschodniej”, które potrzebują ustalenia nowych, odpowiadających wyzwaniom, reguł finansowania ich zadań. W przeciwnym razie Polska nie będzie w stanie ani się szybko rozwijać, ani zmniejszyć przepaść cywilizacyjną między regionami. Przykład Szkocji wskazuje, że współdziałanie może być dobrą metodą realizacji wspólnego dobra, potrzebna jest jednak koherentna wizja przyszłości „ubrana” w określone ramy strategiczne oraz odrobina dobrej woli obu podmiotów, które mają ją realizować.

Bibliografia

Akty prawne

- A Fairer Way. Report by the Local Government Finance Review Committee Local Government Finance Review Committee*, Edynburg, November 2006.
- CBI Scotland's response to the Scottish Government consultation 'Fairer Local Tax for Scotland'*, June 2008.
- Concordat between the Scottish Government and local government*, 14 November 2007, www.scotland.gov.uk/Publications/2007/11/13092240/concordat.
- Local Tax. A Fairer Tax for Scotland. Analysis of Consultation Responses*, November 2008.
- Scottish Budget Spending Review 2007*.
- Scottish Local Government Financial Statistics 2006-07*, May 2008.
- The Government Economic Strategy*, November 2007.

Współdziałanie administracji rządowej z samorządową w ramach systemu finansów lokalnych w Portugalii na przykładzie Dyrektoriatu Generalnego dla Władz Lokalnych (*Direcção-Geral das Autarquias Locais*)

Aleksandra Szwemberg

1. Struktura administracji rządowej i samorządowej w Portugalii¹

Zgodnie z artykułem 81 Konstytucji Republiki Portugalii administracja publiczna ma zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo, sprawiedliwość oraz dobrobyt. Do organów administracji publicznej zalicza się:

- ♦ Prezydenta Republiki, który pełni funkcje reprezentacyjne oraz nadzoruje pozostałe organy administracji;

¹ D. Ferraz, *Portuguese public administration*: www.slideshare.net/nf15886a/the-portuguese-public-administration-organization-presentation oraz *Structure and operation of local and regional democracy*. Portugal, Council of Europe, http://books.google.pl/books?id=17-5jlPX3SIC&dq=Structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy.+Portugal,+Council+of+Europe.&printsec=frontcover&source=bl&ots=UOlmXaswH9&sig=rd7zoDUxNyPQiozHHkyzgE538-w&hl=pl&ei=ZzpkSvP5BcnZ-QbUycz0DA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1.

- ♦ Zgromadzenie Narodowe - organ ustawodawczy, którego członkowie reprezentują portugalskich obywateli;
- ♦ Radę Ministrów, która jest organem wykonawczym i realizuje określoną politykę;
- ♦ sądy;
- ♦ samorząd terytorialny, który ma reprezentować interesy lokalne i im służyć.

Administracja publiczna w Portugalii działa zgodnie z określonymi w konstytucji zasadami legalności, proporcjonalności, równości, bezstronności, zabezpieczenia społecznego oraz sprawiedliwości.

Rząd jest najważniejszym organem administracji centralnej, która dzieli się na:

- ♦ administrację bezpośrednią, którą tworzą ministerstwa oraz dyrektoriaty generalne;
- ♦ administrację pośrednią, do której zalicza się agencje rządowe;
- ♦ administrację regionów autonomicznych.

Konstytucja ustanawia trzy szczeble samorządu terytorialnego: regiony, gminy oraz sołectwa. Obecnie istnieją dwa szczeble samorządowe - gminy i sołectwa, gdyż projekt utworzenia regionów został odrzucony w referendum przeprowadzonym w 1998 roku.

Statusy prawne samorządu terytorialnego w Portugalii i w Polsce są podobne. Najważniejsze cechy wspólne to:

- ♦ organami samorządowymi są organy uchwałodawcze, wybierane w wyborach bezpośrednich, oraz organy wykonawcze;
- ♦ administracja centralna sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym tylko w ramach sprawdzania legalności podejmowanych decyzji;
- ♦ ochrona prawna samorządu terytorialnego jest gwarantowana w konstytucji;
- ♦ w konstytucji zawarto także zasady domniemania kompetencji dla gminy oraz autonomii finansów lokalnych;
- ♦ funkcje i zadania władz lokalnych zostały określone w prawie; wspólne w obu krajach są kompetencje, które leżą w gestii gminy, na przykład planowanie przestrzenne, pomoc społeczna, drogi, szkolnictwo;
- ♦ samorzady mogą tworzyć stowarzyszenia.

W Portugalii istnieją dwa regiony autonomiczne – Azory i Madera. Mają one własne organy ustawodawcze oraz wykonawcze, jednak nie mają własnego systemu sądownictwa. W każdym regionie autonomicznym administracja rządowa jest reprezentowana przez ministra Republiki, który jest mianowany i odwoływany przez prezydenta Republiki Portugalii. Do zadań i uprawnień ministra Republiki należy:

- ♦ reprezentowanie rządu na terytorium regionu autonomicznego;
- ♦ podpisywanie uchwał Regionalnego Zgromadzenia Legislacyjnego oraz regionalnego rządu;
- ♦ wetowanie uchwał Regionalnego Zgromadzenia Legislacyjnego;
- ♦ składanie wniosków do Sądu Konstytucyjnego o ocenę zgodności podejmowanych uchwał z konstytucją.

2. Dyrektoriat Generalny dla Władz Lokalnych (*Direcção-Geral das Autarquias Locais, DGAL*)²

DGAL jest częścią portugalskiej administracji centralnej i należy do struktur Rady Ministrów. Jego misją jest służenie administracji lokalnej i obywatelom poprzez zapewnienie harmonijnego rozwoju kraju, zrównoważonej gospodarki oraz samorządu terytorialnego.

DGAL koordynuje wdrażanie rządowych projektów, które mają wpływ na samorząd lokalny, przede wszystkim na temat sposobu przekazywania samorządom środków finansowych z budżetu państwa oraz opracowania kryteriów ich podziału. Środki te są przyznawane samorządom przez prawo. Dodatkowo DGAL jest odpowiedzialny za współpracę finansową i techniczną między rządem i samorządem.

DGAL jest instytucją doradczą rządu portugalskiego. Jeśli rząd opracowuje projekt legislacyjny związany z decentralizacją kompetencji lub w inny sposób oddziałujący na samorząd lokalny, przygotowuje ona na ten temat odpowiednie studia i opinie oraz zapewnia wsparcie techniczne i prawne dla sekretarza stanu odpowiedzialnego za dany projekt. Poza tym identyfikuje problemy, bariery rozwojowe oraz wyzwania związane z funkcjonowaniem administracji lokalnej oraz ma możliwość inicjowania projektów ustaw na ten temat. Wyniki badań i innych prac są publikowane.

² Na podstawie: www.dgaa.pt.

Jednocześnie DGAL koordynuje wdrożenie i realizację nowych instrumentów zarządzania, takich jak Oficjalny Plan Kont dla Władz Lokalnych (*Plano Oficial de Contabilidades das Autarquias Locais*, POCAL), który jest rządowym planem ujednoczenia zasad rachunkowości w administracji lokalnej. Instytucją koordynującą program jest Grupa do spraw Pomocy Technicznej przy Wdrażaniu POCAL (*O subgrupo de apoio técnico na aplicação do POCAL*, SATAPOCAL), natomiast DGAL zajmuje się pomocą techniczną – odpowiada na pytania władz lokalnych, dotyczące sposobu zaksięgowania poszczególnych pozycji.

W zakresie współpracy technicznej i finansowej między rządem a administracją lokalną DGAL jest odpowiedzialny za nadawanie wag poszczególnym kryteriom oceny oraz samą ocenę lokalnych projektów i programów, które zakładają współfinansowanie z budżetu państwa. A więc decyzje podejmowane w DGAL umożliwiają finansowanie programów dotyczących różnych aspektów rozwoju lokalnego, zarządzania publicznego oraz modernizacji administracji publicznej. Dodatkowo każdego roku DGAL organizuje konkurs dla samorządów lokalnych na najlepsze praktyki z zakresu modernizacji administracji publicznej.

Poza tym DGAL przekazuje środki na rozwój terytorialny miast w ramach Programu na rzecz Ogólnodostępnych Urządzeń i Budynków Miejskich (*Programa de Equipamentos Urbanos de Utilizacao Colectiva*). Dzięki temu gminy mają możliwość wdrożenia wielu projektów obejmujących budowę, odnowę, ulepszenie, zmianę lub konserwację obiektów sportowych, kulturalnych, wypoczynkowych i religijnych. Projekty te są inicjowane głównie przez sektor prywatny lub sołectwa i ich stowarzyszenia. Ma to służyć rozwojowi lokalnemu i tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że wszystkie fundusze i programy są przyznawane samorządom z mocy prawa. Nie można więc mówić o współpracy w ścisłym tego słowa znaczeniu. DGAL jest odpowiedzialny za umożliwienie kontaktów na linii rząd – samorząd oraz zapewnienie sprawnego przepływu środków finansowych.

Poza Radą Ministrów DGAL współpracuje z innymi centralnymi agencjami rządowymi, zwłaszcza z Komisjami do spraw Koordynacji i Rozwoju Regionalnego (*Comissão de Coordenação e Desenvolviemto Regional*, CCDR), zwane dalej Komisjami. W Portugalii istnieje pięć takich Komisji, odpowiadających pięciu regionom geograficznym: Północ, Dolina Tagu, Lizbona, Alentejo i Algarve. Komisje są zdecentralizowanymi organami administracji centralnej, których zadaniem jest wspieranie rozwoju lokalnego oraz wzmacnianie spójności kraju. Zajmują się koordynacją rządowych i europejskich programów operacyjnych związanych z planowaniem i roz-

wojem regionalnym, ochroną środowiska oraz zarządzaniem. Ich zadaniem jest wspieranie samorządu lokalnego oraz stowarzyszeń międzyregionalnych.³ DGAL współpracuje również z Europejskim Komitetem do spraw Demokracji Lokalnej i Regionalnej Rady Europy (*The European Committee on Local and Regional Democracy*).

Na czele DGAL stoi dyrektor generalny, który ma dwóch zastępców. Cała organizacja dzieli się na cztery departamenty, które z kolei dzielą się na dywizje. Oprócz tego można wyodrębnić trzy sekcje: Administracyjną (*Secção Administrativa*), Rachunkowości (*Secção de Contabilidade*) oraz Gospodarczą i Dziedzictwa Narodowego (*Secção de Económico e Património*).⁴

W zakresie finansów lokalnych DGAL współpracuje z Komisjami przy tworzeniu aktów normatywnych, przygotowywaniu studiów na temat środków pomocowych dla władz lokalnych oraz koordynacji i zarządzaniu tymi środkami.⁵

Do zadań Departamentu Finansów Lokalnych należą:⁶

- ♦ prowadzenie badań związanych z systemem finansów lokalnych samorządu terytorialnego i proponowanie, we współpracy z wyspecjalizowanymi organizacjami, norm i zasad w tym zakresie;
- ♦ przygotowywanie i publikowanie analiz na temat sytuacji finansowej i ekonomicznej administracji lokalnej;
- ♦ szacowanie kryteriów redystrybucji funduszy pochodzących z budżetu państwa i monitorowanie rezultatów tej redystrybucji, we współpracy z wyspecjalizowanymi organizacjami;
- ♦ proponowanie, w granicach prawa, planów redystrybucji środków finansowych dla administracji lokalnej oraz procesów tej redystrybucji;
- ♦ proponowanie koniecznych dostosowań w zarządzaniu finansami w lokalnej administracji, z uwzględnieniem ustawodawstwa krajowego i wspólnotowego;
- ♦ wsparcie samorządu lokalnego przy wdrażaniu jednolitego systemu księgowego dla zwiększenia przejrzystości finansów publicznych (POCAL);

³ Na podstawie: www.ccdr-n.pt.

⁴ Zob. www.dgaa.pt.

⁵ DGAL, *Finanças Locais*. Portugal.

⁶ *Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças e da Administração Pública* (Portaria n. 497/2007 de 30 de Abril).

- ◆ analiza wskaźników kontroli i oceny zarządzania lokalnego oraz zarządzania lokalnymi jednostkami majątkowymi;
- ◆ wsparcie jednostek samorządowych, które nie są w stanie spełnić wymogów kredytowych;
- ◆ przygotowywanie programów współpracy między rządem a samorządem w zakresie wsparcia technicznego i finansowego oraz ich koordynacja i zarządzanie nimi;
- ◆ przygotowywanie instrumentów kontraktowych, zawieranych między DGAL i samorządem terytorialnym, dla programów dotyczących technicznego i finansowego wsparcia oraz ocena tych programów;
- ◆ ewaluacja programów współfinansowanych przez DGAL.

3. Obsługa funduszy z budżetu państwa

Źródła dochodów samorządów lokalnych w Portugalii są podobne do źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W obu przypadkach są to: podatki i opłaty wnoszone w całości do gmin, udział w podatkach, będących źródłem dochodu budżetu państwa (m.in. w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych), dotacje z budżetu państwa i inne.

Udział w podatkach, będących źródłem dochodów budżetu państwa (*Participação nos impostos do Estado*, PIE), jest głównym transferem przekazywanym z budżetu państwa samorządom terytorialnym. Jego roczna kwota wynosi 33% średnich łącznych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku od towarów i usług z roku n-2. Gminy otrzymują 30,5% obliczonej w ten sposób kwoty, natomiast sołectwa – 2,5%.⁷

PIE jest jednocześnie instrumentem redystrybucji dochodów między samorządami terytorialnymi tego samego szczebla. Redystrybucja dochodów ma służyć wyrównaniu poziomu rozwoju między poszczególnymi jednostkami i odbywa się poprzez trzy fundusze, które wchodzi w skład PIE – Fundusz Równowagi Finansowej (*Fundo de Equilibrio Financeiro*, FEF), Gminny Fundusz Społeczny (*Fundo Social Municipal*, FSM) oraz podatek dochodowy od osób fizycznych (*Impostos sobre o rendimento das pessoas*

⁷ Zob. *Structure and operation of local and regional democracy*. Portugal, Council of Europe: http://books.google.pl/books?id=17_5jLPX3SIC&dq=Structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy.+Portugal,+Council+of+Europe.&printsec=frontcover&source=bl&ots=UOlmXaswH9&sig=rd7zoDUxNyPQiozHHkyzgE538-w&hl=pl&ei=ZzpkSvP5-BcnZ-QbUycz0DA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1.

singularis, IRS). Redystrybucja odbywa się na podstawie przepisów prawa finansów lokalnych z 2007 roku oraz informacji przesyłanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

IRS to podatek dochodowy pobierany na terytorium danej gminy. Każda gmina ma prawo otrzymać 5% kwoty wpływu z podatku zapłaconego przez mieszkańców danej gminy. Może jednak z tego prawa zrezygnować, wówczas kwota ta jest przekazywana mieszkańcom danej gminy w formie zwrotu z podatku dochodowego.

2% PIE jest przekazywane za pomocą Gminnego Funduszu Społecznego. Fundusz ten służy finansowaniu decentralizacji kompetencji, przede wszystkim z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia oraz edukacji. W przypadku, gdy rząd ma zamiar zdecentralizować więcej kompetencji, niż było to planowane, poprzez Gminny Fundusz Społeczny zostają przekazane dodatkowe kwoty, równe kwotom, które rząd przeznaczyłby na te zadania, gdyby wykonywał je sam.

Najważniejszym narzędziem redystrybucji dochodów jest Fundusz Równowagi Finansowej, przez który przekazywane jest 25,3% PIE. Na Fundusz ten składają się Generalny Fundusz Gminny (*Fundo Geral Municipal*, FGM) - 50% FEF oraz Gminny Fundusz Spójności (*Fundo de Coesão Municipal*, FCM) - 50% FEF. Generalny Fundusz Gminny zapewnia gminom środki finansowe, odpowiednio do sprawowanych przez nie funkcji oraz poziomu ich finansowania. Składa się z części wspólnej dla wszystkich gmin, która ma zapewnić gminom minimalne dochody (5% Funduszu), części obliczonej na podstawie liczby ludności i średniej liczby odwiedzających (65%), części obliczonej na podstawie wielkości gminy (25%) oraz części liczonej na podstawie obszaru gminy, znajdującego się w granicach objętych programem Natura 2000 (5%). Jeżeli więcej niż 70% powierzchni gminy zostało objętych programem Natura 2000, wtedy 20% Funduszu stanowi część, liczona na podstawie wielkości gminy, natomiast 10% część liczona na podstawie powierzchni gminy objętej programem Natura 2000.

Gminny Fundusz Spójności to fundusz, z którego środki są przeznaczane na wzmocnienie spójności między gminami. Środki te otrzymują najmniej rozwinięte gminy na podstawie narodowego indeksu zdolności podatkowej (*Capitação média nacional*, CMN). Jeżeli gmina osiąga mniej niż 0,75% tego indeksu, wówczas luka między indeksem gminy a indeksem kraju jest rekompensowana poprzez Gminny Fundusz Spójności. Jeżeli gmina osiąga więcej niż 1,25% indeksu, wówczas różnica między indeksem gminy a indeksem kraju jest przekazywana do budżetu państwa i stanowi dochód gmin, które osiągają mniej niż 0,75% indeksu.

Cała kwota PIE w danym roku jest następnie dzielona między poszczególne gminy na podstawie przedstawionej powyżej formuły. Przed przekazaniem kwoty PIE danej gminie jest ona porównywana do kwoty, którą dana gmina otrzymała rok wcześniej. Jeśli wzrost wartości PIE jest większy niż 5%, nadwyżka ponad 5% jest zabierana. Zgromadzone w ten sposób środki są przekazywane gminom, które zanotowały największy spadek wartości PIE w porównaniu z rokiem poprzednim.

Departament Finansów Lokalnych DGAL zajmuje się obliczaniem i podziałem wyżej wymienionych funduszy między jednostki samorządu terytorialnego. Jest odpowiedzialny również za przekazywanie tych kwot gminom i sołectwom. Obliczone kwoty transferów są przekazywane gminom co miesiąc.

W przypadku Gminnego Funduszu Społecznego gminy są zobligowane do przesyłania Departamentowi informacji na temat wydatków społecznych, zwłaszcza na edukację. Jeśli wydają mniej, niż zostało im przekazane w ramach Funduszu, w następnym roku otrzymają mniej środków.

Dodatkowo DGAL pokrywa 50% kosztów gmin, związanych z transportem uczniów z klas 7-9. W tym celu gminy przekazują co roku do DGAL informacje na temat ich wydatków na transport młodzieży szkolnej.

4. System redystrybucji dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

W Polsce również istnieje system wyrównywania różnic oraz redystrybucji dochodów między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Funkcję taką pełni część wyrównawcza oraz część równoważąca (dla gmin i powiatów) i regionalna (dla województw) subwencji ogólnej z budżetu państwa, która jest jednym ze źródeł dochodów samorządu terytorialnego.

Gminy otrzymują część wyrównawczą oraz część równoważącą subwencji ogólnej. Część wyrównawcza składa się z kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Gmina ma prawo do kwoty podstawowej, jeśli wskaźnik dochodów podatkowych gminy na mieszkańca jest niższy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin. Z kolei kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, której gęstość zaludnienia jest niższa niż średnia gęstość zaludnienia w Polsce. Gmina nie ma prawa do kwoty uzupełniającej, jeżeli wskaźnik jej dochodów podatkowych na mieszkańca jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich

gmin. Kwota uzupełniająca zwiększa wówczas część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.⁸

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin składa się z łącznej kwoty wpłat gmin, w których wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca jest większy niż 150% dochodów podatkowych na mieszkańca wszystkich gmin. Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Podział części równoważącej między poszczególne gminy odbywa się w zależności od wysokości wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych.⁹

Powiaty otrzymują część wyrównawczą oraz część równoważącą subwencji ogólnej. Część wyrównawczą składa się z kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Zasady obliczania części wyrównawczej dla miast na prawach powiatu są takie same jak dla gmin. Powiat ma prawo do kwoty podstawowej, jeżeli wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie jest niższy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów. Wysokość należnej powiatowi kwoty podstawowej zależy od liczby mieszkańców powiatu. Przyznanie kwoty uzupełniającej powiatowi zależy od wskaźnika bezrobocia, a jej wysokość od wysokości wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca oraz liczby mieszkańców powiatu.¹⁰

Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów, w których wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca jest większy niż 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów. Część równoważącą dzieli się między powiaty w celu uzupełnienia dochodów związanych ze zmianą finansowania zadań, z uwzględnieniem sytuacji finansowej powiatów, wysokości wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych.¹¹

Województwa otrzymują część wyrównawczą oraz część regionalną subwencji ogólnej. Część wyrównawczą składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymują województwa, których wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca jest niższy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw. Kwotę

⁸ Art. 20 ust. 2, 7 oraz 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ Art. 21 oraz art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰ Art. 22 ust. 2, 6, 7 oraz 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹ Art. 23 oraz art. 30 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

uzupełniająca otrzymuje województwo, w którym liczba mieszkańców nie przekracza trzech milionów.¹²

Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw. Część regionalną dzieli się między województwa w następujący sposób: 20% dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju; 40% dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca; 10% dzieli się między województwa, w których PKB województwa na mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju na mieszkańca; 30% dzieli się między województwa w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań, z uwzględnieniem sytuacji finansowej województwa, a w szczególności wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.¹³

Zasady obliczania i podziału części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej można porównać do redystrybucji PIE między poszczególne gminy w Portugalii. Mimo że kryteria podziału w obu krajach są różne, to mechanizm podziału jest podobny. W obu przypadkach ma on służyć wyrównywaniu różnic w dochodach i poziomie rozwoju między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego i w obu krajach jednostki o wyższych dochodach przeznaczają ich część na wyrównywanie tych różnic. Zarówno w Polsce, jak i Portugalii podział ten odbywa się na szczeblu centralnym.

5. Monitoring sytuacji finansowej samorządu terytorialnego

Na podstawie Prawa finansów lokalnych z 2007 roku samorzady są zobowiązane do przedstawiania administracji centralnej co trzy miesiące swoich danych finansowych. Zbieraniem i analizowaniem tych danych zajmuje się głównie Departament Finansów Lokalnych DGAL.

Każda gmina posiada swój własny system księgowy. W celu ujednolicenia przesyłanych informacji oraz zapewnienia przejrzystości finansów publicznych w Portugalii, rząd stworzył POCAL. Ponieważ jednolity

¹² Art. 24 ust. 2 oraz 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹³ Art. 25 ust. 1, 2, 4, 6, 8 i 9 oraz artykuł 31 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

system księgowy dla administracji nie został jeszcze stworzony, gminy przekazują swoje dane finansowe poprzez SIPOCAL. Jest to baza danych finansowych zarządzana przez DGAL. Dane finansowe są następnie zatwierdzane przez Komisje do spraw Koordynacji i Rozwoju Regionalnego. Sprawdzają one, czy dane przesłane do SIPOCAL są zgodne z tymi, które samorzady przedstawiają na swoich kontaktach. Zaletą tego systemu jest zwiększenie przejrzystości i jednolitości finansów lokalnych. Jednak bardzo często samorzady nie wykorzystują go do zarządzania finansami lokalnymi, ale do przesyłania informacji.

Na podstawie zgromadzonych danych Departament przygotowuje analizy, dotyczące sytuacji finansowej samorządu lokalnego. Poza tym zapewnia również pomoc techniczną samorządom lokalnym oraz przygotowuje analizę długu publicznego w samorządzie terytorialnym.

Informacje na temat otrzymanych kredytów i pożyczek oraz innych składników długu publicznego są przekazywane do DGAL poprzez system informatyczny pod nazwą System Informacji Administracji Lokalnej (*Sistema d'Informació d'Administració Local*, SIAL). Podobnie jak SIPOCAL, jest to baza danych.

Prawo finansów lokalnych określa limity zadłużenia dla samorządu lokalnego. Zdefiniowane zostały zarówno maksymalne kwoty otrzymanych pożyczek, jak i zasady zachowania płynności finansowej. DGAL monitoruje przestrzeganie limitów zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli dana gmina nie spełnia ograniczeń zawartych w prawie, DGAL ma prawo do wstrzymania wypłat transferów z budżetu państwa - 10% Funduszu Równowagi Finansowej, również wtedy, gdy samorzady nie dostarczają innych informacji finansowych. Prawo przewiduje też możliwość zwiększenia limitów zadłużenia. Jeśli jednostka samorządowa chce z niego skorzystać, musi zgłosić taką prośbę. DGAL ma za zadanie rozpatrywać te prośby oraz przedstawiać swoją propozycję na temat tego, czy znajdują się dodatkowe środki na pokrycie tych wydatków.

DGAL monitoruje również wydatki samorządów na płace pracowników oraz na cele socjalne, gdyż istnieją prawne ograniczenia w tej kwestii.

6. Wsparcie techniczne i finansowe

Jednym z celów statutowych DGAL jest zapewnienie samorządom wsparcia technicznego i finansowego. Wsparcie finansowe polega na naliczaniu i przekazywaniu władzom lokalnym funduszy z budżetu państwa, a następnie monitorowanie sytuacji finansowej jednostek samorządowych. Z kolei wsparcie techniczne polega na pomocy samorządom w wykonywa-

niu ich zadań własnych oraz zadań zleconych przez administrację centralną. Departament jest odpowiedzialny za odpowiadanie na pytania oraz prośby o interpretacje z zakresu prawa finansów lokalnych. W sporach z samorządami reprezentuje stronę rządową. Warto jednak zaznaczyć, że interpretacje te nie są wiążące dla samorządu. Wyjątkiem są interpretacje w sprawach związanych z wdrażaniem POCAL, które są przygotowywane przez SATAPOCAL.

Jeśli chodzi o pomoc techniczną, w którą jest zaangażowany DGAL w ramach POCAL, dotyczy ona monitoringu wdrażania tego programu. Za monitoring są odpowiedzialne DGAL oraz Komisje do spraw Koordynacji i Rozwoju Regionalnego. W razie wątpliwości w sprawie księgowania poszczególnych pozycji samorządu mogą wysyłać pytania do obu tych instytucji.

Kolejnym przykładem interakcji między DGAL a samorządem lokalnym jest konkurs na najlepsze praktyki z zakresu modernizacji administracji publicznej. DGAL jest odpowiedzialny za przeprowadzenie tego konkursu. Zapewnia przede wszystkim wsparcie techniczne - udziela odpowiedzi na zadawane przez samorząd pytania.

7. Podsumowanie

W Portugalii relacje między administracją centralną i lokalną zachodzą tylko w zakresie regulowanym przez prawo. O współpracy między DGAL a samorządem lokalnym można mówić tylko wtedy, gdy przyjmujemy, że współpraca to wspólne działanie instytucji, nie zawsze znajdujących się na pozycjach równorzędnych, aby osiągnąć określony cel. Cele, którym służą te działania, to między innymi zapewnienie przejrzystości finansów lokalnych, wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego oraz osiągnięcie spójności terytorialnej kraju.

DGAL odpowiada za obliczanie kwot przekazywanych z budżetu państwa samorządom lokalnym w ramach właściwych funduszy oraz obsługę tych funduszy. Ponieważ ma prawo wstrzymać wypłaty, jeśli samorządy nie dostarczą żądanych informacji lub nie dostosują się do zdefiniowanych w prawie kryteriów, znajduje się w pozycji władczej. Stąd trudno mówić o współpracy w wyżej wymienionym zakresie. Samorządy są zobligowane przez prawo do przesyłania do DGAL określonych informacji, a DGAL - do przekazywania środków.

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku oceny lokalnych programów rozwoju lokalnego. DGAL współpracuje głównie z inną instytucją

rządową, a mianowicie Komisjami do spraw Koordynacji i Rozwoju Regionalnego, głównie przy kontroli realizowanych projektów.

Jeśli chodzi o wsparcie techniczne, DGAL pomaga samorządom w rozwiązywaniu ich bieżących problemów, związanych przede wszystkim z wdrażaniem POCAL. Można to uznać za współpracę w ramach realizacji celu zwiększania przejrzystości finansów publicznych. Słabą stroną tego procesu jest jednak fakt, że samorzady używają POCAL jedynie do przesyłania informacji, a nie do zarządzania finansami lokalnymi.

Warto zwrócić uwagę na system redystrybucji PIE między poszczególne gminy, który ma na celu niwelowanie różnic dochodowych między nimi. W Polsce istnieje podobny system redystrybucji w ramach części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej z budżetu państwa. Opiera się on na tym samym mechanizmie, który zakłada, że w wyrównywaniu różnic uczestniczy budżet państwa oraz bogatsze jednostki samorządu terytorialnego.

Trudno jednak wyróżnić jakiegokolwiek rekomendacje dla Polski, wynikające z systemu przyjętego w Portugalii. Pod uwagę można wziąć rozszerzenie kryteriów, na podstawie których jest dokonywana redystrybucja dochodów, na przykład o powierzchni obszarów objętych programem Natura 2000, który ma coraz większe znaczenie także w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne

Constitution of the Portuguese Republic, www.portugal.gov.pt/Portal/EN/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/.

Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças e da Administração Pública (Portaria n. 497/2007 de 30 de Abril).

Prawo finansów lokalnych (Lei nr 2/2007, de 15/01).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966).

Pozostałe dokumenty i opracowania

Directorate of Cooperation of Local and Regional Democracy. DGI - Legal Affairs, Council of Europe Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Portugal, 2006.

Local authority competences in Europe, Study of European Committee of Local and Regional Democracy, Council of Europe 2007, http://books.google.pl/books?id=17_5j1PX3SIC&dq=Structure+and+operation+of+local+and+regional+democracy.+Portugal,+Council+of+Europe.&printsec=frontcover&source

=bl&ots=UOlmXaswH9&sig=rd7zoDUxNyPQiozHHkyzgE538-w&hl=pl
&ei=ZzpkSvP5BcnZ-QbUycz0DA&sa=X&oi=book_result&ct=result&
resnum=1.

Inne

Ferraz D., *Portuguese public administration*. Prezentacja MS Power Point, www.slideshare.net/nf15886a/the-portuguese-public-administration-organization-presentation.

Wywiady z pracownikami DGAL przeprowadzone przez autorkę.

Źródła internetowe

CCDR Norte - CCDRC, www.ccdr-n.pt

DGAL, www.dgaa.pt

Governo, www.governo.gov.pt

Prawnoustrojowe podstawy funkcjonowania, organizacja oraz zadania samorządu terytorialnego w Finlandii

Marek Drozdowski

1. Uregulowania konstytucyjne dotyczące samorządu w Finlandii

Funkcjonowanie podstawowej jednostki podziału terytorialnego w Finlandii, jaką jest gmina (*kunta*), reguluje rozdział 11 konstytucji tego kraju.¹ Wydaje się, że fiński ustawodawca konstytucyjny chciał w ten sposób podkreślić doniosłą rolę, jaką w całym systemie administracji publicznej mają odgrywać gminy, a tym samym zapewnić im stabilność oraz swego rodzaju wyłączność na pełnienie określonych zadań. Biorąc pod uwagę fakt, że procedura zmiany konstytucji jest skomplikowana i wymaga szerokiego poparcia, oraz historycznie utrwaloną w świadomości społecznej silną pozycję gmin, wszelkie rewolucyjne zmiany, które miałyby w jakichś sposób osłabić pozycję gmin i samorządu jako takich, wydają się jedynie teoretycznie możliwe, choć praktycznie niewykonalne.

Odrębną kwestią jest jednak reforma samorządu mająca na celu dostosowanie instytucji i podziałów administracyjnych do aktualnej sytuacji społeczno-demograficznej Finlandii. Rząd premiera Mattiego Vanhanena (na stanowisku od 2003 roku; obecnie drugi gabinet po wyborach w 2007 roku) wdraża szczegółowo zaplanowane zmiany, których głów-

¹ Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 roku, weszła w życie 1 marca 2000 roku. Tekst za: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf.

nym celem jest zapewnienie każdemu obywatelowi dostępu do określonych usług - prawo to jest gwarantowane także przez zapisy konstytucji (między innymi art. 19).

Najistotniejszy z punktu widzenia umocowania prawno-ustrojowego gmin w konstytucji jest artykuł 121. Zgodnie z zawartymi tam zapisami *Finlandia dzieli się na gminy, których administracja opiera się na zasadzie samorządu realizowanego przez ogół jej mieszkańców.*

Kluczową kwestią jest także uregulowane w konstytucji prawo gmin do nakładania podatków (głównie od dochodu osób fizycznych, od dochodu osób prawnych oraz od nieruchomości). Tak dalece uregulowana niezależność finansowa niewątpliwie wzmacnia pozycję samorządu na najniższym szczeblu oraz po raz kolejny podkreśla, już i tak wyrażoną wprost w konstytucji, szczególną rolę gminy jako jednostki będącej najbliższej obywatela odpowiedzialnej za realizację określonych zadań ze wskazanym konstytucyjnie jednym ze źródeł finansowania (oprócz podatków własnych gminny budżet zasilają głównie subsydia państwowe, dotacje celowe oraz dochody z opłat administracyjnych).

Konstytucja dopuszcza także możliwość tworzenia samorządu na obszarach większych niż gmina, nie podaje jednak nazw ani żadnych szczegółów odnośnie do funkcjonowania takich jednostek, odsyłając do ewentualnych ustaw szczegółowych. Wydaje się więc, że w przypadku wątpliwości i braku dalszych uregulowań, co do zasady, w obszarze materii samorządowej można przyjąć domniemanie kompetencji na rzecz gminy.

Ze względu na specyfikę demograficzną oraz uwarunkowania historyczne Finlandii jej konstytucja gwarantuje określonym mniejszościom pewne prawa w zakresie samorządu lub nawet daleko idącej autonomii.

Artykuł 121 stanowi, że rdzenna ludność Laponii (ludność Sami) może się rządzić na zasadach samorządu w kwestiach kulturowych i językowych, co uszczegóławia odrębna ustawa.

Artykuł 120 gwarantuje zaś specjalny status i faktycznie autonomię Wyspom Alandzkim, których relacje z rządem centralnym, jak też specjalne przywileje, gwarantujące daleko bardziej posuniętą samorządność, charakteryzującą się nawet pewnymi cechami suwerenności, rozwinięto w ustawie o autonomii Wysp Alandzkich z 1991 roku.²

Należy zauważyć, że fińskie uregulowania konstytucyjne dotyczące gminy są, co do zasady, podobne do rozwiązań przyjętych w polskiej konstytucji w artykule 164. Szczególna rola gminy, jej niemalże pierwotny i zasadniczy charakter w całym systemie samorządu, domniemanie kom-

² Tekst za: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf.

petencji czy też możliwość tworzenia w miarę potrzeby większych wspólnot samorządowych – to tylko niektóre z analogii, jakie można zauważyć w polskim i fińskim modelach samorządu terytorialnego.

2. Szczegółowe regulacje dotyczące samorządu

Podobnie jak w polskim systemie prawnym, w fińskim ustawodawstwie kwestie szczegółowe odnośnie do funkcjonowania samorządu uregulowano w odrębnej ustawie. Ze względu jednak na specyfikę przyjętych rozwiązań całą materię samorządową reguluje tylko jedna ustawa – Akt o samorządzie lokalnym z 17 marca 1995 roku.³ Dokument ten składa się z 12 rozdziałów obejmujących 105 artykułów. Już w pierwszym z nich podkreślono zasadę autonomii samorządu, która jest chroniona przez konstytucję. Nałożono także na władze lokalne obowiązek działania na rzecz dobrobytu mieszkańców oraz gospodarowania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jedną z zasadniczych funkcji samorządu jest dostarczanie społeczności lokalnej określonych usług. Jest to usankcjonowane również w omawianym dokumencie poprzez zobowiązanie władz lokalnych do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych samodzielnie bądź we współpracy z innymi samorządami. Co ciekawe, możliwe jest też zlecenie dostarczania usług podmiotom innym niż publiczne, co oczywiście nie zwalnia samorządu z dbania o ich odpowiedni poziom i jakość.

Akt o samorządzie pozwala władzom lokalnym na ustanawianie własnych symboli, przy czym konieczne jest uzyskanie opinii w tej kwestii Archiwów Państwowych. Dla porównania polskie samorządy każdego szczebla również wyposażono w takie uprawnienia. Inaczej jednak niż w Finlandii w Polsce opinię w przedmiocie zgodności projektów symboli z zasadami heraldyki wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji po zapoznaniu się z ustaleniami, pełniącej funkcje doradcze, Komisji Heraldycznej.

Niezwykle istotny dla ram współpracy administracji rządowej z administracją samorządową jest artykuł 8 Aktu o samorządzie. Biorąc pod uwagę szeroko zakrojoną autonomię gmin, stanowi on, że *minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie monitorował działania oraz finanse wspólnot samorządowych oraz zagwarantuje, by autonomia samorządu była respektowana także przy przygotowywaniu wszelkich dalszych regulacji prawnych mogących mieć wpływ na ich funkcjonowanie.*

³ Tekst za: <http://hosted.kuntalitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p0702191032100.pdf>.

Co więcej, w przypadku ustawodawstwa, które może mieć daleko idące implikacje dla gmin, administracja państwowa jest zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji i wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu w toku specjalnej procedury na szczególnym forum współpracy, w którym władze lokalne są reprezentowane przez zrzeszającą je organizację.⁴ W istocie mechanizm ten przypomina, co do zasady, funkcjonowanie istotnej w polskim porządku prawnym struktury, jaką jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Akt o samorządzie stanowi także, że rząd, poprzez swych przedstawicieli w terenie, może jedynie badać przestrzeganie przez władze lokalne prawa. Po raz kolejny podkreślono zasadę autonomii samorządu w wykonywaniu praw i obowiązków powierzonych na mocy powszechnie obowiązującego prawa.

Omawiany dokument zawiera też szczegółowe regulacje dotyczące organizacji funkcjonowania samorządu oraz właściwego aparatu administracyjnego, w tym wyboru władz, mianowania wysokich urzędników, powoływania różnego rodzaju komitetów, komisji czy też podkomisji. Znaczna część Aktu jest poświęcona finansowaniu działalności wspólnot lokalnych oraz funkcjonowaniu specjalnego gminnego komitetu ds. audytu.

Fiński ustawodawca dosyć szeroko uregulował również kwestie współpracy między poszczególnymi samorządami. Ze względu na specyfikę przyjętych podziałów terytorialnych wspólne przedsięwzięcia gminne są często jedynym rozwiązaniem pozwalającym na spełnienie obowiązków nałożonych na władze lokalne. Współpraca przyjmuje najczęściej formę Połączonych Zarządów Gminnych (*Joint Municipal Boards*) finansowanych przez umawiające się wspólnoty. Należy podkreślić, że nie jest to kolejny szczebel samorządu, ale jedynie międzygminne przedsięwzięcie powołane w celu pełniejszej i łatwiejszej realizacji określonych zadań. Jest to struktura wtórna wobec gminy jako takiej.

W jednym z końcowych rozdziałów Aktu uregulowano uprawnienia mieszkańców w zakresie wnoszenia odwołań i zaskarżania niekorzystnych decyzji oraz postanowień władz lokalnych.

⁴ Organizacją reprezentującą stronę samorządową jest Kuntaliitto - Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych: www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;279.

3. Samorząd terytorialny Finlandii – organizacja i struktura⁵

Finlandia jest podzielona administracyjnie na 415 gmin, 20 regionów (19 kontynentalnych + 1 na obszarze autonomicznych Wysp Alandzkich) oraz 6 prowincji (5 kontynentalnych + 1 na obszarze autonomicznych Wysp Alandzkich). Lokalne wspólnoty samorządowe funkcjonują na szczeblu gminnym oraz regionalnym. Prowincje zaś są jednostkami podziału terytorialnego na potrzeby terytorialnej administracji rządowej. Rezydentem rządu w każdej prowincji jest gubernator.

Należy także zauważyć, że odmiennie niż w Polsce nie pokrywają się granice jednostek wyznaczonych na potrzeby samorządu regionalnego (regionów) oraz jednostek administracji rządowej w terenie. Zasadą jest, że kilka regionów wchodzi w skład jednej prowincji, przy czym na szczeblu prowincji nie ma samorządu.

Finlandia należy do krajów silnie zdecentralizowanych. Samorząd terytorialny w tym kraju funkcjonuje na szczeblu gminnym oraz regionalnym, przy czym samorząd regionalny ma niejako charakter wtórny w stosunku do samorządu gminnego. Wpływa na to sposób, w jaki kreowane są organy lokalnej administracji regionalnej oraz charakter zadań przez nią realizowanych.

Zgodnie z obowiązującym w Finlandii prawem każda gmina jest uprawniona do swobodnego organizowania wewnętrznego aparatu administracyjnego. Podstawowe struktury organizacyjne gminy są jednak stałe i funkcjonują we wszystkich wspólnotach lokalnych. Każda gmina posiada Radę, Zarząd, Komitet do spraw Audytu, Komitet do spraw Wyborów Samorządowych (odpowiedzialny za przeprowadzanie co 4 lata wyborów lokalnych) oraz menedżera gminnego (pełniącego do pewnego stopnia funkcje tradycyjnego burmistrza, choć porównanie tych dwóch stanowisk jest dużym uproszczeniem).

Rada jest ciałem kolegialnym. W jej skład wchodzi przedstawiciele wspólnoty lokalnej wybrani w wyborach bezpośrednich, tajnych oraz proporcjonalnych poprzez ogół uprawnionych mieszkańców. Liczba radnych waha się między 17 a 85 i zależy od liczby mieszkańców danej gminy.

Rada jest najwyższym organem decyzyjnym oraz uchwałodawczym gminy odpowiedzialnym politycznie jedynie przed wyborcami. Wybiera spośród swoich członków przewodniczącego, który prowadzi obrady

⁵ Opracowano głównie na podstawie broszury: N. Heinonen, *Local government system in Finland*, www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;346;31407;2548;40574;116143;116151 oraz *Features of public administration in Finland*, 2008, www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;161;279;280;37566;143560.

(średnio raz w miesiącu). Członkowie Rady otrzymują jedynie diety za uczestnictwo w posiedzeniach. Często zdarza się tak, że dany radny jest jednocześnie pracownikiem gminy, będąc na przykład nauczycielem w lokalnej szkole.

Czynne prawo wyborcze do Rady Gminy przysługuje obywatelom Finlandii, jak też obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii i Islandii, pod warunkiem że mieszkają na terenie danej gminy (mają stały adres) i ukończyli 18 lat. Ponadto przysługuje ono pełnoletnim osobom pochodzącym z innych państw, jeśli przebywają na terenie Finlandii zgodnie z prawem przez okres co najmniej dwóch lat. Jak widać, katalog osób uprawnionych do głosowania jest szeroki. Oddaje to charakter wspólnoty lokalnej rozumianej szeroko - jako ogół mieszkańców danej gminy bez względu na to, jakie faktycznie mają obywatelstwo.

Cechą charakterystyczną fińskiego samorządu jest również możliwość sprawowania mandatu radnego przez członków parlamentu (*Eduskunta*).

Zarząd jest organem o charakterze wykonawczym. Składa się z członków mianowanych przez Radę na okres dwóch lat, przy czym za zwyczaj w praktyce kadencja Zarządu pokrywa się z czteroletnią kadencją Rady. Zarząd odpowiada za gminną administrację oraz zarządzanie finansami. Przedkłada Radzie projekty nowych aktów prawnych, realizuje przyjęte już prawo o charakterze lokalnym oraz stoi na straży praworządności w zakresie ustawodawstwa gminnego. Spotyka się średnio raz na tydzień.

Ciekawą pozycję w administracji gminnej zajmuje gminny menedżer. Co do zasady, nie jest on odpowiednikiem polskiego wójta/burmistrza/prezydenta. Nie jest on bowiem organem. Stanowisko to tradycyjnie nie jest także obsadzone w drodze wyborów bezpośrednich. Gminny menedżer (fiński burmistrz) jest mianowany przez Radę, nie jest jednak członkiem Zarządu. Jest on najwyższym rangą gminnym urzędnikiem. W hierarchii administracji lokalnej usytuowany jest tuż pod Zarządem. Tak zdefiniowany burmistrz pełni praktyczne funkcje administracyjne w gminie, będąc zwierzchnikiem podległego mu aparatu urzędniczego. Jest odpowiedzialny za wykonywanie budżetu, a tym samym za prawidłowe funkcjonowanie administracji świadczącej usługi na poziomie lokalnym, czyli za ich dostarczanie mieszkańcom gminy.

Kwestia bezpośredniego wyboru burmistrza pozostaje w Finlandii otwarta. Coraz większa część społeczeństwa opowiada się za wprowadzeniem takiego rozwiązania. Biorąc pod uwagę pozytywne doświadczenia Polski w tym zakresie, taki kierunek reform samorządu w Finlandii praw-

dopodobnie okazałyby się korzystny. Z całą pewnością wpłynąłby również na podniesienie i umocnienie gminnych standardów demokracji.

W strukturze aparatu administracyjnego gminy funkcjonuje wiele komitetów, które mają usprawnić procesy administracyjne oraz zapewnić ich ciągłość. Tradycyjnie zajmują się one takimi sprawami, jak edukacja i kultura, zabezpieczenie społeczne i ochrona zdrowia czy też ochrona środowiska i infrastruktura techniczna.

Jedynym obowiązkowym komitetem jest, wspomniany już, Komitet ds. Audytu. Jest on powoływany przez Radę i wyposażony w szerokie uprawnienia w zakresie badania poprawności wykonywania zadań przez administrację gminną, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wydatkowania środków finansowych. Niezależność Komitetu podlega ochronie. Efektem prac gminnych audytorów jest coroczny raport przedstawiany Radzie.

Samorząd w Finlandii jest dwuszczeblowy. Wspólnota lokalna, którą stanowi ogół mieszkańców gminy, w akcie wyborczym kreuje jednak jedynie Radę gminną jako najwyższy organ uchwałodawczy. Należy zauważyć, że Zgromadzenie, będące organem uchwałodawczym na szczeblu regionalnym, nie jest wyłanianie w drodze wyborów bezpośrednich. Samorząd na poziomie regionów jest więc wtórny w stosunku do gmin, których organy wyposażono w uprawnienia kreacyjne w stosunku do najważniejszego organu decyzyjnego w administracji regionalnej.

Regiony w Finlandii stanowią więc formę obowiązkowej współpracy międzygminnej. Każda wspólnota lokalna musi należeć do regionalnej struktury oraz brać aktywny udział w tworzeniu i funkcjonowaniu jej organów. Należy jednak zauważyć, że gminy mogą także podejmować inne inicjatywy współpracy międzysamorządowej. Przyjmują one formy Połączonych Zarządów Gminnych i działają na podstawie umów. Rząd zachęca samorządy do intensyfikowania różnych form kooperacji lokalnej, dostrzegając w niej doskonale narzędzie na polepszenie jakości usług, które państwo jest zobowiązane świadczyć na rzecz swoich obywateli.

Oprócz Zgromadzenia, które jest powoływane przez Radę gminną (zwykle członkowie Zgromadzeń regionalnych pełnią także mandat radnego gminnego), w strukturze administracyjnej regionów należy wskazać na Zarząd i podległy mu urząd, który jest odpowiedzialny za funkcje wykonawcze.

Zadania, które realizują regiony, są ściśle określone i w istocie ograniczają się do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego i współpracy międzyregionalnej na poziomie międzynarodowym, zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej oraz opracowywania regionalnego

planu zagospodarowania przestrzennego. Dużo obszerniejszy jest katalog zadań, które muszą realizować gminy, odgrywające rolę podstawowego dostawcy usług na rzecz wspólnoty lokalnej.

4. Zadania wykonywane oraz usługi dostarczane przez gminy

Świadczenie usług na rzecz społeczności lokalnej przez gminy jest istotą samorządu terytorialnego w Finlandii. Znacząca rola gmin w funkcjonowaniu modelu fińskiego państwa dobrobytu jest niezaprzeczalna. Zasadzie subsydiarności przyznano doniosłe znaczenie w zdefiniowaniu relacji rządu z samorządem i tak wypracowano model, aby gmina była niezbędnym elementem mechanizmu redystrybucji dóbr w postaci administracji świadczącej.

Należy zauważyć, że autonomia działania gmin podlega szczególnej ochronie. Rząd może nałożyć na wspólnoty lokalne nowe obowiązki tylko wówczas, gdy zostanie przyjęta przez parlament odrębna ustawa w tym zakresie. Wydaje się, że linia wyznaczająca granice między tym, co rządowe, a tym, co należy do właściwości samorządów, jest w Finlandii dość wyraźnie zarysowana, a zatem ryzyko pozytywnego lub negatywnego zbiegu kompetencji zostało w istocie wyeliminowane.

Jeśli chodzi o zadania z zakresu administracji ogólnej, gminy są odpowiedzialne za ochronę przeciwpożarową, zorganizowanie obrony cywilnej oraz prowadzenie biur statystycznych. Ponadto wśród zadań ze sfery edukacji znajdują się: nauczanie wczesnoszkolne, szkolnictwo podstawowe, ponadpodstawowe (ogólne, techniczne, zawodowe), dla dorosłych. Gminy zajmują się też bibliotekami. Z powyższego wyliczenia wynika, że gminy są odpowiedzialne praktycznie za całe szkolnictwo w Finlandii z wyjątkiem szkół wyższych, które pozostają w gestii administracji państwowej (choć i w tym zakresie jest przygotowywana reforma).

Gmina realizuje także niezwykle istotne zadania z zakresu opieki społecznej. Jest odpowiedzialna między innymi za przedszkola i żłobki, mieszkalnictwo socjalne, różnego rodzaju zapomogi dla bezrobotnych lub osiągających dochody poniżej określonego poziomu oraz za wiele innych działań z zakresu pomocy socjalnej.

Kolejnym ważnym zadaniem jest dbanie o zdrowie publiczne. Gminy organizują zakłady podstawowej opieki zdrowotnej, szpitale i sanatoria oraz są odpowiedzialne za prowadzenie polityki promującej zdrowy styl życia.

W gestii samorządu leży także lokalne planowanie przestrzenne i sprawowanie nadzoru nad procesem budowlanym. Ponadto gminy zarządzają pewną kategorią dróg publicznych oraz są odpowiedzialne za transport szynowy na swoim terytorium (tramwaje i pociągi), zapewnienie komunikacji lokalnej oraz prowadzenie portów.

Ważną sferą działania gminy jest ochrona środowiska. Dbanie o czystość wody, gospodarowanie lasami, zadania z zakresu rybołówstwa i rolnictwa czy też gospodarka odpadami, to tylko niektóre z municypalnych zadań w tym zakresie.

Gminy odpowiadają za rozwój kultury i sportu na swoim terenie - prowadzą teatry, muzea, biblioteki, obiekty sportowe oraz organizują różnego rodzaju koncerty i inne imprezy masowe.

Tradycyjnie gminy odpowiadają też za dostarczanie społeczności lokalnej wody, elektryczności, gazu i energii cieplnej. Wykonują także pewne zadania z zakresu ochrony konsumenta, promocji turystyki oraz rozwoju przedsiębiorczości.⁶

Gminy mogą niektóre z usług (na przykład dostarczanie prądu, wody, energii cieplnej czy też zarządzanie przystaniami) świadczyć w formie gminnych przedsiębiorstw. Z reguły są to wspólne przedsięwzięcia sąsiadujących samorządów. Nie mogą zaś bezpośrednio angażować się w działania przedsiębiorstw prywatnych.

W interesie samorządów jest jednak dbanie o silną pozycję sektora prywatnego, co czynią poprzez zapewnianie ziemi pod nowe inwestycje czy też rozwijanie lokalnej infrastruktury. Gminy zdają sobie bowiem sprawę z faktu, że przedsiębiorczość prywatna to miejsca pracy oraz bezpośrednio wpływy do budżetu z tytułu podatków.

5. Finansowanie działalności gmin⁷

Do sprawnego funkcjonowania każdej samorządnej jednostki niezbędne są przejrzyste zasady finansowania oraz wyraźne wskazanie w prawie źródła dochodów na pokrycie kosztów ich działalności.

Gminy w Finlandii cieszą się dużą niezależnością wynikającą z przyznania doniosłej roli zasadzie subsydiarności. Ta niezależność od administracji rządowej przejawia się między innymi posiadaniem przez

⁶ Prezentacja Ministerstwa Finansów: *Local Self-Government in Finland. Public services, administration and finance*; N. Heinonen, dz. cyt.

⁷ Szerzej na ten temat: A. Moisio, *Essays on Finnish municipal finance and intergovernmental grants*, 2002. Tekst za: www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t93.pdf.

wspólnoty lokalne konstytucyjnego prawa do nakładania podatków municypalnych. Podatki bezpośrednie od dochodu mieszkańców stanowią blisko 50% dochodu gmin. Są one więc niezwykle istotne dla funkcjonowania fińskiego samorządu. Rada gminy określa podatki, przy czym nie ma żadnych prawnych ograniczeń jego wysokości. W 2007 roku najniższy podatek wyniósł jedynie 15,5%, najwyższy 20%⁸, średnio 18,5%.

Warto odnotować, że gminy nie mają własnego aparatu fiskalnego. Rada określa stawkę należnego podatku wedle uznania, lecz zbieraniem należności lub też ich ewentualną egzekucją zajmuje się państwowy aparat skarbowy. Pobrane podatki są niezwłocznie przekazywane na rachunki konkretnych gmin.

Każda gmina dąży do zrównoważenia dwóch czynników określających politykę fiskalną: maksymalizacji wpływów do budżetu z jednej strony oraz zachęcania coraz to większej liczby mieszkańców do osiedlenia się na swoim terytorium poprzez nienakładanie zbyt dużych obciążeń podatkowych - z drugiej.

Rada gminy decyduje także o wysokości podatku od nieruchomości. Należy zauważyć, że podstawą ustalenia wymiaru tego obciążenia jest „wartość podatkowa”, a nie powierzchnia domu, mieszkania czy działki. W tym przypadku Rada ustala podatek w granicach określonych prawem: od 0,22% do 0,5% wartości nieruchomości.

Istotnym źródłem dochodu gmin jest także udział w podatku państwowym nakładanym na przedsiębiorców. Do budżetu samorządów państwo z tego tytułu przekazuje średnio 22% należnych wpływów. Gminy mają udział w podatku, który uiszczają przedsiębiorstwa zlokalizowane na ich terytorium. Jeśli działalność danej firmy wykracza poza terytorium jednej gminy, do kas samorządów trafia podatek proporcjonalny do wielkości produkcji realizowanej w obrębie administracyjnym danej wspólnoty lokalnej.

Gminy uzyskują także dochody z tytułu świadczenia pewnych usług czy też pobierania opłat administracyjnych. Wpływy z tego tytułu stanowią około 28% gminnych dochodów.⁹

Nieodłącznym elementem finansowania działalności samorządu są dotacje z budżetu państwa, które stanowią około 17% całości gminnych dochodów. Największe znaczenie mają środki redystrybuowane bezpośrednio przez Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia.

⁸ Prezentacja Ministerstwa Finansów: *Local Self-Government in Finland...*

⁹ Tamże.

Budżet centralny często współfinansuje także lokalne przedsięwzięcia inwestycyjne. Zwykle 2/3 kosztów inwestycji pokrywa samorząd ze środków własnych oraz z państwowej dotacji celowej. Pozostałe środki pochodzą przeważnie z pożyczek zaciąganych przez gminy.

Ciekawie przedstawia się struktura gminnych wydatków w części dotyczącej finansowania municypalnych usług. Średnio połowę z nich przeznaczają na zabezpieczenie społeczne i opiekę zdrowotną, około 25% środków na edukację i kulturę.¹⁰ Inne usługi, których katalog jest dość pokaźny, co zasygnalizowano we wcześniejszych fragmentach niniejszego opracowania, są finansowane z pozostałych środków.

Widać więc wyraźną dysproporcję w podziale środków na konkretne kategorie usług. Z jednej strony usługi z zakresu opieki zdrowotnej należą niewątpliwie do najdroższych. Z drugiej zaś coraz większy udział tego typu świadczeń w ogólnej puli gminnych usług jest wynikiem starzenia się fińskiego społeczeństwa.

Całkowite wydatki sektora samorządowego w ostatnich latach wyniosły 34,3 miliarda euro rocznie.¹¹

6. Gminy w Finlandii – wewnętrzne różnice

Podział Finlandii na gminy ma podstawowe i zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Fińskie wspólnoty lokalne są tworami bardzo zróżnicowanymi pod względem wielkości, liczby mieszkańców i innych parametrów. Różnice te mają istotny wpływ na funkcjonowanie aparatu administracyjnego w terenie, zwłaszcza w kontekście świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej. Jest to także jeden z głównych powodów opracowania i wdrażania przez rząd programu reform samorządu terytorialnego.

Jednym z najbardziej różnicujących fińskie gminy czynników jest liczba mieszkańców. Średnio na jedną wspólnotę lokalną przypada 12 685 mieszkańców, przy czym najmniej ludna gmina liczy tylko 120, a najbardziej zaludniona (miasto Helsinki) – 564 521 mieszkańców. Najwięcej jest gmin bardzo małych, aż 174 liczy z nich poniżej 4 000 mieszkańców. Do 10 000 mieszkańców liczy 140 wspólnot lokalnych, od 10 000 do 50 000 mieszkańców już tylko 86. Najmniej, bo jedynie 15 gmin, może się poszczycić liczbą ludności większą niż 50 000. Średnia gęstość zaludnienia dla całego kraju wynosi 17,1, najniższa zaledwie 0,2, najwyższa 3034,2.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. www.suomi.fi.

Analizując strukturę wieku ludności Finlandii, należy zauważyć, że kraj ten w coraz większym stopniu dotyka problem tzw. starzejącego się społeczeństwa. 63% społeczeństwa to osoby w wieku 15 do 64 lat, ponad 19% - osoby, które przekroczyły 64 rok życia. Wzrost średniej wieku statystycznego mieszkańca gminy jest oczywiście również znaczący.¹²

Liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, wielkość terytorium czy też struktura wieku mają niewątpliwie wpływ na funkcjonowanie danej gminy. Jak już wcześniej wielokrotnie podkreślano, podstawowym zadaniem każdej wspólnoty lokalnej jest świadczenie określonych usług. Powyższe czynniki zaś mają zasadniczy wpływ na planowanie i przebieg całego procesu. Dla przykładu liczba mieszkańców wpływa bezpośrednio na dochody gmin, na które w dużej mierze składają się podatki od dochodów mieszkańców. Struktura wieku jest również istotnym czynnikiem. Pokazuje bowiem, że w Finlandii zwiększa się liczba osób starszych, które, co do zasady, są zainteresowane usługami zdrowotnymi, a zatem bardzo kosztownymi. Poza tym problem „starzejącego się społeczeństwa” ma niewątpliwie także wpływ na wielkość dochodu gmin - mniejsza liczba osób aktywnie działających na rynku pracy to mniejsze podatki, a zarazem większe obciążenie dla budżetów wspólnot lokalnych. Wielkość terytorium warunkuje z kolei dostępność do urzędów i innych placówek, które faktycznie dane usługi świadczą.

7. Podsumowanie

Samorząd terytorialny w Finlandii ma, co do zasady, dwa poziomy: gmin oraz regionów. Mieszkańcy w demokratycznych wyborach kreują jedynie organy uchwałodawcze gmin. Regiony mają pod tym względem charakter wtórny w stosunku do gminnych wspólnot lokalnych, których to pochodzące z wyborów Rady delegują swoich przedstawicieli do władz regionów. Również finansowanie działalności każdego z regionów spoczywa na samorządach lokalnych, zrzeszonych w tej formie obowiązkowej współpracy międzygminnej.

Gmina, jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego, ma dużą autonomię w wykonywaniu swoich zadań. Prawa samorządnych wspólnot lokalnych są zabezpieczone generalnymi uregulowaniami na poziomie konstytucyjnym. Finlandia jest krajem w znacznym stopniu zdecentralizowanym. Przekazanie bardzo wielu zadań do realizacji na pozio-

¹² Dane uzyskane podczas wizyty w Ministerstwie Finansów Finlandii (Departament do spraw Muncypalnych).

mie lokalnym wymagało jednak wypracowania pewnych mechanizmów oraz swoistej kultury współpracy między administracją centralną a gminami.

Ważnym narzędziem chroniącym niezależność gmin jest samorządowe prawo do nakładania podatków. Wspólnoty lokalne mogą swobodnie kształtować swoją politykę fiskalną, kierując się miejscową specyfiką. Państwo może interweniować w gminne finanse jedynie w ściśle określonych przypadkach „złego zarządzania”. Mechanizm interwencji praktycznie nie jest używany.

Rząd współpracuje ze wspólnotami lokalnymi przede wszystkim w następujących sferach:

- ◆ Ministerstwo Finansów¹³ – podatki należne gminom i nakładane przez nie podatki są pobierane przez państwowy aparat skarbowy; legislacja dotycząca gmin i gminnej administracji; subsydia państwowe dla samorządów; wdrażanie reformy PARAS.
- ◆ Ministerstwo Sprawiedliwości – głównie wybory lokalne i referenda.
- ◆ Ministerstwo Edukacji – subsydia państwowe, podstawowe usługi.
- ◆ Ministerstwo Zatrudnienia i Ekonomii – gminna infrastruktura, rozwój regionalny.
- ◆ Ministerstwo Transportu i Komunikacji – gminna infrastruktura.
- ◆ Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych – podstawowe usługi zdrowotne, subsydia państwowe.
- ◆ Ministerstwo Środowiska – gminna infrastruktura.

Istotne znaczenie dla forum współpracy administracji centralnej z samorządową ma, gwarantowana w Akcie o samorządzie terytorialnym, procedura uzgadniania wspólnego stanowiska w kwestiach dotyczących ważnych interesów gminnych. Wspólnoty lokalne są w niej reprezentowane przez Fińskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych *Kuntaliitto* (jedyną obecnie funkcjonującą organizację tego typu w Finlandii). Co do swych założeń jest ona podobna do działającej w Polsce Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Przykładem praktycznego wymiaru formalnej procedury kooperacji mogą być konsultacje rządu przy opracowywa-

¹³ W tym bardzo istotny Departament do spraw Muncyपालnych, który na początku 2008 roku przeniesiono z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Uznano bowiem, że departament ten będzie wydajniej funkcjonował w strukturze MF zajmującego się już i tak większością kluczowych spraw dotyczących samorządów.

niu reformy PARAS czy też opracowanie Programu bezpieczeństwa wewnętrznego Finlandii, w którym jednym z kluczowych partnerów rządu było właśnie *Kuntaliitto*.

Nie ulega wątpliwości, że rola samorządów, zwłaszcza na podstawowym poziomie gminnym, jest ważna i doniosła z perspektywy funkcjonowania fińskiego modelu państwa dobrobytu. Chroniona prawem daleko idąca samodzielność gmin, która jest niezbędna do skutecznego realizowania zasady subsydiarności, jest respektowana przez rząd centralny dostrzegający we wspólnotach lokalnych równoprawnego partnera w administrowaniu państwem. Wypracowane formuły i procedury kooperacji zdają się być skuteczne, a rozgraniczenie zadań i kompetencji państwa od uprawnień i obowiązków samorządów wyraźne. Wdrażana obecnie reforma PARAS ma wzmocnić pozycję gmin, a przez to zapewnić ochronę samorządom przed negatywnymi skutkami zmian demograficznych w Finlandii oraz stworzyć warunki do dalszej, pogłębionej decentralizacji państwa. Jako że proces zmian ciągle trwa, trudno ocenić jego końcowe efekty. Wydaje się, że przy zachowaniu przez rząd elastyczności projektowane zmiany idą w dobrym kierunku.

Kwestią, która jednak ciągle pozostaje nierozwiązana, i która coraz częściej jest podnoszona przez społeczeństwo w kontekście zwiększenia poziomu demokracji w samorządach, jest bezpośredni wybór burmistrzów, którzy obecnie są nominowanymi przez Radę urzędnikami. Biorąc pod uwagę polskie doświadczenie w tym względzie, bezpośredni wybór jednoosobowych organów wykonawczych w gminach należy uznać za pożądany element samorządności lokalnej, który także, zdaniem wielu Finów, sprawdziłby się na gruncie fińskiego systemu administracji publicznej.

Bibliografia

Akty prawne

Akt o autonomii Wysp Alandzkich z 1991 roku, www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf.

Akt o samorządzie lokalnym z 17 marca 1995 roku, <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p0702191032100.pdf>.

Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 roku, www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf.

Publikacje

Features of public administration in Finland, 2008, www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;161;279;280;37566;143560.

Heinonen N., *Local government system in Finland*, www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;346;31407;2548;40574;116143;116151.

Moisio A., *Essays on Finnish municipal finance and intergovernmental grants, 2002*, www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t93.pdf.

Prezentacja Ministerstwa Finansów: *Local Self-Government in Finland. Public services, administration and finance*.

Źródła internetowe

www.finlex.pl

www.government.fi

www.kunnat.net

www.localfinland.fi

www.vm.fi

PARAS – reforma samorządu terytorialnego w Republice Finlandii

Aleksander Rosa

Reforma samorządu terytorialnego PARAS w Finlandii, jej przyczyny oraz sposób wdrażania pozwalają w sposób dogłębny na prześledzenie mechanizmu współpracy między rządem centralnym a samorządem w tym kraju. Ukazuje ona w pełni mechanizm zależności między tymi dwoma ośrodkami władzy.

1. Uwarunkowania historyczne

Proces decentralizacji władzy w tym kraju nigdy nie był procesem narzuconym „z góry” czy też częścią reformy rządowej. O specyfice tego systemu stanowi fakt, że decentralizacja funkcji państwa z poziomu centralnego na lokalny nastąpiła niejako oddolnie, w wyniku określonych uwarunkowań historycznych. Bez względu na fakt, czy Finlandia znajdowała się pod panowaniem szwedzkim czy po 1809 roku pod rosyjskim, podstawowa administracja lokalna tworzona była wokół parafii kościołów luterzańskich. Życie społeczności lokalnych koncentrowało się wokół parafii, które wraz z upływem czasu poszerzały zakres „usług”, jakie były świadczone ludności. Począwszy od służby zdrowia, poprzez edukację aż do bezpieczeństwa publicznego, wszystko to skupiało się najpierw wokół parafii, później zaś wokół lokalnych ośrodków władzy. Pod koniec XIX wieku wraz z poszerzeniem się autonomii¹ władz centralnych utworzone gminy (*kunta*)

¹ Do 1917 roku Finlandia była częścią imperium rosyjskiego z szeroką autonomią, własnym parlamentem oraz rządem, uznającą formalnie zwierzchnictwo cara. 6 grudnia 1917 roku parlament fiński ogłosił niepodległość, a Finlandia stała się republiką.

otrzymywały coraz rozleglejsze kompetencje. Wiązało się to także z faktem, iż społeczeństwo fińskie, na skutek działalności wspomnianych parafii, było przywiązane do dostarczania darmowych usług przez władze. Jest to jeden z przejawów kształtowania się nordyckiego modelu państwa dobrobytu. *Model państwa dobrobytu był oparty na założeniu, że gminy są jedynym producentem i dostawcą określonych usług dla społeczeństwa.*²

Już od 1873 roku władze lokalne miały prawo do opodatkowywania swoich obywateli. System ten w zmienionej postaci przetrwał do dziś. Obecnie, w zależności od gminy, od 16% do 22% dochodów jest przekazywanych w postaci podatków na rzecz gmin, kolejne 19% - na rzecz państwa. Od 1917 roku uregulowano w prawie istnienie Rad Gminnych, które miały szerokie przywileje i były wybierane w wyborach bezpośrednich.³ W 1932 roku wprowadzono możliwość powstawania organizacji gminnych oraz łączonych rad gminnych w celu rozwijania szerszej współpracy i poprawy jakości dostarczanych obywatelom usług. Kolejne etapy reformowania systemu władz lokalnych miały miejsce w 1977 roku. Gminy miejskie zunifikowano z wiejskimi oraz wzmocniono rolę wybieranych przedstawicieli do Rad Gminnych. Początek lat 90., który zbiegł się w Finlandii z głębokim kryzysem finansowym, przyniósł przeorientowanie systemu zarządzania gminnymi finansami. Od 1993 roku rozpoczęto wdrażanie strategii zadaniowej w planowaniu finansowym budżetów gminnych. Jednostki te otrzymały również - w 1995 roku - swobodę w organizowaniu administracji wewnętrznej. Finlandia przyjęła także i wdrożyła zalecenia Europejskiej karty samorządu terytorialnego.⁴ Podsumowując: w nordyckim modelu państwa dobrobytu władze lokalne są podstawowym dostawcą wszelkich usług gwarantowanych przez państwo.

2. Podstawowe akty prawne określające kształt samorządu oraz relacje między władzą centralną a lokalną

Podstawowym aktem regulującym strukturę organizacyjną samorządu w Finlandii jest konstytucja, która weszła w życie 1 marca 2000 roku.⁵ Ograniczyła ona w sposób znaczący rolę prezydenta oraz dokonała fundamentalnych zmian w systemie politycznym Finlandii. W gestii samo-

² Zob. *Welfare Development: The Finnish Experience. Local Self-Government in Finland*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Finlandii (2002), s. 5.

³ Od pierwszych wyborów w 1917 roku wszyscy obywatele fińscy, w tym kobiety, uzyskali pełne prawa wyborcze zarówno czynne, jak i bierne.

⁴ S. Rautio, *The World of Finnish Local and Regional Authorities*, s. 6; *Finnish Local and Regional Authorities (Kuntaliitto)*, s. 8.

⁵ Uchyliła ona obowiązującą konstytucję z 1919 roku.

rządu nie dokonano istotnych zmian w porównaniu z poprzednią konstytucją. Wiązało się to z faktem, iż w przeważającej części ustrój samorządów, a co za tym idzie charakter relacji władzy centralnej i lokalnej jest uregulowany w ustawach. Niemniej artykuł 121 konstytucji⁶ stanowi, iż *Finlandia podzielona jest na gminy, których administracja spoczywa na samorządzie ich mieszkańców*. Ten fragment wskazuje jasno stopień samodzielności, jaką cieszy się samorząd terytorialny w Finlandii. Kolejny fragment tego artykułu mówi o tym, iż samorzady mają prawo do opodatkowywania swoich mieszkańców w granicach ustalonych przez ustawy. Także tutaj można wskazać na podstawową przesłankę zaawansowanej decentralizacji, to jest pełne opodatkowanie mieszkańców, towarów i usług znajdujących się na terenie danej gminy.

Szczegółowe regulacje dotyczące samorządu najniższego szczebla, tj. gmin, znajdują się w Ustawie o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*). Ustawa ta składa się z 10 rozdziałów traktujących kolejno o filarach systemu administracji lokalnej.

Najważniejsze elementy, na które należałoby zwrócić uwagę w kontekście omawianej ustawy, to przede wszystkim fakt, iż gminy odpowiedzialne są za utrzymanie podstawowych i ponadpodstawowych szkół (otrzymują na ten cel częściowe dofinansowanie w postaci subsydiów z budżetu centralnego). Utrzymują biblioteki, centra kultury i zajmują się edukacją dorosłych.

W materii opieki zdrowotnej gminy utrzymują przychodnie lekarские, przychodnie stomatologiczne oraz zapewniają specjalistyczną opiekę zdrowotną (samodzielnie są w stanie to realizować tylko duże gminy).

Gminy pokrywają też koszty opieki społecznej i nad osobami upośledzonymi oraz w podeszłym wieku, a także prowadzą centra opieki nad dziećmi (odpowiednik polskich przedszkoli). Realizacja zadań związanych z utrzymaniem infrastruktury technicznej zakłada:

- ◆ nadzór nad budownictwem,
- ◆ utrzymanie sieci przesyłowych energii elektrycznej i wody,
- ◆ wywóz śmieci,
- ◆ utrzymywanie dróg gminnych,
- ◆ ochronę środowiska,
- ◆ nadzór nad służbami ratownictwa (straż i pogotowie) i utrzymanie.

⁶ Zob. *Local Self-Government in Finland. Public Services, Administration and Finance*, prezentacja Ministerstwa Finansów.

Oprócz wspomnianych już zadań związanych z dostarczaniem usług władze gminne mogą na zasadzie porozumień przejmować określone funkcje zarezerwowane dla państwa. Co ważne, większość z tych funkcji (na przykład kształcenie ustawiczne dorosłych, szpitale) może być wykonywana we współpracy z innymi gminami na zasadzie porozumień, co jest niezwykle istotne w kontekście całej reformy PARAS. Jej ideą jest bowiem taka reforma organizacji dostarczania usług, aby były one ekonomicznie efektywne oraz o jednolitej i wysokiej jakości. Samorządom pozostawiono jednakże możliwość wyboru mechanizmu tej reorganizacji bądź przez połączenie terytoriów, bądź przez zawieranie wspomnianych porozumień i wspólne, bardziej efektywne, dostarczanie usług obywatelom.

Reforma scalania gmin, wdrażana od 2006 roku, jest doskonałym przykładem kształtu i charakteru współpracy między administracjami samorządową a centralną. Na jej przykładzie można zaobserwować mechanizmy współpracy między niezależnymi gminami a rządem centralnym. Na wstępie należałoby zaznaczyć, iż mimo ustalenia jednolitej strategii wdrażanych reform, zwłaszcza na szczeblu gminnym, istnieje znaczący sprzeciw co do tempa i w niektórych przypadkach zasadności łączenia danych gmin.

Do przyczyn przeprowadzenia reformy strukturalnej systemu administracji samorządowej w Finlandii należy zaliczyć:

- ◆ Problem ze starzejącym się społeczeństwem, przechodzenie sporej liczby pracowników zatrudnionych przez samorządy na emerytury i brak możliwości zatrudnienia nowych osób (eksperti oceniają, iż przy utrzymaniu obecnego stanu zatrudnienia do roku 2018 aż 20% stanowisk pracy w gminach pozostanie nieobsadzonych), obniżone wpływy z podatków przy jednoczesnej konieczności wzrostu nakładów na usługi gminne dla osób na emeryturach.
- ◆ Rozkład zaludnienia w Finlandii, gdzie 81 gmin zamieszkuje mniej niż 2000 mieszkańców, a 173 – między 2000 a 6000. Przy wprowadzeniu dodatkowego założenia dotyczącego migracji do większych miast powstaje czarny scenariusz zakładający krach finansowy niektórych z gmin. Jeden z urzędników państwowych w Ministerstwie Finansów podał obrazowy przykład istnienia takich gmin, które w przypadku poważnego wypadku komunikacyjnego i niesionej w związku z tym pomocy medycznej, musiałyby ogłosić upadłość.
- ◆ Problem aglomeracji i korzystania z ich usług. Wokół dużych miast (w ościennych gminach) osiedla się spora liczba lud-

ności, która ze względu na koszty utrzymania preferuje codzienne dojazdy do miasta. Prowadzi to do sytuacji, w której obywatele, płacąc podatki w miejscu zamieszkania, korzystają z usług (także zdrowotnych i edukacyjnych) w dużych miastach. Oczywisty jest fakt, iż prowadzi to do ujemnego bilansu tych drugich.

- ◆ Konieczność podniesienia i ujednolicenia jakości dostarczanych usług. Ma to duże znaczenie zwłaszcza w przypadku „biednych” gmin znajdujących się na północy i wschodzie kraju. Dodatkowo społeczeństwo fińskie, „przyzwyczajone”⁷ do określonych usług dostarczanych przez gminy, wywiera silną presję na administrację samorządową.
- ◆ Konieczność podniesienia efektywności funkcjonowania administracji samorządowej wraz ze wzrostem jej kompetencji i zadań. Do tej przesłanki zaliczyć trzeba także dążenie administracji fińskiej, zarówno na centralnym, jak i lokalnym poziomie, do wzrostu konkurencyjności i wydajności funkcjonowania. Reforma PARAS ma doprowadzić do tego, aby do 2020 roku jedna osoba mogła wykonywać pracę trzech pracowników.

Podstawowym założeniem reformy jest taka restrukturyzacja systemu administracji gminnej, aby możliwe było sprawne i efektywne dostarczanie usług obywatelom w obliczu wymienionych powyżej problemów. Realizację projektu powierzono ministrowi spraw regionalnych oraz gminnych wraz z Departamentem Gminnym w Ministerstwie Finansów, którego zadaniem jest koordynacja całego przedsięwzięcia. W reformę jest zaangażowane też Fińskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych, w którego skład wchodzi wszystkie gminy w Finlandii. Projekt PARAS podzielono na kilka faz. W pierwszej z nich prowadzono szerokie konsultacje na poziomie Rad Regionalnych. W ich wyniku ustalono wstępnie, które z kompetencji mają pozostać w gestii administracji centralnej, które zaś być przeniesione na poziom lokalny i odwrotnie. Na podstawie tych założeń rząd, wraz z przedstawicielami Rad Regionalnych (w których skład wchodzi przedstawiciele gmin), wypracował trzy możliwe modele reformy. Pierwszy z nich nazwano modelem dystryktów, drugi modelem regionów, trzeci podstawowym modelem dynamicznych gmin. Pierwszy zakładał *dostarczanie usług przez władze dystryktów, o liczbie mieszkańców między*

⁷ Przeprowadzone w 2006 roku ankiety wykazały, że w odpowiedzi na pytanie „czy jesteś za zmniejszeniem obciążeń podatkowych, czy za utrzymaniem/poprawą dostarczanych w ramach państwa dobrobytu usług?”, ponad 80% ankietowanych opowiedziało się za utrzymaniem/poprawą usług.

100 a 200 tys.⁸ Miałyby być kontrolowane przez zgromadzenia Rad Gminnych i posiadać mieszaną⁹ strukturę finansową. W modelu regionalnym Finlandia została podzielona na 25 regionalnych jednostek, które miałyby prawo do ściągania podatków oraz w których odbywałyby się bezpośrednie wybory do władz. Innymi słowy, obecne Rady Regionalne przejęłyby i poszerzyły swoje kompetencje. Trzeci z modeli zakłada rozbudowanie źródeł finansowych istniejących gmin. Przyjęto, iż średnio gminy liczyłyby od 20 do 30 tys. mieszkańców, co doprowadziłoby do zredukowania ich liczby o mniej więcej 2/3. Najistotniejszym elementem reformy jest to, iż gminom pozostawiono swobodę co do formy połączenia. Może to być albo połączenie terytoriów, służb i władz, albo nawiązanie ścisłej współpracy w dostarczaniu usług (na przykład prowadzenie szpitala). W 2006 roku rząd Mattiego Vanhanena (Partia Centrum, Konserwatyści i Zieloni) zdecydował się na wdrożenie trzeciego modelu reformy. W przyjętych rozwiązaniach uszczegółowiono, iż scalające się gminy muszą posiadać co najmniej 20 tys. mieszkańców, taki sam warunek dotyczy gmin chcących nawiązać współpracę w dostarczaniu usług zdrowotnych i socjalnych. Jednakże wprowadzono wyjątki. Obejmują one gminy znajdujące się na archipelagach wysp lub gminy, w których odległość do centrum gminy przekracza 40 km drogami publicznymi (Laponia). Wskazano także na możliwość *elastyczności w przypadku konieczności ochrony praw językowych i kulturowych (szwedzkojęzyczna mniejszość i Lapończycy)*.¹⁰ W kwestii opieki zdrowotnej jedynie szpitale specjalistyczne będą podlegały w dalszym ciągu jurysdykcji Rad Regionalnych (czyli wyższego szczebla w postaci zrzeszenia gmin). Reforma postuluje także powołanie regionów metropolitalnych, które mają opracowywać wspólne plany wykorzystania środków i dzielenia się kosztami usług dostarczanych obywatelom.

Zarządy gmin nie są w żaden sposób zmuszane przez rząd centralny do przystąpienia do reformy. Można jednak powiedzieć, że Ministerstwo Finansów stosuje politykę „kija i marchewki”. Marchewką są przede wszystkim dodatkowe subsydia kierowane przez rząd do gmin, które zdecydowały się na połączenie. Ponieważ proces scalania gmin może być rozłożony w czasie, na przykład niektóre z gmin zdecydowały się na połączenie od 1 stycznia 2009 roku, a inne od następnej kadencji samorządu, tj. od 2012 roku, także dostęp do dodatkowych subsydiów jest proporcjonalny. W regionie Hame¹¹ jest to ponad 12 mln euro dodatkowych środ-

⁸ Fińskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych, www.kunnat.net/k_perusivu.asp?path=1;161;279;280;105989.

⁹ Składająca się częściowo z dochodów gmin i transferów z budżetu centralnego.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Informacje te zostały uzyskane od dyrektora Rady Regionalnej Hame. Sześć gmin regionu Hame łączy się 1 stycznia 2009 roku.

ków dostępnych w ciągu trzech lat od momentu połączenia. Paradoksalnie połączenie gmin przynosi też korzyści finansowe mieszkańcom (choć nie jest to regułą), na przykład w Hame dojdzie bowiem do „harmonizacji wynagrodzeń” – pracownicy pozostałych gmin będą mieli podniesione pensje do poziomu wynagrodzeń w gminie Hame. Jednocześnie w trzech z sześciu gmin podatki zostaną obniżone, w pozostałych nie ulegną zmianie.

Przysłowiowym kijem zaś jest powołanie mieszanej rządowo-gminnej komisji z niezależnym przewodniczącym wówczas, gdy wskaźniki ekonomiczne gminy są niższe od wyznaczonych przez rząd progów. Komisja ta podejmuje decyzję o połączeniu z innymi gminami bądź też przedstawia się jej wiarygodny plan uzdrowienia finansów wraz ze szczegółową strategią dostarczania usług dla obywateli na wymaganym przez rząd poziomie. Oczywistym celem jest *promocja dobrowolnego scalania gmin przy możliwości utrzymywania ciągłego dialogu zarówno w relacjach rząd – samorząd, jak i samorząd – społeczność lokalna*.¹² Trzeba tu podkreślić rolę Fińskiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionalnych nie tylko w reformie PARAS, ale i we współpracy administracji rządowej i samorządowej. Jest to instytucja lobbująca na rzecz samorządów, a także aktywnie uczestnicząca na przykład wraz z rządem w ocenie postępu wdrażania reformy, co zapisano w ustawie o reformie PARAS.

Podsumowując charakter współpracy między administracją centralną a samorządową na przykładzie wdrażania reformy PARAS, szczególną uwagę należy zwrócić na zawarte w paragrafie 8 Ustawy o fińskiej administracji samorządowej stwierdzenie, iż: *Ministerstwo Finansów winno monitorować działania i finanse władz lokalnych z poszanowaniem gminnej autonomii, także w kwestii przygotowywania i przedstawiania ustaw dotyczących samorządu*.¹³ Przepis ten oddaje w pełni charakter relacji między administracją rządową a samorządową w Finlandii. Dalej czytamy, iż prawo (ustawy, rozporządzenia i inne przepisy) dotyczące władz lokalnych oraz administracji gminnej i jej finansów musi być uzgadniane w procedurze negocjacyjnej między państwem i władzami gminnymi bądź ich reprezentacją. Taki mechanizm gwarantuje równy udział obu stron w ustalaniu kształtu i charakteru funkcjonowania systemu władzy samorządowej. Oczywiście jest fakt, iż samorząd nie cieszy się absolutną autonomią, na co wskazuje kolejny przepis paragrafu 8: *rząd za pomocą (...) odpowiednich ciał kontrolnych podlegających władzom prowincji ma prawo nadzorować władze lokalne w materii zgodności działania z obowiązującym prawem*.¹⁴

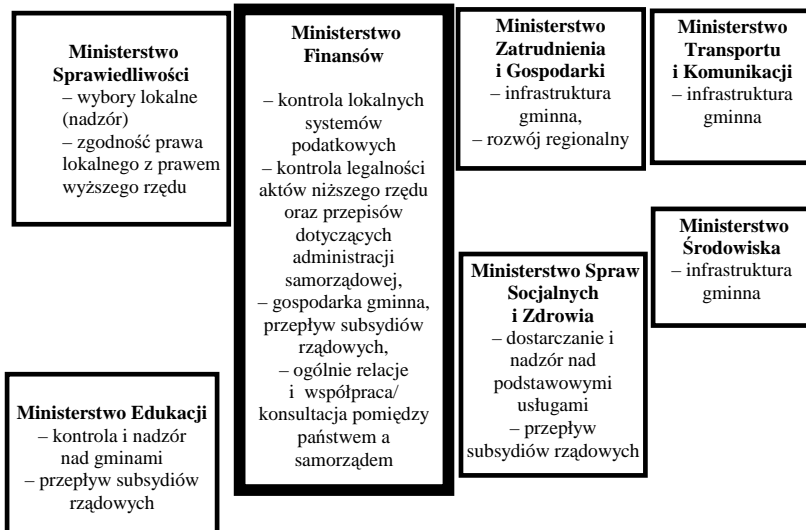
¹² Zob. www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;105989.

¹³ Zob. *Local Self-Government in Finland...*

¹⁴ Tamże.

Rysunek 1

Dziedziny współpracy między administracją centralną a samorządową w podziale na określone ministerstwa



Źródło: Zestawienie opracowane na podstawie prezentacji Ministerstwa Finansów uzupełnione o notatki ze spotkań z przedstawicielami różnych szczebli samorządu fińskiego.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że *państwo może jedynie delegować zadania samorządom przez tworzenie prawa, to zaś uzależnione jest tylko i wyłącznie od woli parlamentu*.¹⁵ Nasuwa to następujący wniosek. Rząd ma jedynie ograniczoną kontrolę finansową i administracyjną nad samorządami. Może monitorować działania samorządu, współpracować z nim, a w wyjątkowych przypadkach naruszenia prawa interweniować. Administracja rządowa nie ma jednak wpływu na jakiegokolwiek sprawy podejmowane na poziomie samorządowym. Fińskie prawo przewiduje powołanie specjalnego komitetu doradczego¹⁶, składającego się z członków administracji rządowej (głównie urzędników z Biura Spraw Samorządowych w Ministerstwie Finansów¹⁷). Zadaniem tego komitetu jest pośredniczenie we wspo-

¹⁵ S. Rautio, dz. cyt.

¹⁶ Tamże, s. 22.

¹⁷ Co istotne, biuro to do roku 2007 istniało w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jednak w ramach reformy administracji centralnej zostało przeniesione do Ministerstwa Finansów, podobnie jak z nielicznymi wyjątkami wszystkie kompetencje dotyczące samorządu terytorialnego. Na skutek tej reformy kompetencje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zostały ograniczone w zasadzie do nadzoru nad wszelkimi służbami (policja, straż itd.).

mnianej procedurze negocjacyjnej między rządem a samorządem terytorialnym. Komitet istnieje niezależnie od Fińskiego Stowarzyszenia Władz Lokalnych i Regionalnych, które pełni dwojakie zadania. Po pierwsze, wraz z urzędnikami administracji centralnej współpracuje w przygotowywaniu budżetu centralnego w takim zakresie, w jakim dotyczy on finansów samorządów. Po drugie, jest narzędziem lobbingu struktur samorządowych w urzędach administracji centralnej.

Wdrażana obecnie w Finlandii reforma PARAS zakłada tylko w 2009 roku zredukowanie liczby gmin z 415 do 348. 99 gmin ulegnie scaleniu, tworząc nowe większe i bardziej efektywne organizmy. Opisany charakter współpracy władzy centralnej z samorządową umożliwi nie tylko sprawne przeprowadzenie takiej reformy, ale i wspólne opracowanie jej założeń. *De facto* stan taki można nazwać właśnie pełną współpracą czy szerzej - współdziałaniem.

Wnioski dla Polski to przede wszystkim nadanie ostatecznego kształtu systemu władzy samorządowej, tj. przeprowadzenie ostatniego etapu reformy. Rozwijanie relacji poprzez przekazywanie do samorządów coraz to szerszych kompetencji możliwe jest tylko i wyłącznie w systemie, który jest ostatecznie ukształtowany. Kolejną kwestią jest zmiana charakteru funkcjonowania, a co za tym idzie „siły” Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Być może jej przekształcenie w niezależne od rządu ciało pomogłoby wpłynąć na zwiększenie elastyczności jej funkcjonowania i zakresu na przykład o lobbing. Kolejną kwestią jest rozszerzenie procedur negocjacyjnych w relacjach rząd - samorząd. Przykład fiński jest tutaj adekwatny - uczestnictwo władzy centralnej i lokalnej na równych prawach w negocjacjach umożliwia wypracowanie rozwiązań akceptowanych przez obie strony. Ostatnimi elementami, które winny być traktowane jako wzorzec, są zaufanie do instytucji państwa oraz wiara w dobre prawo. Te dwa współgrające ze sobą elementy umożliwiają nie tylko sprawne przeprowadzanie reform, ale i oddzielenie od nich polityki, co jest typowe dla społeczeństwa fińskiego.

Bibliografia

- Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996.
- Bokszczanin I., *Rząd Republiki Finlandii*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2005.
- European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, Paris 1998.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.

- Harjula, Lundström H., Kirvelä I., Majonen T., *System audytu na szczeblach władzy*, Helsinki.
- Holkeri K. and Nurmi J., *Best Practices from Finland. Making opportunities work*, Edita Prima Oy, Helsinki 2004.
- Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.*, tłum. i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.
- Leca I., „Haus”, 2007, nr 2, s. 14.
- Ministerstwo Finansów Finlandii, Departament Administracji Lokalnej, prezentacja *Local authorities in Finland*, 4.2.2008 r.
- Ministerstwo Finansów Finlandii, Broszura poświęcona budżetowi na 2009 rok, Helsinki 2008 r.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych Finlandii (2002), *Welfare Development: The Finnish Experience. Local Self-Government in Finland*.
- Prezentacja Ministerstwa Finansów, *Local Self-Government in Finland. Public services, administration and finance*.
- Rautio S., *The world of Finnish Local and Regional Authorities*, publikacja Finnish Local and Regional Authorities (Kuntaliitto).
- Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.

Źródła internetowe

- www.wikipedia.com/
- www.haus.fi/en/overview/consultancy/
- www.kunnat.net.
- www.suomi.fi/suomifi/english/in_focus/functioning_of_public_administration/index.html
- www.vm.fi/vm/en/12_government_as_employer/index.jsp

Współpraca administracji centralnej Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z administracją samorządową na przykładzie działalności Biura Prokuratora Generalnego

Emil Kędziński

Tradycja Biura Prokuratora Generalnego Wielkiej Brytanii sięga roku 1315, kiedy to zaczęto wyznaczać pierwszych prawników do występowania w roli oskarżycieli w imieniu Korony Brytyjskiej. Tak długa historia i specyfika brytyjskiego systemu prawnego powodują, że wiele kompetencji i zadań prokuratora generalnego nie ma bezpośredniego umocowania w powszechnie obowiązujących aktach prawnych, a ich źródłem jest niejednokrotnie wieloletni zwyczaj lub precedens sądowy.

Biuro Prokuratora Generalnego składa się z około 60 osób, w przeważającej mierze renomowanych prawników zgrupowanych w dwa podstawowe zespoły - prawa cywilnego i prawa karnego. Fakt, iż prokurator generalny (jak również jej/jego zastępca), będący wysokiej klasy prawnikiem, jest wspomagany przez zespół doświadczonych ekspertów powoduje, że zadania i usługi świadczone przez prokuratora generalnego spełniają najwyższe standardy prawniczej profesji.

Zadania realizowane przez Biuro Prokuratora Generalnego można podzielić na trzy podstawowe grupy: 1) sprawowanie nadzoru nad pięcioma rządowymi departamentami prawno-prokuratorскими; 2) występowanie w charakterze głównego doradcy prawnego rządu oraz 3) korzystanie

z szeregu kompetencji prokuratorskich w celu ochrony interesu publicznego.

W przedstawionym schemacie (s. 125) współpracy i zależności między Biurem Prokuratora Generalnego a władzami samorządowymi brakuje bezpośrednich między nimi związków. Ich współpraca jawi się raczej jako skomplikowana struktura wielopoziomowych zależności, sprawiających, że jednostki samorządu współuczestniczą w realizacji rządowych założeń wyartykułowanych w strategiach rozwoju wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania.

1. Przepływ zadań i priorytetów wynikających z rządowych założeń strategicznych na plany i zadania realizowane przez samorządy lokalne

Struktura zależności

Jednostki centralne (jak prokurator generalny), a także samorząd terytorialny realizują zadania wymiaru sprawiedliwości oraz są rozliczane z wykonania założeń rządowych odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości. Schemat przedstawia sposób, w jaki samorząd lokalny bierze udział w realizacji rządowych celów przyjętych w danej perspektywie budżetowej.

Jednostki centralne i ich odpowiedzialność za realizację *Public Service Agreements*

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z prokuratorem generalnym wspólnie wykonują zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości oraz wspólnie ponoszą odpowiedzialność za realizację rządowych założeń w tym zakresie.

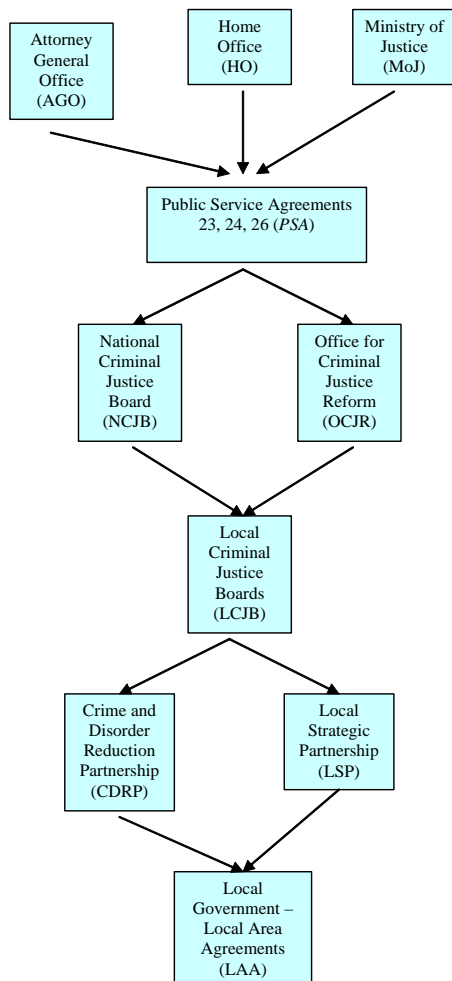
W 1998 roku po raz pierwszy wprowadzono do brytyjskiej administracji zadaniowy charakter jej funkcjonowania i oceny.¹ System zadaniowy zakłada wyznaczenie poszczególnym jednostkom sektora publicznego określonych celów, których osiągnięcie będzie mierzone zespołem specjalnie przygotowanych wskaźników. W ten sposób rząd, na początku każdej trzyletniej perspektywy budżetowej, nakłada na podległe jednostki obowiązek osiągnięcia celów, określonych szczegółowo w dokumentach zwanych *Public Service Agreement*. Co roku odpowiedzialne jednostki oceniają postęp, a na koniec perspektywy budżetowej przeprowadza się komplek-

¹ 1998 *Comprehensive Spending Review (CSR)*.

sową kontrolę (*Comprehensive Spending Review, CSR*), która ma rozliczyć jednostki z ostatecznego wykonania zadań.

Rysunek 1

Struktura jednostek organizacyjnych, umożliwiająca przekazywanie zadań z centrum na poziom lokalny z jednej strony oraz sprawozdawczość i ocenę efektywności wykonywania zadań z drugiej



W chwili obecnej brytyjska administracja otrzymała zadania w formie trzydziestu międzyresortowych PSA na lata 2008-2011. Każde z nich wyznacza zadania oraz wskazuje ministerstwa i departamenty (zawsze więcej niż jeden), odpowiedzialne za ich realizację, przy czym jedno z nich

jest jednostką wiodącą, a pozostałe są jednostkami wspomagającymi. Mimo tego podziału wszystkie jednostki ponoszą jednakową odpowiedzialność polityczną przed rządem i parlamentem za wykonanie celów określonych w PSA.

Zadania wyznaczone dla wymiaru sprawiedliwości zostały objęte zakresem dwóch porozumień:

- ◆ *PSA Delivery Agreement 23 – Make communities safer.*
- ◆ *PSA Delivery Agreement 24 – Deliver a more effective, transparent and responsive Criminal Justice System for victims and the public.²*

W odniesieniu do każdego z wymienionych porozumień jednostką wiodącą jest Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast prokurator generalny oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stanowią jednostki wspomagające.

Jednym z priorytetów (numer 5) PSA 24 jest na przykład zmniejszenie szkodliwości przestępczości poprzez zwiększenie liczby skonfiskowanych składników majątkowych będących w posiadaniu przestępców i pochodzących z przestępstwa. Jako miernik (indykator nr 5) wykonania zadania określono, że do roku 2010 wartość skonfiskowanych środków ma osiągnąć 250 milionów funtów.

Przekazanie zadań na poziom regionalny (ponadsamorządowy)

Każde z przytoczonych porozumień wyraźnie stwierdza, iż dla osiągnięcia założonych celów niezbędna jest współpraca między jednostkami centralnymi a strukturami lokalnymi (regionalnymi). W 2003 roku nastąpiła reforma szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości³ – powołano następujące jednostki organizacyjne:

- ◆ Krajową Radę do spraw Zwalczenia Przestępczości (*National Criminal Justice Board*, NCJB);
- ◆ Biuro do spraw Reformy Wymiaru Sprawiedliwości (*Office for Criminal Justice Reform*, OCJR);

² PSA 23: www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa23.pdf; PSA 24: www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa24.pdf. Częściowo problematykę wymiaru sprawiedliwości obejmuje również: *PSA Delivery Agreement 26: Reduce the risk to the UK and its interests overseas from international terrorism* – jednak jego treść ze względu na bezpieczeństwo narodowe została utajniona.

³ *A Review of the Criminal Courts of England and Wales – Lord Justice Auld*, wrzesień 2001 r., w szczególności rozdział 8: <http://www.criminal-courts-review.org.uk/auldconts.htm>.

- ♦ Lokalne Rady do spraw Zwalczania Przeszeczności (*Local Criminal Justice Boards*, LCJB).

Krajowa Rada do spraw Zwalczania Przeszeczności

Krajowa Rada do spraw Zwalczania Przeszeczności ponosi generalną odpowiedzialność za zmniejszenie poziomu przeszeczności oraz zwiększenie zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. O ile PSA 23 i 24 wskazują podstawowe cele w zakresie wymiaru sprawiedliwości, o tyle zadaniem Rady jest opracowywanie strategii i metod służących realizacji tych celów oraz wskazywanie głównych kierunków działań i rozwoju struktur wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania.⁴

Rada jest ciałem kolegiąlnym z ministrem spraw wewnętrznych jako przewodniczącym oraz z prokuratorem generalnym i ministrem sprawiedliwości jako wiceprzewodniczącymi. Składa się z przedstawicieli wszystkich jednostek rządowych: wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przedstawicieli policji, agencji prokuratorskich, sądownictwa i służby więziennej.⁵ W posiedzeniach Rady uczestniczą zazwyczaj przedstawiciele zaproszonych Lokalnych Rad do spraw Zwalczania Przeszeczności.

Lokalne Rady do spraw Zwalczania Przeszeczności

Każda z Lokalnych Rad ponosi odpowiedzialność za realizację w swoim regionie przyjętych celów i strategii. Ma więc przyczyniać się do realizacji priorytetów nakreślonych przez rząd w *Public Service Agreement*.

Na potrzeby wymiaru sprawiedliwości Anglia, Walia i Szkocja zostały podzielone na 42 regiony, z których każdy obejmuje co najmniej jedno hrabstwo (*county*). W związku z powyższym każda z jednostek centralnych wymiaru sprawiedliwości, a mianowicie: policja, prokuratura, sądownictwo, służba więzienna, kuratorzy sądowi, ma na terenie całego kraju 42 agencje terenowe. Przedstawiciele wszystkich wymienionych zasiadają jako członkowie we właściwej Lokalnej Radzie do spraw Zwalczania Przeszeczności. Jednak skład Lokalnej Rady nie jest definitywnie określony, mogą do niej wchodzić inne osoby, w szczególności przedstawiciele samorządu lokalnego, co jest zjawiskiem dosyć powszechnym.⁶ To, czy przedstawiciele samorządu lokalnego zasiadają w Radzie zależy tylko od nich

⁴ Na potrzeby bieżącej perspektywy budżetowej Krajowa Rada opracowała *Criminal Justice System Strategic Plan 2008-2011*, www.cjsonline.gov.uk/the_cjs/aims_and_objectives/.

⁵ Więcej na temat składu Krajowej Rady zob. <http://lcjb.cjsonline.gov.uk/ncjb/2.html>.

⁶ Jednym z wielu przykładów jest tu Lokalna Rada Wielkiego Manchesteru, w której przedstawiciel samorządu lokalnego jest jej stałym członkiem; zob. <http://lcjb.cjsonline.gov.uk/Greater%20Manchester/649.html>.

i od zaangażowania danej wspólnoty samorządowej w problematykę zwalczania przestępczości.⁷ Bardzo często Lokalne Rady powołują podkomisje, których zadaniem jest monitorowanie wyników prac w poszczególnych wspólnotach lokalnych. Należy pamiętać, że w rozwiniętym społeczeństwie obywatelskim niejednokrotnie jedna osoba pełni wiele funkcji publicznych, często na zasadzie wolontariatu, dlatego też powszechne jest, że członkowie Rady, na przykład policjanci czy prokuratorzy, sprawują jednocześnie inne funkcje w strukturach samorządowych lub organizacjach trzeciego sektora współpracujących z samorządem lokalnym.

Relacje między Krajową Radą ds. Zwalczania Przestępczości a Lokalną Radą ds. Zwalczania Przestępczości

Krajowa Rada do spraw Zwalczania Przestępczości nie stanowi władzy zwierzchniej wobec Lokalnych Rad do spraw Zwalczania Przestępczości, co więcej - nie ma ona kompetencji pozwalających władczo kierować działaniami Lokalnych Rad. Relacje między poziomem centralnym (Krajową Radą) a regionalnym (Lokalną Radą) opierają się bardziej na współpracy, negocjacjach, propagowaniu i wykorzystywaniu sprawdzonych narzędzi czy pozytywnych doświadczeń. W tym układzie Krajowa Rada występuje jako opiekun i doradca wobec posiadających niezależność Lokalnych Rad. Jeśli Krajowej Radzie bardzo zależy na wywarciu nacisku na konkretną Radę regionalną, wtedy czyni to nieformalnie, wykorzystując fakt zależności służbowych członków zasiadających w obu Radach.⁸ W przeważającej mierze relacje między Krajową Radą a Lokalną Radą przejawiają się w postaci:

- ♦ Uczestnictwa zaproszonych przedstawicieli konkretnej Lokalnej Rady w obradach Krajowej Rady odbywających się co miesiąc. Przedstawiciele Lokalnych Rad prezentują swoje osiągnięcia w realizacji strategii nakreślonych przez Krajową Radę.⁹ Jeśli Krajowa Rada stwierdzi, że któreś z rozwiązań przedstawionych przez Lokalną Radę jest użyteczne i innowacyjne, podejmie starania, aby zachęcić pozostałe Lokalne Rady do ich wdrożenia.

⁷ W efekcie w tych regionach, gdzie notuje się wysoką przestępczość, bardziej prawdopodobne jest znalezienie przedstawiciela lokalnego samorządu zasiadającego w Lokalnej Radzie.

⁸ Na przykład: w Krajowej Radzie zasiada Director of Public Prosecutions będący szefem Crown Prosecution Service (CPS), a w każdej Lokalnej Radzie zasiada szef regionalnej delegatury CPS.

⁹ A tym samym realizacji rządowych Public Service Agreements w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

- ◆ Każdy z członków Krajowej Rady jest „opiekunem” dla co najmniej jednej (zwykle dwóch lub trzech) Rady Lokalnej. Prokurator generalny jest opiekunem między innymi Lokalnej Rady Doliny Tamizy (*Thames Vally*): okresowo monitoruje wyniki tej Rady, służy jej radą i pomocą, jak również wskazuje błędy i niedociągnięcia. Opiekun ponosi odpowiedzialność za wyniki „swojej” Rady przed pozostałymi członkami Krajowej Rady.

Biuro do spraw Reformy Wymiaru Sprawiedliwości

Krajowa Rada do spraw Zwalczenia Przeszeczności składa się z najwyższych urzędników państwowych i operuje na poziomie strategicznym. Na co dzień wdrażaniem przyjętych przez nią strategii oraz zarządzaniem przepływem informacji i zadań między nią oraz Lokalną Radą zajmuje się Biuro do spraw Reformy Wymiaru Sprawiedliwości. Przedkłada ono projekty konkretnych działań mających te strategie wdrożyć w życie. Jednocześnie jego wyspecjalizowane komórki zajmują się bieżącym monitorowaniem skuteczności Lokalnych Rad w wykonywaniu zadań (wynikających z PSA i strategii przyjętych przez Krajową Radę). Wyniki kontroli Biuro przedkłada Krajowej Radzie do spraw Zwalczenia Przeszeczności.

Biuro spełnia jeszcze jedną ważną funkcję: nadzoruje przepływ celów centralnych zawartych w PSA na listę priorytetowych zadań samorządu lokalnego w formie porozumień lokalnych (*Local Area Agreements*). Instruuje na bieżąco wszystkie Lokalne Rady, jakie działania powinny podjąć, aby centralne cele wymiaru sprawiedliwości stały się lokalnymi priorytetami w świetle samorządowych porozumień lokalnych.

Przepływ zadań z poziomu regionalnego na poziom wspólnot samorządowych

W Anglii i Walii wyróżnia się trzy podstawowe jednostki zasadniczego podziału terytorialnego:

- ◆ *county* – hrabstwa,
- ◆ *district* – odpowiednik polskiego powiatu,
- ◆ *unitary* – miasta.

Londyn, mający status metropolitalny, składa się z mniejszych jednostek samorządowych – *borougs* (dzielnice).

Porozumienia lokalne (*Local Area Agreements*)

Zadaniowy model funkcjonowania administracji publicznej w pierwszej kolejności objął organy administracji centralnej, a następnie został wprowadzony na poziom administracji samorządowej.¹⁰ Do chwili obecnej podpisano 150 porozumień lokalnych wskazujących priorytetowe zadania jednostek samorządu w perspektywie budżetowej 2008–2011. Porozumienia lokalne są zawierane przez władze samorządowe na poziomie hrabstw, miast oraz dzielnic Londynu. Można je określić jako porozumienia publiczno-prawne zawarte między władzami jednostki samorządu a rządem centralnym reprezentowanym przez ministra spraw wewnętrznych. Tak samo jak na poziomie centralnych porozumień, realizacja porozumień lokalnych jest na bieżąco monitorowana, a na zakończenie trzyletniej perspektywy budżetowej jest przeprowadzana kompleksowa kontrola.¹¹

W listopadzie 2007 roku rząd opublikował Zestaw Wskaźników Narodowych (*National Indicators Set, NIS*)¹², które obejmują wszystkie usługi publiczne świadczone przez administrację publiczną. W założeniu mają one pomóc wspólnotom samorządowym w przyjęciu planowania zadaniowego poprzez udostępnienie im gotowych instrumentów pozwalających przyjąć cele i oceniać stopień ich realizacji.¹³ Każda wspólnota samorządowa ma obowiązek przyjąć porozumienia lokalne, przy czym liczba priorytetów w każdym porozumieniu nie może przekraczać 35.¹⁴ Wskaźniki zawarte w Zestawie korelują z zadaniami priorytetowymi i wskaźnikami zawartymi w rządowych *Public Service Agreement* (choć nie są zawsze tożsame). Część wskaźników zawartych w Zestawie dotyczy zwalczania przestępczości, zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

Ostateczna treść porozumień lokalnych jest wynikiem negocjacji między rządem a szeroko rozumianą społecznością lokalną występującą w postaci Strategicznego Partnerstwa Samorządowego (*Local Strategic*

¹⁰ Pierwsze porozumienia lokalne podpisano na przełomie 2004 i 2005 roku w ramach pilotażowego programu, w którym wzięło udział 20 jednostek samorządu. Okazał się on sukcesem i w perspektywie budżetowej 2008–2011 obejmuje cały obszar Anglii, Walii i Szkocji.

¹¹ Ze zrealizowaniem wskaźników związane są bodźce finansowe – Area Based Grant, zob. więcej na stronie: www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=6908743#contents-1.

¹² Pełny dokument: www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/indicators-definitions.

¹³ Jednocześnie każda wspólnota samorządowa może opracować i przyjąć zestaw własnych priorytetów i wskaźników.

¹⁴ Teoretycznie każda wspólnota samorządowa ma dążyć do realizacji wszystkich 198 wskaźników Zestawu, jednak szczególnie nacisk kładzie się na te wskaźniki, które wskazano jako priorytetowe w porozumieniach lokalnych.

Partnerships, LSP), na którego czele stoją przedstawiciele władz samorządowych.

Strategiczne Partnerstwo Samorządowe

Stanowi ono forum dyskusji, wymiany informacji i podejmowania decyzji w sprawach ważnych dla wspólnoty samorządowej. Funkcjonuje jako ciało kolegialne, spotyka się okresowo i składa się z przedstawicieli: władz samorządowych, lokalnych mieszkańców, wspólnot religijnych, organizacji trzeciego sektora, lokalnych przedsiębiorców oraz licznych jednostek sektora publicznego, na przykład policji lokalnej, straży pożarnej, pomocy społecznej, szkolnictwa i edukacji, służby zdrowia i wielu innych.¹⁵ Tak szeroka reprezentacja zapewnia wszechstronne spojrzenie na potrzeby i problemy społeczności lokalnej. To właśnie na tym forum, po dyskusji, rozstrzyga się, jakie wskaźniki zawarte w Zestawie Wskaźników Narodowych uczynić priorytetowymi dla wspólnoty samorządowej na następne trzy lata. W trakcie obowiązywania porozumień lokalnych właśnie Strategiczne Partnerstwo Samorządowe dba o wykonanie założonych wskaźników. Nie posiada ono jednak kompetencji decyzyjnych, w związku z czym wszelkie uzgodnienia podjęte na tym forum są wykonywane mocą decyzji władz samorządowych lub innych jednostek administracji publicznej, których przedstawiciele biorą udział w tym forum.

Zagadnienia z zakresu wymiaru sprawiedliwości są prezentowane na forum Strategicznego Partnerstwa Samorządowego przez policję, jak również Partnerstwo na rzecz Ograniczenia Przeszłości (*Crime and Disorder Reduction Partnerships*, CDRP).¹⁶

Partnerstwo na rzecz Ograniczenia Przeszłości

Jego ustawowym¹⁷ zadaniem jest współpraca między organami samorządu a terenowymi organami administracji rządowej w celu opracowywania i wdrażania w życie strategii zwalczania przestępczości i zachowań antyspołecznych, które mają negatywny wpływ na jakość życia członków wspólnoty samorządowej. Głównymi członkami Partnerstwa są przedstawiciele: władz lokalnych, policji, straży pożarnej i służb ratowniczych, opieki zdrowotnej oraz opieki socjalnej. To właśnie Partnerstwo opracowuje

¹⁵ Pełna lista i opis funkcjonowania zob. *A New Commitment to Neighbourhood Renewal – National Strategy Action Plan*, luty 2001 r., www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=531.

¹⁶ W Walii nazywane Partnerstwo na rzecz Bezpiecznego Społeczeństwa (*Community Safety Partnerships*, CSPs).

¹⁷ Zob. *Crime and Disorder Act 1998*.

i wdraża plany zwalczania przestępczości indywidualne dla każdej wspólnoty samorządowej.

Sprawozdanie z jego działalności jest przedstawiane na forum Strategicznego Partnerstwa Samorządowego. Należy tu dodać, że przedstawiciele tych samych jednostek zasiadają zarówno w Strategicznym Partnerstwie Samorządowym, jak i w Partnerstwie na rzecz Ograniczenia Przestępczości (policja i samorządowcy). Zapewnia to sprawny przepływ informacji i współpracę, gwarantuje, że problematyka walki z przestępczością jest obecna w świadomości lokalnych decydentów oraz zwiększa szansę na uwzględnienie tych zagadnień w porozumieniach lokalnych jako zadań priorytetowych.

Współpraca między Lokalną Radą do spraw Zwalczania Przestępczości a samorządowym Partnerstwem na rzecz Ograniczenia Przestępczości

Współpraca ta odbywa się w dwojaki sposób:

- ◆ Lokalna Rada do spraw Zwalczania Przestępczości zajmuje się zwalczaniem przestępczości na poziomie regionalnych agencji rządowych, a Partnerstwo na rzecz Ograniczenia Przestępczości - na poziomie samorządu lokalnego, ich współpraca jest więc niejako nieunikniona;
- ◆ osoby reprezentujące te same instytucje lub wręcz te same osoby często zasiadają jednocześnie w Lokalnych Radach do spraw Zwalczania Przestępczości oraz samorządowych Partnerstwach na rzecz Ograniczenia Przestępczości i Strategicznym Partnerstwie Samorządowym (na przykład przedstawiciele samorządu, policji, prokuratury).

Otóż to właśnie Lokalne Rady do spraw Zwalczania Przestępczości muszą dołożyć wszelkich starań, ażeby jednostki samorządu uwzględniły w swoich porozumieniach lokalnych jak największą liczbę zadań korelujących z celami całego wymiaru sprawiedliwości określonymi w *Public Service Agreements*. Należy pamiętać, że Lokalne Rady do spraw Zwalczania Przestępczości są rozliczane przez Krajowe Rady z wyników osiągniętych w swoich regionach.

Oto opis, jak ten cel osiągnano. W momencie, gdy rozpoczęły się prace nad porozumieniem lokalnym w sprawie nowej perspektywy budżetowej, Biuro do spraw Reformy Wymiaru Sprawiedliwości wysłało dokument, w którym polecało/radziło wszystkim Lokalnym Radom do spraw Zwalczania Przestępczości zaangażowanie w tworzenie porozumień lokal-

nych tak, aby znalazła się w nich jak największa liczba wskaźników przewidzianych w Zestawie Wskaźników Narodowych, korelujących z celami wyznaczonymi dla całego wymiaru sprawiedliwości w PSA. Jak już wspomniano, Zestaw Wskaźników nie jest tożsamy ze wskaźnikami zawartymi w PSA, jednak są to wskaźniki wzajemnie się uzupełniające lub wręcz komplementarne. We wzmiankowanym dokumencie Biuro wyraźnie to podkreśla, jednocześnie identyfikuje i tworzy listę tych wskaźników przewidzianych w Zestawie, które są potrzebne lub wręcz niezbędne do osiągnięcia celów zawartych w PSA.

I tak na przykład Biuro radzi, aby do wykonania celu zawartego w PSA 24 - wskaźnik 2: *Zwiększenie zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości*, uwzględnić w porozumieniu lokalnym następujące wskaźniki z Zestawu: 6, 7, 15, 20, a w szczególności wskaźnik numer 21 - *Eliminowanie i zapobieganie przestępczości oraz antyspołecznemu zachowaniu*.

Jako dowód, że system, mimo poziomu skomplikowania, rzeczywiście funkcjonuje, poniżej przedstawiono pewne dane statystyczne uzyskane dzięki uprzejmości Ministerstwa do spraw Samorządu i Społeczności Lokalnych (*Communities and Local Government*, GLG). W 2008 roku sporządzono listę 20 wskaźników (przewidzianych przez Zestaw), które najczęściej pojawiają się w obowiązujących 150 porozumieniach lokalnych. Miejsce 13. i 14. na tej liście zajmują odpowiednio wskaźniki:

- ◆ liczba osób ponownie popełniających przestępstwo - wskaźnik recydywy, uwzględniony w 83 porozumieniach lokalnych,
- ◆ liczba pobić skutkujących trwałym uszczerbkiem na zdrowiu - uwzględniony w 82 porozumieniach lokalnych.¹⁸

2. Podsumowanie

Struktura brytyjskiej administracji jest zupełnie inna od modeli spotykanych w Europie kontynentalnej. Stwierdzenie to sprawdza się w szczególności w odniesieniu do systemu prawnego, określanego mianem *common law*. System wiążących precedensów sądowych, wieloletnich tradycji i zwyczajów, traktowanych na równi z literą prawa spisane, a przede wszystkim brak pisanej konstytucji powodują, że styl i zasady funkcjonowania brytyjskiej administracji tak bardzo różnią się od administracji kontynentalnej.

¹⁸ Pełne zestawienie wskaźników przyjętych w poszczególnych porozumieniach lokalnych zob. www.localpriorities.communities.gov.uk/.

Już sama analiza funkcjonowania Biura Prokuratora Generalnego i podległych mu agencji prokuratorskich unaocznia wyjątkowość tego systemu, w którym co najmniej 13 różnych ministerstw, departamentów i agencji ma kompetencje do występowania w charakterze prokuratury publicznej, nie wspominając o możliwości wniesienia aktu oskarżenia przez każdego obywatela.

Na ten przez lata kształtowany system prawny nakłada się zorientowany na wyniki system świadczenia usług przez administrację publiczną, dopełniając obrazu chaosu. Brytyjski system administracji nigdy nie był odgórnie kompleksowo zaplanowany, powstał w wyniku wieloletniej ewolucji jako wypadkowa historii, polityki oraz dużych różnic między regionami i obszarami składającymi się na Zjednoczone Królestwo. Obecnie podejmuje się próby stworzenia z tego systemu uporządkowanej całości. Jednak brytyjska struktura administracji publicznej, mimo wrażenia chaotyczności, wydaje się efektywną, a nawet bardzo efektywną służbą, jednocześnie pozostaje modelem bardzo elastycznym.

Bibliografia

Akty prawne

Comprehensive Spending Review (CSR), 1998.

Public Service Agreements 23, www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa23.pdf.

Public Service Agreements 24, www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa24.pdf.

Public Service Agreements Delivery Agreement 26.

Publikacje

Auld Lord J., *A Review of the Criminal Courts of England and Wales*, wrzesień 2001 r., www.criminal-courts-review.org.uk/auldconts.htm.

Źródła internetowe

Krajowa Rada do spraw Zwalczania Przestępczości, <http://lcjb.cjsonline.gov.uk/-ncjb/2.html>.

Lokalna Rady Wielkiego Manchesteru, <http://lcjb.cjsonline.gov.uk/Greater%20Manchester/649.html>.

www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=6908743#contents-1.

www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/indicatorsdefinitions.

A New Commitment to Neighbourhood Renewal - National Strategy Action Plan, luty 2001 r., www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=531.

www.localpriorities.communities.gov.uk/.

Relacje między administracją rządową a samorządową w Irlandii

Joanna Horyza

Irlandia to państwo silnie scentralizowane, a istniejący tam samorząd (*local government*) różni się w formie, sposobie organizacji i zakresie uprawnień od samorządu terytorialnego w Polsce. Władze lokalne stanowią raczej narzędzie administrujące (czy też wykonawcze), pozostające w ręku administracji centralnej, niż samodzielny podmiot. Dodatkowo system samorządowy w Irlandii odznacza się nietypowością wielu rozwiązań, w porównaniu nie tylko do Polski, ale również innych krajów europejskich.

1. Administracja centralna

Irlandia jest demokracją parlamentarną. Obowiązująca konstytucja z roku 1937 wprowadza trójpodział władzy oraz określa najważniejsze organy państwa. Władzę ustawodawczą sprawuje parlament narodowy (*Oireachtas*), w którego skład wchodzi prezydent, izba niższa (*Dáil Éireann*) oraz izba wyższa (*Seanad Éireann*). Władza wykonawcza należy do rządu, który jest odpowiedzialny przed izbą niższą. Premier (*Taoiseach*), jego zastępca (*Tánaiste*) oraz minister finansów muszą być członkami izby niższej parlamentu. Władza sądownicza spoczywa w ręku niezawisłych sądów.

Głową państwa jest prezydent, który wykonuje zadania powierzone mu przez konstytucję. Wybierany jest w powszechnych wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję. Jego kompetencje mają ograniczony zakres, pełni on przede wszystkim funkcje reprezentacyjne.

Premier powoływany jest przez prezydenta na podstawie nominacji przedstawionej przez izbę niższą parlamentu. Jego gabinet składa się

z nie mniej niż sześciu i nie więcej niż 14 ministrów (licząc łącznie z premierem, jest to odpowiednio 7 i 15 ministrów). Obecnie rząd liczy 15 członków.

Premier wraz z ministrem finansów są uważani za rdzeń władzy centralnej w państwie, to oni, współpracując z właściwymi ministrami, projektują i nadzorują politykę państwa we wszystkich najważniejszych dziedzinach życia społecznego i ekonomicznego.

W obecnej strukturze rządu za samorząd lokalny odpowiada Ministerstwo do spraw Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Lokalnego.

Zadania rządu realizują pracownicy tworzący służbę cywilną, zatrudnieni w instytucjach rządowych, a także w takich urzędach, jak: Urząd Prokuratora Generalnego, Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Naczelnego Kontrolera i Audytora, Centralne Biuro Statystyczne, Kancelaria Prezydenta, kancelarie izby niższej i wyższej i inne. Rząd ma również kontrolę nad tzw. służbą publiczną, w której skład wchodzi m.in.: nauczyciele, lekarze i pielęgniarki, policja, żołnierze oraz pracownicy administracji lokalnej i terenowych agencji rządowych. Dwa ostatnie podmioty (administracja lokalna oraz agencje rządowe lub *quasi*-rządowe i ich przedstawicielstwa) są narzędziem wykonawczym polityki rządowej w terenie.

2. Organizacja i funkcje samorządu lokalnego

Kształt i organizacja samorządu lokalnego

Podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego w Irlandii są hrabstwa (29) i miasta o statusie podobnym do hrabstw, do których należą: Dublin, Cork, Limerick, Waterford i Galway. Jednostkami niższego szczebla jest 80 rad miejskich, w znacznym stopniu podporządkowanych - ze względu na swój niewielki rozmiar - polityce rad poszczególnych hrabstw. Dodatkowo istnieje osiem władz regionalnych koordynujących pracę służb publicznych w regionie oraz monitorujących wykorzystanie środków unijnych (odpowiadają one europejskiemu podziałowi administracyjnemu na poziomie NUTs III) oraz dwa zgromadzenia regionalne również koordynujące działania służb publicznych w regionie, nadzorujące Narodowy Plan Rozwoju oraz monitorujące wykorzystanie środków unijnych (odpowiadają one poziomowi NUTs II). Oba te szczeble podziału administracyjnego zostały utworzone ze względu na wymagania unijne dotyczące rozdziału środków finansowych z programów wspólnotowych, nie mają one własnych kompetencji wykonawczych ani prawodawczych czy też środków finansowych.

Zasady wyłaniania reprezentantów społeczności lokalnych

Podstawy prawne funkcjonowania administracji lokalnej w Irlandii są zamieszczone w konstytucji z roku 1937, do której w roku 1999 dodano poprawkę dotyczącą samorządu terytorialnego. Artykuł 28a określa rolę samorządu jako forum demokratycznie ustanowionych reprezentacji lokalnych społeczności, powołanych do wykonywania na szczeblu lokalnym funkcji określonych przez prawo oraz do promowania za pomocą własnych inicjatyw interesów tychże społeczności.¹ Zapisy konstytucyjne uszczegóławia wydana w 2001 roku Ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*), która określa między innymi zadania i sposób funkcjonowania władz lokalnych.

Wybory do rad hrabstw, miast o statusie hrabstw oraz rad miejskich są bezpośrednie. Kandydować do rad może każdy obywatel, który ukończył 18 lat. Od niedawna, bo od roku 2003 (kiedy weszła w życie nowelizacja Ustawy o samorządzie lokalnym dotycząca tej właśnie kwestii), obowiązuje zasada, że członkami rad samorządowych nie mogą być ministrowie, sekretarze stanu i parlamentarzyści. Wybory odbywają się co pięć lat, ale dopiero od 1999 roku, czyli od momentu wejścia w życie poprawki, która określiła obowiązek przeprowadzania wyborów samorządowych co pięć lat. Wcześniej zasada ta również obowiązywała, ale w praktyce nie była stosowana ze względu na fakt, że minister odpowiedzialny za samorząd terytorialny miał uprawnienie do przekładania terminów wyborów, z którego to uprawnienia korzystał regularnie na przestrzeni lat 80. i 90.

Wybory są tajne, a czynne prawo wyborcze przysługuje każdej osobie od 18. roku życia, posiadającej obywatelstwo irlandzkie lub status rezydenta w Irlandii.

Rady pięciu największych miast wybierają spośród siebie przewodniczącego, zwanego *mayor* (przewodniczący rad miast Dublin i Cork są tytułowani *lord mayor*), a rady hrabstw przewodniczącego zwanego *chairman* lub *Cathaoirleach* (hrabstwa są uprawnione do tytułowania swoich przewodniczących *mayor*). Wybory przewodniczących odbywają się raz na rok.

Zwykli członkowie rad mają prawo do otrzymywania niewielkich kwot na wydatki reprezentacyjne, przewodniczący są oddzielnie wynagradzani z tytułu sprawowanej funkcji.

¹ Artykuł 28a konstytucji Irlandii: *The State recognises the role of local government in providing a forum for the democratic representation of local communities, in exercising and performing at local level powers and functions conferred by law and in promoting by its initiatives the interests of such communities.*

Zadania władz lokalnych

W Irlandii, państwie silnie scentralizowanym, wszelkie usługi dla ludności są realizowane przez ministerstwa lub różne agencje rządowe, które działają zgodnie z polityką rządową. Dlatego zadania samorządu lokalnego mają w Irlandii charakter pomocniczy i techniczny w stosunku do działań administracji centralnej.

Funkcje samorządu lokalnego mieszczą się w ramach ośmiu programów rządowych. Są to: budownictwo i mieszkalnictwo, drogi i transport, woda i gospodarka ściekami, planowanie i rozwój, ochrona środowiska, kultura i rekreacja, rolnictwo, edukacja, zdrowie i opieka społeczna oraz tzw. zadania pozostałe (*miscellaneous services*).

W zakresie budownictwa i mieszkalnictwa zadania samorządu polegają na szacowaniu potrzeb mieszkaniowych w swoim regionie, wspieraniu osób pragnących zakupić dom lub mieszkanie, pomocy bezdomnym, zapewnieniu miejsc pobytu dla tzw. społeczności wędrujących (*travellers*),² oraz utrzymywaniu i kontrolowaniu zachowania minimalnych standardów w budynkach mieszkalnych.

Drogi w Irlandii podzielone są na cztery kategorie: drogi pierwszorzędne, drugorzędne, regionalne i lokalne. Samorząd terytorialny jest odpowiedzialny za drogi regionalne i lokalne, ma za zadanie utrzymywanie ich w dobrym stanie oraz bieżące naprawy. Jeśli zaś chodzi o planowanie rozwoju sieci dróg na swoim obszarze czy inwestycje drogowe, samorząd ściśle realizuje wytyczne zawarte w specjalnym programie rządowym. Dodatkowo do zadań samorządu należy zarządzanie ruchem ulicznym i wydawanie praw jazdy.

Samorząd lokalny jest także odpowiedzialny za dostarczanie wody pitnej i gospodarkę ściekami. Podobnie jak w przypadku dróg i transportu odpowiedzialność za kształtowanie polityki w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (na przykład planowanie rozbudowy infrastruktury ściekowej czy budowa oczyszczalni ścieków) należy do rządu i samorząd lokalny działa w tej dziedzinie zgodnie z założeniami tejże polityki.

W zakresie planowania przestrzennego i rozwoju samorządy posiadają kompetencje do decydowania o rozmieszczeniu stref przemysłowych i mieszkalnych na swoim obszarze, rewitalizacji terenów zarówno pod względem ekonomicznym, społecznym, środowiskowym, a także odbudowy i renowacji architektury miejskiej, rozwoju infrastruktury sportowej i kulturalnej, infrastruktury związanej z ochroną naturalnych siedlisk zwie-

² W głównej mierze chodzi tu o ludność romską.

rząt (w przypadku planów zagospodarowania obszarów wiejskich). Zajmują się również wydawaniem pozwoleń budowlanych.

W ramach rządowego programu ochrony środowiska do kompetencji samorządu należy przygotowanie planu zagospodarowania odpadów, organizowanie wysypisk śmieci i utylizacji odpadów oraz kontrola zanieczyszczenia środowiska. W ramach tego programu mieści się również ochrona przeciwpożarowa, w tym dbanie o zabezpieczenie budynków oraz organizowanie obrony cywilnej.

Obowiązki samorządu lokalnego w ramach programu dotyczącego kultury i rekreacji obejmują utrzymywanie bibliotek, muzeów, galerii, parków, centrów rozrywki, basenów publicznych oraz innych podobnych obiektów użyteczności publicznej. Samorząd chętnie wspiera również wszelkie inicjatywy artystyczne, współpracuje z lokalnymi organizacjami w tej dziedzinie, jako że jest to działalność stanowiąca najbardziej widoczną wizytówkę efektywności władz lokalnych. Działalność ta ma na tyle duże znaczenie dla samorządu, że w ostatnich latach utworzono przy radach hrabstw i miast specjalne stanowisko do spraw promocji sztuki.

W zakresie siódmego programu rządowego: rolnictwo, edukacja, zdrowie i opieka społeczna, rola samorządu w chwili obecnej jest niewielka. Większość kompetencji została przekazana innym podmiotom (na przykład terenowym agencjom rządowym lub *quasi-rządowym*), natomiast w gestii władz lokalnych pozostało nominowanie kandydatów do różnego rodzaju gremiów oraz współfinansowanie tychże gremiów.³ Z uprawnień szczegółowych w gestii samorządu znajdują się na przykład: zapewnianie w szkołach ciepłych posiłków, zapewnienie usług weterynaryjnych czy przyjmowanie podań o przyznanie stypendiów naukowych.

Ostatnia grupa zadań - różnych - obejmuje rejestrowanie wyborców czy zatrudnianie koronerów.

Źródła finansowania samorządu lokalnego w Irlandii

Wydatki samorządu lokalnego dzielą się na dwie kategorie: związane z utrzymaniem i zarządzaniem majątkiem trwałym oraz wykonywaniem powierzonych zadań. Te pierwsze są pokrywane z grantów przyznawanych przez państwo, pożyczek oraz dochodów ze sprzedaży części tego majątku. Wydatki na zadania zlecone w ramach ośmiu wyżej wymienionych programów pochodzą z czterech źródeł. Są to: granty rządowe, podobne w swoim charakterze do istniejących w systemie polskim subwencji i dotacji, różnego rodzaju opłaty, takie jak czynsze czy opłaty za wodę po-

³ Na przykład *Vocational Education Committees* (Komitety Edukacji Zawodowej).

bierane od podmiotów gospodarczych, podatki od własności opłacane przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz środki pochodzące ze specjalnego funduszu samorządu lokalnego, zwanego *Local Government Fund*.

Tabela 1

Źródła finansowania samorządu lokalnego w roku 2007
(w %)

Źródła finansowania	Hrabstwa	Pięć dużych miast	Pozostałe miasta
Granty	26,45	16,01	9,5
Opłaty	29,67	34,42	33,18
Podatki	21,54	36,12	37,16
Local Government Fund	22,34	13,45	20,16

Źródło: Local Authority Budgets 2007, Department of the Environment, Heritage and Local Government.

Podatki od własności opłacane przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą są głównym źródłem tzw. dochodów własnych, których wydatkowanie nie zależy od decyzji rządowych. Również wysokość tego podatku jest suwerenną decyzją władz lokalnych podejmowaną rokrocznie na specjalnych posiedzeniach. W przeszłości samorząd dysponował dodatkowo podatkiem od własności prywatnej i podatkiem rolnym. Zostały one zniesione odpowiednio w latach 1978 i 1982. W zamian rząd zaproponował alokację proporcjonalnych środków z kasy państwa, co rzeczywiście ma miejsce, z tym że efektem tego było pogłębienie zależności samorządu od władzy centralnej. Obecnie tylko około 10% środków finansowych, którymi dysponują miasta i hrabstwa (tych pochodzących z podatku od własności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą), jest wydatkowana przez samorządy w sposób całkowicie niezależny, bez kontroli władz centralnych czy też wskazywania przeznaczenia tych środków.

Fundusz samorządu lokalnego został stworzony ze środków przekazywanych przez rząd oraz dochodów pochodzących z podatku motoryzacyjnego, który kiedyś pozostawał w dyspozycji władz lokalnych, a dziś w całości jest przekazywany do budżetu centralnego. Środki z tego funduszu są rozdzielane w różnych wysokościach, w zależności od zapotrzebowania określanego przez hrabstwa i miasta. Środki te są nazywane grantami ogólnymi.

Samorządy lokalne mogą korzystać również z tzw. grantów specjalnych, rządowych subwencji i dotacji przeznaczanych na realizację zadań delegowanych, takich jak na przykład utrzymywanie dróg krajowych czy wypłata stypendiów naukowych.

3. System menedżerski

Korzenie systemu menedżerskiego w Irlandii sięgają czasów uzyskania przez ten kraj niepodległości, kiedy to pojawiła się potrzeba budowy i kontrolowania struktur administracyjnych państwa w terenie. Pierwszy menedżer pojawił się w mieście Cork w roku 1929, rok później w Dublinie, a w przeciągu lat 40. ubiegłego wieku menedżerowie zostali ustanowieni w każdym hrabstwie zgodnie z ustawą o zarządzaniu hrabstwami uchwaloną w 1940 roku.⁴

Nabór na stanowisko menedżera jest otwarty, procedurą rekrutacyjną zajmuje się wyspecjalizowana agencja rządowa, *Public Appointment Service*, która przeprowadza nabory na wszystkie stanowiska w służbie cywilnej, w administracji lokalnej, do policji oraz innych instytucji służby publicznej. Agencja jest instytucją niezależną w zakresie powierzonych sobie zadań, choć jej zarząd jest powoływany przez ministra finansów i składa się z wysokiej rangi urzędników różnych ministerstw oraz ekspertów.

Wybrany w otwartym konkursie kandydat jest nominowany decyzją rady (hrabstwa lub miasta). Jego kadencja trwa siedem lat. Jest on odpowiedzialny przed radą, która większością dwóch trzecich głosów może go odwołać. Decyzja o odwołaniu wymaga jednak akceptacji właściwego ministra do spraw administracji lokalnej.

Zakres kompetencji menedżera określa się jako funkcje wykonawcze, podczas gdy zadania członka rady jako „funkcje zarezerwowane”. Menedżer działa w ramach strategii i planów ustalonych przez radę, jeśli więc rada uchwali na przykład plan rozwoju hrabstwa, menedżer ma za zadanie podejmować wszelkie czynności w celu realizacji założeń tego planu.

Mamy tu zatem przykład współdziałania we władzach każdego hrabstwa i miasta dwóch ośrodków władzy: tradycyjnej, w rozumieniu samorządowym, demokratycznie wybieranej rady, oraz menedżera na kontrakcie, kojarzącego się z prywatnym przedsiębiorstwem. Taka konstrukcja zarządzania jednostką samorządową ma zapewniać jej prawidłowy rozwój, ponieważ menedżer, wolny od politycznych nacisków, działa stra-

⁴ County Management Act 1940, <http://www.irishstatutebook.ie/1940/en/act/pub/00-12/index.html>.

tegicznie i długofalowo (często podejmuje niepopularne decyzje), natomiast rada skupia się na problemach doraźnych i bliższych dla obywatela.

Planowana przez obecny rząd reforma administracji lokalnej zakłada między innymi odejście od systemu menedżerskiego w dużych miastach (mówi się o Dublinie w pierwszej kolejności). Reforma zakłada demokratyczny wybór mera (*mayor*) miasta w miejsce dzisiejszego menedżera. Trwają obecnie konsultacje społeczne na ten temat.

4. Współpraca administracji rządowej i samorządowej

Samorząd lokalny w Irlandii w bardzo dużym stopniu podlega administracji centralnej. Ową podległość widać wyraźnie zarówno na płaszczyźnie finansowej, jak i zadań, które mieścić się muszą w ramach prawnych i planistycznych narzuconych przez rząd. Władze lokalne znajdują się pod bezpośrednim nadzorem ministra właściwego ds. samorządu lokalnego, w dużym jednak stopniu na sprawy lokalne wpływa też minister właściwy do spraw finansów. Samorząd jest narzędziem realizacji polityk rządowych w terenie i sterowanie jego działalnością dotyczy niejednokrotnie bardzo szczegółowych i drobnych kwestii. Na przykład Ministerstwo Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Lokalnego (*Department of the Environment, Heritage and Local Government, DEHLG*), wydało specjalne wytyczne dla władz lokalnych dotyczące sposobu udzielania obywatelom porad oraz zorganizowania systemu składania skarg.⁵ W innym przypadku rząd opracował dla samorządowców wytyczne w sprawie zbiorczego planowania zakupów w drodze przetargów.⁶ W jeszcze innym przypadku władze lokalne, mimo że w ich gestii pozostaje prowadzenie bibliotek publicznych na swoim obszarze, muszą ściśle przestrzegać rządowej polityki rozwoju usług tychże bibliotek. Przykładów tego typu zależności w dziedzinach zarówno ważnych, jak i zupełnie drugoplanowych można odnaleźć wiele.

Silna centralizacja państwa przejawia się też w innych sferach, na przykład w finansowaniu samorządu czy jego polityce kadrowej. Budżet centralny jest głównym źródłem środków finansowych samorządu, które są przeznaczane na konkretne cele wskazane centralnie. Wydatkowanie funduszy grantu ogólnego, choć są one przeznaczane na cele określone samodzielnie przez rady hrabstw i miast, podlega cyklicznym audytom rządowym. Cały personel urzędów jednostek samorządowych jest opłacany z budżetu państwa, a więc to minister właściwy do spraw samorządu lo-

⁵ Consumer Consultation and Complaints System.

⁶ Guidance for Corporate Procurement Planning in the Local Government Sector.

kalnego decyduje o liczbie etatów i wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych.

W pewnych dziedzinach działalności administracyjnej można jednak dostrzec elementy charakterystyczne raczej dla współpracy niż dla podległości. Jedną z nich jest na przykład sztuka. Ministerstwo Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Lokalnego oraz władze lokalne współpracują w ramach programu *Procent dla Sztuki*, w którym rząd zobowiązał się przeznaczać określony procent wszystkich projektów budowlanych na dowolną działalność kulturalną samorządów, mającą na celu promocję sztuki. Rząd wspiera też realizację programów społecznych służących wzmocnieniu społeczności lokalnych, na przykład poprzez budowę obiektów sportowych, centrów kultury, tworzenie parków czy terenów wypoczynkowych. Programy te mają zapobiegać społecznemu wykluczeniu narażonych na to grup. Zainteresowane samorzady mogą zgłaszać swoje propozycje działań do ministerstwa do spraw samorządu lokalnego, który udziela dofinansowania.

Współpraca administracji rządowej i samorządowej w Irlandii, rozumiana jako współdziałanie równorzędnych partnerów, nie istnieje. Kraj ten charakteryzuje się silną centralizacją i relacje między tymi podmiotami należy określić raczej jako realizację stosunku przełożony - podwładny. System ten jednak działa sprawnie, chwałą go sami samorządowcy, jednakże zarzuca się mu zbyt mały stopień niezależności władz lokalnych i zbyt mały stopień partycypacji społecznej w sprawach lokalnych.⁷ W kierunku zmiany tych dwóch elementów mają między innymi zmierzać planowane reformy.

Samorząd irlandzki znacznie różni się w formie, sposobie organizacji i zakresie uprawnień od samorządu terytorialnego w Polsce. Elementem najbardziej różnicującym oba modele jest funkcjonujący w Irlandii system menedżerski. System ten zaprzecza idei demokratycznych wyborów władzy samorządowej, ale ma też cechy, które w sposób szczególny sprzyjają efektywnemu zarządzaniu i rozwojowi jednostki samorządowej. Czy mógłby zostać zaadaptowany na grunt polski? Zapewne byłoby to trudne ze względu na tradycje polskiej samorządności i przywiązanie do zasady demokratycznych wyborów, ale warto zwrócić uwagę na ten szczególnie element modelu irlandzkiego, ze względu na jego niekwestionowane zalety.

⁷ Takie rekomendacje znalazły się m.in. w wydanym w 2008 roku Raporcie OECD na temat stanu administracji publicznej w Irlandii.

Bibliografia

Decentralizacja w krajach Unii Europejskiej, Komitet Regionów, Dyrekcja ds. Pracy Konsultacyjnej Dział Analiz Politycznych, Opracowań i Międzyinstytucjonalnego Planowania Ustawodawstwa, CoR-Studies I, 1/2005, 14, Bruksela, styczeń 2005 r.

An Introduction to the Irish Civil Service, Government of Ireland 2008.

Irish Government, Civil Service and Reform Process, materiały z prezentacji, Tom Ward, Institute of Public Administration, Ireland.

Local Government in Ireland - Structures, Services and Financing, materiały z prezentacji, dr Mark Callanan, Institute of Public Administration, Ireland.

Statutory Functions and Structures of Local Government, dr Mark Callanan, Institute of Public Administration, Ireland.

Local Authority Budgets 2007, Department of the Environment, Heritage and Local Government, dostępny na stronie: www.environ.ie.

The Financing of Local Government in Ireland, Society of St Vincent de Paul, Social Justice and Policy Team, www.svp.ie/CMSPages/GetFile.aspx?guid=a80-9590b-bda1-4549-9a7f-5ea6b7e3877e.

Źródła internetowe

Informacje o Irlandii, www.gov.ie

Strona premiera, www.taoiseach.gov.ie/

Ministerstwo Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Lokalnego, www.environ.ie/en/LocalGovernment

Zarządzanie funduszami strukturalnymi we Francji jako pole współpracy między administracją państwową a administracją zdecentralizowaną

Daniel Szczechowski

1. Polityka spójności społecznej i gospodarczej Unii Europejskiej

Unia Europejska zalicza się do najbogatszych rejonów świata. Jednocześnie charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów. Różnice te powiększały się wraz z kolejnymi rozszerzeniami Wspólnoty o nowe, zazwyczaj coraz biedniejsze państwa. Według danych Eurostatu (Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich) w 2005 roku regionalny PKB na mieszkańca wahał się od 24% (region Nord-Est w Rumunii) do 303% (Londyn) średniej dla UE-27.¹

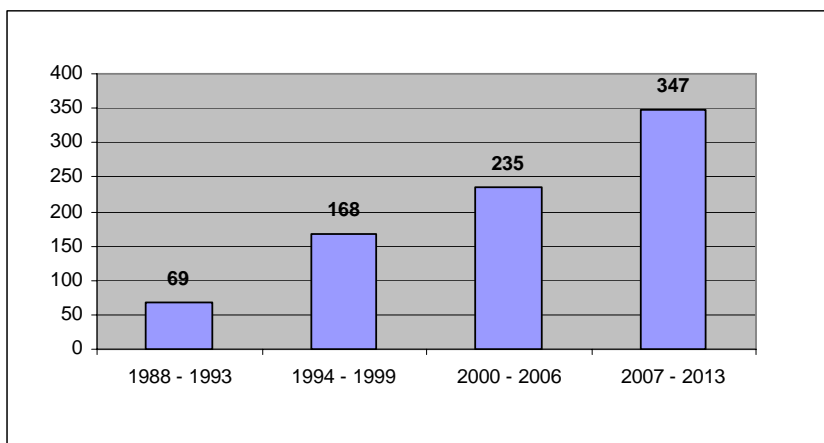
Świadomość istnienia tych różnic między regionami europejskimi oraz negatywne konsekwencje takiego stanu rzeczy towarzyszyły Wspólnocie niemal od początku jej istnienia. Już w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku znalazł się następujący zapis: *Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukowanie zróżnicowań istniejących między regiona-*

¹ *Annuaire régional d'Eurostat 2008*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-08-001/FR/KS-HA-08-001-FR.PDF, s. 42.

mi oraz łagodzenie zacołania regionów mniej uprzywilejowanych. W chwili powoływania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) przeciwdziałanie negatywnym konsekwencjom różnicowań międzyregionalnych nie zostało uznane za cel wspólnotowy. Deklaracja powyższa zobowiązywała do podjęcia działań w zakresie polityki regionalnej przede wszystkim na poziomie krajowym. Przyczyny takiego ujęcia polityki regionalnej są dosyć oczywiste. W latach 60. utrzymanie spójności społeczno-ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich było zadaniem znacznie łatwiejszym niż obecnie. Różnice w poziomie rozwoju między regionami państw założycielskich były stosunkowo niewielkie. Nie było więc potrzeby prowadzenia polityki regionalnej na poziomie wspólnotowym, wystarczały działania krajów członkowskich.

Wykres 1

Wydatki na politykę spójności (w mld euro)



Źródło: Na podstawie raportu: *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future*, DG REGIO, June 2008.

Polityka regionalna UE rozwijała się stopniowo, przede wszystkim pod wpływem pogłębiających się procesów integracyjnych i poszerzania się Wspólnoty. O jej umocowaniu na poziomie wspólnotowym można mówić dopiero od czasu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 roku, który uznał politykę regionalną za jeden ze środków wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty.² Traktaty z Maastricht, Amster-

² W Jednolitym Akcie Europejskim (artykuł 130 A) zapisano, że w celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swojej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia

damu i Nicei potwierdzały fundamentalne znaczenie tej polityki dla rozwoju całej Wspólnoty.³ Jednocześnie deklaracje polityczne przekładały się na coraz większe środki finansowe rezerwowane na rzecz polityki spójności z europejskiego budżetu.

2. Francja jako beneficjent polityki spójności UE

Francja korzysta ze wspólnotowych środków finansowych dostępnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Spójności, a także Wspólnej Polityki Rybackiej. Z racji jej wielkości, struktury społeczno-gospodarczej oraz stosunkowo ubogich departamentów zamorskich otrzymuje ona z budżetu UE znaczne środki, przede wszystkim na rolnictwo oraz rozwój regionalny.

Poziom rozwoju gospodarczego plasuje Francję na wysokiej pozycji wśród pozostałych państw Wspólnoty. Według danych Eurostatu za 2005 roku PKB *per capita* Francji wynosi 111,9% średniej dla UE-27. Co prawda odstaje ona pod tym względem między innymi od takich państw, jak Irlandia (143,7%), Holandia (131,1%) czy Dania (126,7%), ale wyprzedza m.in. Włochy (104,8%) czy Hiszpanię (103%) oraz oczywiście wszystkie nowe kraje członkowskie UE. Warto dodać, iż najbogatszy francuski region – Ile de France z wskaźnikiem PKB *per capita* o wartości blisko 173% średniej unijnej – zajmuje pod względem zamożności szóste miejsce wśród wszystkich europejskich regionów (za Londynem – 303%, Luksemburgiem – 264%, Brukselą – 241%, Hamburgiem – 202% i Wiedniem – 178%).

Należy także zaznaczyć, że Francja jest krajem o stosunkowo niewielkich różnicach w poziomie rozwoju poszczególnych regionów. PKB *per capita* żadnego z regionów Francji kontynentalnej nie jest niższy niż 75% średniej unijnej. Pod tym względem kraj ten znajduje się w lepszej sytuacji niż inne państwa europejskie, takie jak Portugalia, Hiszpania, Włochy czy Niemcy, w których obok regionów bardzo bogatych są regiony uboższe, nierzadko nieprzekraczające 75% średniej UE-27.

Należy jednak zaznaczyć, że Francja posiada także cztery departamenty zamorskie, których poziom rozwoju znacznie odbiega od standardów metropolitalnych. Ich średni PKB *per capita* stanowi zaledwie 65,6% średniej unijnej, a w przypadku najbiedniejszego departamentu – Gujany,

dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych.

³ Warto dodać, że zgodnie z założeniami Traktatu Lizbońskiego ekonomiczny i społeczny wymiar polityki spójności miał być poszerzony o aspekt terytorialny.

zaledwie 50,5%, co oznacza, iż jest to jeden z najsłabiej rozwiniętych regionów UE-27. W konsekwencji znaczna część środków strukturalnych, jakie otrzymuje Francja w ramach polityki spójności, jest przeznaczana na rozwój departamentów zamorskich.⁴

Tabela 1

**Najbogatsze i najbiedniejsze regiony we Francji metropolitalnej
(PKB *per capita*)**

Regiony o najwyższym PKB <i>per capita</i> (UE-27 - 100)		Regiony o najniższym PKB <i>per capita</i> (UE-27 - 100)	
Ile de France	172,6	Nord-Pas-de-Calais	88,6
Rodan Alpy	112,9	Langwedocja-Roussillon	88,6
Centralny-Wschód	109,5	Korsyka	88,7
Prowansja Alpy Wybrzeże Lazurowe	106,0	Pikardia	89,6
Alzacja	105,4	Lotaryngia	92,5

Źródło: Opracowano na podstawie komunikatu Eurostat *Regional GDP per Inhabitant in the UE 27* z 12 lutego 2008 roku.

W perspektywie finansowej 2007-2013 łączna wartość środków wspólnotowych⁵ przeznaczonych na rozwój regionalny wynosi 347 mld euro, z czego dla Francji przeznaczono ponad 14 mld euro, co plasuje ten kraj w grupie 10 największych beneficjentów polityki spójności UE (dziesiąte miejsce pod względem wysokości alokacji pośród państw UE-27 i szóste miejsce, jeśli wziąć pod uwagę kraje UE-15).⁶

⁴ W latach 2000-2006 z całej alokacji funduszy strukturalnych dla Francji wynoszącej 15,7 mld euro na rozwój departamentów zamorskich przeznaczono 2,9 mld euro (czyli ponad 18%). W okresie 2007-2013 z łącznej alokacji wynoszącej 14,3 mld euro na powyższy cel zaprogramowano 3,2 mld euro (około 22%).

⁵ Zgodnie z zreformowaną polityką spójności istnieją obecnie dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego finansowane są przede wszystkim projekty inwestycyjne, podczas gdy Europejski Fundusz Społeczny wspiera projekty „miękkie”, mające na celu rozwój kapitału ludzkiego. Istnieje ponadto Fundusz Spójności, z którego finansowane są duże inwestycje infrastrukturalne. Beneficjentami tego instrumentu finansowego są państwa, których poziom PNB nie przekracza 90% średniej unijnej. Francja do tych państw się nie zalicza.

⁶ Wyższe alokacje niż Francja na lata 2007-2013 otrzymały: Polska (67,3 mld), Hiszpania (35,2 mld), Włochy (28,8 mld), Czechy (26,6 mld), Niemcy (26,3 mld), Węgry (25,3 mld), Portugalia (21,5 mld), Grecja (20,4 mld) oraz Rumunia (19,6 mld).

Tabela 2

Środki strukturalne we Francji na lata 2007–2013

Cel	Regiony uprawnione do wsparcia	Alokacja środków wspólnotowych (w cenach bieżących)
Konwergencja	Cztery regiony zamorskie Francji (Réunion, Gwadelupa, Gujana, Martynika) - PKB <i>per capita</i> niższy niż 75% średniej unijnej	3,2 mld euro
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	Wszystkie regiony metropolitalne Francji (22) - PKB <i>per capita</i> przekracza 75% średniej unijnej	10,3 mld euro
Europejska współpraca terytorialna	Regiony uczestniczące w programach współpracy międzyregionalnej i ponadnarodowej	0,8 mld euro

Warto jednak zaznaczyć, iż Francja jest największym beneficjentem Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, w którego ramach wsparcie otrzymują zamożne regiony europejskie o PKB na mieszkańca przekraczającym 75% średniej unijnej. Łączna wartość środków przeznaczonych na realizację tego Celu wynosi 43,5 mld euro, z czego do Francji trafi aż 10,3 mld euro (blisko 25%). Francja jest także największym beneficjentem Celu Europejska współpraca terytorialna.

Zgodnie z artykułem 27 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku⁷, podstawowego wspólnotowego aktu prawnego określającego zasady realizacji unijnej polityki spójności w okresie 2007–2013, każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przygotowania tzw. Narodowych strategicznych ram odniesienia, określających główne kierunki wykorzystania środków strukturalnych. Francuska wersja tego dokumentu (*Le Cadre de référence stratégique national*, CRSN) została przesłana 31 października 2006 roku do Komisji Europejskiej, która ją zaakceptowała 4 czerwca 2007 roku. W dalszej kolejności Komisja przyjęła łącznie 54 francuskie programy operacyjne⁸, w tym:

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 roku).

⁸ Opracowano na podstawie francuskiego NSRO.

- ◆ 26 programów regionalnych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
- ◆ 4 programy wieloregionalne w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - Region Centralny, Alpy, Loara, Rodan);⁹
- ◆ 1 program krajowy oraz 5 programów regionalnych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Korsyka, departamenty zamorskie);
- ◆ 8 programów współpracy transgranicznej;
- ◆ 5 programów współpracy transnarodowej;
- ◆ 3 programy współpracy między departamentami zamorskimi;
- ◆ 1 program współpracy międzyregionalnej;
- ◆ 1 program krajowy: Pomoc techniczna.

Decyzja określająca podział środków między poszczególne programy operacyjne została podjęta 6 marca 2006 roku na poziomie rządowym przez Międzyresortowy Komitet do spraw Zagospodarowania i Konkurencyjności Terytoriów (*Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité du Territoire*, CIACT).¹⁰

3. Ogólne zasady zarządzania funduszami strukturalnymi we Francji

System zarządzania funduszami strukturalnymi we Francji w perspektywie finansowej 2007-2013 różni się znacznie od rozwiązań przyjętych dla tego samego okresu w Polsce. Podstawowa różnica dotyczy podziału zadań w zakresie realizacji programów operacyjnych między struktury administracji państwowej a administracji zdecentralizowanej. O ile w Polsce podjęto decyzję, aby w znacznym stopniu zdecentralizować wdrażanie funduszy unijnych (czego efektem są regionalne programy operacyjne, przygotowane i zarządzane bezpośrednio przez samorządy województw), o tyle we Francji główny ciężar realizacji programów spoczywa na insty-

⁹ Programy wieloregionalne obejmują swoim zasięgiem więcej niż jeden region. Dla przykładu program „Loara” obejmuje swoim zasięgiem dziewięć francuskich regionów, przez które przepływa rzeka Loara (Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes).

¹⁰ Jest to komitet rządowy działający pod przewodnictwem premiera. W jego skład wchodzi ministrowie, których kompetencje obejmują szeroko rozumianą politykę zagospodarowania przestrzennego.

tuczach państwowych, a skala zadań i odpowiedzialności regionów jest znacznie mniejsza niż w Polsce.

Tabela 3

**Instytucje zarządzające programami operacyjnymi w latach 2007-2013
we Francji**

Cel	Fundusz/Program	Instytucja Zarządzająca
1. Konwergencja (terytoria zamorskie)	Programy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	Prefekci regionów
	Programy Europejskiego Funduszu Społecznego	
2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	Programy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	Prefekci regionów
	Programy Europejskiego Funduszu Społecznego (regionalne)	
	Program Europejskiego Funduszu Społecznego (krajowy)	Minister właściwy ds. zatrudnienia
	Program Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Alzacja	Rada Regionalna
3. Europejska współpraca terytorialna	Programy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	Rady Regionalne

Zasady wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych są określone z jednej strony w pakiecie rozporządzeń wspólnotowych obowiązujących w okresie 2007-2013, z drugiej zaś w aktach prawa krajowego. Prawo unijne (w tym przede wszystkim wspomniane już rozporządzenie) określa między innymi ogólne, wspólne rozwiązania w zakresie programowania, zarządzania finansowego, monitorowania i kontroli oraz oceny wdrażanych programów. Nie określa jednak szczegółowo zasad wdrażania programów, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia na poziomie krajowym. Francuski model zarządzania funduszami unijnymi ma charakter scentralizowany, co oznacza, iż to przede wszystkim instytucje administracji rządowej odpowiadają za realizację polityki spójności, a za ogólną koordynację tej polityki odpowiada Międzyresortowa Delegatura ds. Zagospodarowania i Konkurencyjności Terytoriów

(*Délégation interministérielle pour l'aménagement et la compétitivité des territoires*, DIACT).¹¹ Ponieważ system zarządzania funduszami we Francji jest w dużej mierze zdekoncentrowany, znaczna część zadań w tym obszarze jest realizowana nie przez administrację centralną (na przykład ministerstwa), lecz przez organy reprezentujące państwo w terenie (prefekci). Zgodnie z ustawą z 6 lutego 1992 roku dotyczącą administracji terytorialnej Republiki środkami z funduszy strukturalnych zarządzają reprezentanci państwa w regionie, czyli prefekci regionu. Ta podstawowa zasada determinowała system zarządzania programami operacyjnymi w kolejnych perspektywach finansowych. Podczas wspomnianego już posiedzenia Międzyresortowego Komitetu do spraw Zagospodarowania i Konkurencyjności Terytoriów 6 marca 2006 roku rząd podjął decyzję w sprawie podziału środków strukturalnych na poszczególne programy oraz potwierdził, iż – co do zasady – to prefekci poszczególnych regionów są odpowiedzialni za zarządzanie funduszami unijnymi w okresie 2007–2013.

Należy jednak zaznaczyć, że przyjęcie modelu zdekoncentrowanego nie oznacza, iż w procesie tym w żaden sposób nie uczestniczy administracja zdecentralizowana. Wprost przeciwnie, jej udział we wdrażaniu programów unijnych jest coraz bardziej znaczący zarówno na etapie programowania, jak i realizacji. Prefekci regionów pełnią funkcje instytucji zarządzających (*L'autorité de gestion*) w przypadku programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (w części regionalnej). Mogą przekazywać realizację części zadań instytucjom o charakterze samorządowym (w tym przede wszystkim Radom Regionalnym), które stają się w ten sposób tzw. instytucjami pośredniczącymi w zarządzaniu (*l'organisme intermédiaire*). Możliwość takiego transferu zadań dopuszcza prawo wspólnotowe.¹² W przypadku Francji przekazanie części zadań związanych z realizacją programów unijnych administracji zdecentralizowanej odbywa się w ramach specjalnej procedury nazywanej *subvention globale*. Szczegółowe warunki tej procedury są określone w umowie między prefektem regionu a przewodniczącym Rady Regionalnej. Ponadto należy zaznaczyć, iż

¹¹ Jest to służba premiera Francji, opracowująca i koordynująca polityki zagospodarowania terytoriów prowadzone przez państwo i towarzyszące zmianom gospodarczym. Wykonuje zadania o charakterze międzyresortowym.

¹² Zgodnie z artykułem 42 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca może powierzyć zarządzanie i realizację części programu operacyjnego jednej lub kilku instytucjom pośredniczącym wyznaczonym przez państwo członkowskie, w tym władzom lokalnym, podmiotom odpowiedzialnym za rozwój regionalny lub organizacjom pozarządowym, zgodnie z postanowieniami umowy zawartej między państwem członkowskim lub instytucją zarządzającą a stosowną instytucją.

w drodze eksperymentu, *collectivités territoriales* mogą pełnić także funkcje instytucji zarządzających. Ma to miejsce w przypadku programów operacyjnych realizowanych w Alzacji, gdzie Rada Regionalna (a nie prefekt regionu) odpowiada za ich zarządzanie. Możliwość powierzenia regionowi funkcji instytucji zarządzającej programami operacyjnymi dopuszcza ustawa z 13 sierpnia 2004 roku o swobodach i obowiązkach lokalnych.¹³ Celem takiego eksperymentu jest sprawdzenie, czy administracja zdecentralizowana we Francji gotowa jest do przejęcia pewnych zadań od struktur państwowych. Regiony francuskie mogą także eksperymentalnie zarządzać programami realizowanymi w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG (2000–2006) oraz Europejskiej współpracy terytorialnej (2007–2013). Są to programy o stosunkowo niewielkim znaczeniu, niemniej fakt ich zarządzania przez *collectivités territoriales* świadczy o rosnącym znaczeniu administracji zdecentralizowanej w realizacji polityki spójności we Francji.

4. Państwo–region: współpraca w procesie zarządzania funduszami strukturalnymi

Szczegółowe wytyczne dotyczące wdrażania francuskich programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007–2013 zostały określone w Okólniku w sprawie zarządzania, monitorowania i kontroli programów współfinansowanych ze środków UE z 13 kwietnia 2007 roku.¹⁴ Dokument ten precyzuje kształt systemu zarządzania i kontroli funduszy unijnych, w tym przede wszystkim podział zadań między administrację rządową a administrację zdecentralizowaną. Definiuje kompetencje rządu centralnego, struktur zdekoncentrowanych państwa oraz instytucji o charakterze samorządowym. Określa także warunki współpracy między powyższymi szczeblami administracji publicznej w kontekście realizacji polityki spójności.

Za zarządzanie większością programów operacyjnych we Francji są odpowiedzialni prefekci regionów, którzy za pomocą procedury subwencji globalnych mogą przekazać władzom regionalnym realizację części zadań w tym obszarze. Jednak środki, którymi zarządzają mogą regiony, są ograniczone. We wspomnianym wcześniej okólniku premiera limit ten określono na poziomie 50% całej wartości programu w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 40% w przypadku Euro-

¹³ La loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales.

¹⁴ La circulaire 5210/SG du 13 avril 2007 de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour la période 2007–2013.

pejskiego Funduszu Społecznego. Oznacza to zatem, iż Rady Regionalne mogą - *de facto* - zarządzać blisko połową środków finansowych w ramach danego programu jako tzw. instytucje pośredniczące. Transfer taki, w założeniu, ma służyć bardziej efektywnemu osiągnięciu celów określonych w programie. Decyzję o przekazaniu realizacji części zadań administracji zdecentralizowanej podejmuje prefekt, który teoretycznie może w ogóle nie zdecydować się na takie posunięcie. W poszczególnych regionach wysokość środków zarządzanych przez Rady Regionalne jest bardzo zróżnicowana. Niemal połową środków zarządza Rada Regionalna Korsyki, z kolei w regionie Górna Normandia w ogóle nie przekazano administracji zdecentralizowanej zadań w formie subwencji globalnej. Niemniej większość regionów zarządza co najmniej 40% środków. Warto nadmienić, iż w programach realizowanych w okresie 2000-2006 prefekci mogli przekazać w formie subwencji globalnej administracji zdecentralizowanej zarządzanie najwyżej 25% wartości danego programu. W okresie 2007-2013 limit ten został podwojony, co dobitnie świadczy o rosnącym znaczeniu administracji zdecentralizowanej w wydatkowaniu funduszy. W ramach programu operacyjnego *Pays de la Loire* finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w poprzedniej perspektywie finansowej Rada Regionalna zarządzała zaledwie 6% całości środków, podczas gdy w obecnym okresie prefekt regionu powierzył Radzie zarządzanie 45% środków.

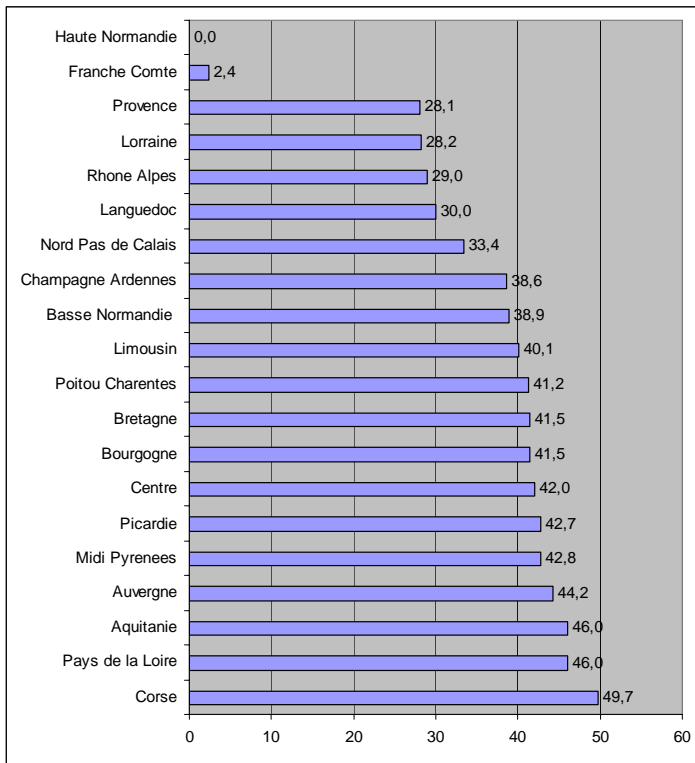
Powierzenie władzom lokalnym realizacji części zadań związanych z zarządzaniem programem wymaga podpisania odpowiedniej umowy, określającej między innymi zadania Rady Regionalnej, priorytety i działania, za które odpowiada, jej obowiązki względem instytucji zarządzającej (czyli prefekta) w zakresie między innymi sprawozdawczości czy kontroli.

Powierzenie organom administracji zdecentralizowanej realizacji niektórych priorytetów wiąże się między innymi z tym, iż mogą one wybierać projekty. Pełną odpowiedzialność za wdrażanie programu, zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym, ponosi jednak instytucja zarządzająca, czyli prefekt regionu.

Współpraca między prefektem a Radą Regionalną w procesie zarządzania programami operacyjnymi przejawia się także poprzez uczestnictwo ich przedstawicieli w dwóch ważnych komitetach: Regionalnym Komitecie Monitorującym (*Le comité régional de suivi*) oraz Regionalnym Komitecie Programowania (*Le comité régional de programmation*). Komitetami tymi kierują wspólnie prefekt i prezydent Rady Regionalnej. W ich skład wchodzi reprezentanci administracji państwowej, zdecentralizowanej, różnych agencji rządowych i pozarządowych oraz partnerzy społeczni i gospodarczy.

Wykres 2

**Wartość środków zarządzanych przez Rady Regionalne w stosunku
do całej alokacji programów operacyjnych
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2007–2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z DIACT.

Zadaniem Regionalnego Komitetu Monitorującego jest przede wszystkim monitorowanie oraz ocena efektywności i skuteczności realizacji danego programu, wyrażanie opinii i zgłaszanie wniosków w zakresie zmian w programie, przygotowywanie różnych raportów sprawozdawczych. Na posiedzeniach Regionalnego Komitetu Programowania są przedstawiane między innymi opinie dotyczące wyboru projektów do realizacji. Warto jednak zaznaczyć, że opinia Komitetu nie ma charakteru wiążącego dla organów podejmujących ostateczną decyzję w sprawie przyznania środków dla danego projektu. W przypadku priorytetów nadzorowanych bezpośrednio przez państwo decyzję podejmuje prefekt regionu, natomiast

w przypadku priorytetów, których realizacja przekazana została administracji zdecentralizowanej – prezydent Rady Regionalnej.

5. Eksperyment w Alzacji

Warto przyjrzeć się bliżej systemowi zarządzania programami operacyjnymi w Alzacji, gdzie zadania instytucji zarządzającej pełni Rada Regionalna. Decyzję w sprawie tego eksperymentu podjął w 2003 roku rząd premiera Jeana-Pierre'a Raffarina. Była to mniej więcej połowa okresu programowania 2000–2006 i istniała poważna obawa, że Francja, z racji zbyt wolnego wdrażania programów unijnych, może w efekcie utracić część środków. Aby temu zapobiec, rząd uprościł i skrócił wiele procedur administracyjnych w celu przyspieszenia absorpcji funduszy UE. Jedną z wprowadzonych zmian było przeniesienie, w drodze eksperymentu, instytucji zarządzającej programem regionalnym z administracji państwowej do Rady Regionalnej. Dlaczego wybrano do tego eksperymentu właśnie Alzację? Nie bez znaczenia jest zapewne fakt, iż jest to region niewielki, relatywnie zamożny, do którego stosunkowo szybko można było dokonać transferu zadań. Należy także pamiętać, iż Alzacja, obok Korsyki, jest jedynym regionem rządonym przez prawicę. W pozostałych Radach Regionalnych większość mają partie lewicowe. Prawicowy rząd Raffarina miał zatem stosunkowo niewielkie pole manewru. Do takich opinii należy oczywiście podchodzić z pewną rezerwą, ale nie można ich nie zauważać.

Jak oceniany jest eksperyment w Alzacji? Władze regionu stosunkowo szybko i sprawnie przejęły zadania od prefekta, jednak w różnych ewaluacjach tej próbnej reformy najczęstsza jest opinia, iż nie można mówić o jakimś znaczącym wzroście jakości zarządzania programem. Jeśli spojrzeć na dane dotyczące stanu wdrażania programów operacyjnych 2000–2006 w poszczególnych regionach, program Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Alzacji cechuje się niższym od średniej krajowej tempem absorpcji środków unijnych. Według stanu na 1 września 2008 roku w ramach francuskich programów regionalnych wypłacono beneficjentom średnio około 85% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.¹⁵ Tymczasem w Alzacji wskaźnik ten wynosi około 83%. Znacznie lepiej wypadają pod tym względem takie regiony, jak na przykład Bretania (90%) czy Lotaryngia (89%), zarządzane bezpośrednio przez prefekta. Warto dodać, iż eksperyment w Alzacji został także przedłużony na lata 2007–2013. Po jego zakończeniu zostanie ponownie poddany ewaluacji, której wyniki będą miały wpływ na kształt systemu zarzą-

¹⁵ Na podstawie opracowania *Etat d'avancement des programmes européens. Etat financier au 1er octobre 2008*, przygotowanego przez CNASEA.

dzania środkami unijnymi we Francji w kolejnych okresach programowania.

6. Podsumowanie

System zarządzania funduszami strukturalnymi we Francji, w porównaniu do zasad obowiązujących w Polsce, jest znacznie bardziej zdecentralizowany, ale jednocześnie mniej zdecentralizowany. To, co we Francji jest obecnie tylko ostrożnym eksperymentem (przypadek Alzacji), w Polsce jest regułą. Realizacja 16 regionalnych programów operacyjnych, przygotowanych i zarządzanych bezpośrednio przez władze samorządowe, jest przykładem daleko posuniętej decentralizacji wdrażania unijnych funduszy. Francja, jak dotąd, nie zdecydowała się na taki krok, pozostawiając administracji państwowej większość zadań i odpowiedzialności. Jakie są tego przyczyny? Należy zwrócić uwagę na fakt, iż podział zadań między terytorialne struktury państwowe a administrację zdecentralizowaną jest we Francji rozumiany inaczej niż w Polsce. W naszym kraju coraz powszechniej akceptowany jest pogląd, że to marszałek województwa jest jego gospodarzem, że samorząd jest odpowiedzialny za rozwój gospodarczy regionu, za jego promocję, natomiast wojewoda jako przedstawiciel państwa pełni stosunkowo ograniczone funkcje związane z nadzorem, kontrolą czy bezpieczeństwem publicznym.¹⁶ Dlatego w pracach nad przygotowaniem kształtu systemu zarządzania funduszami unijnymi w okresie 2007–2013 zdecydowano, aby samorzady odpowiadały w pełni za realizację programów regionalnych. We Francji funkcje reprezentacji państwa w regionie czy departamencie nie ograniczają się wyłącznie do kwestii związanych z nadzorem, kontrolą czy bezpieczeństwem publicznym. Administracja państwowa w regionie czy departamencie nadal realizuje wiele zadań publicznych. W regionach francuskich znacznie trudniej określić, kto jest ich gospodarzem - prefekt czy prezydent Rady Regionalnej. Ten dualizm przekłada się w oczywisty sposób na system zarządzania funduszami unijnymi, za co odpowiedzialna jest generalnie administracja państwowa, choć coraz większy jest udział władz regionalnych w zarządzaniu (między innymi poprzez wspomnianą procedurę *subvention globale*).

Warto zastanowić się, jakie są zalety francuskiego scentralizowanego systemu wdrażania programów operacyjnych. Wydaje się, iż w przypadku tego systemu łatwiejsza jest koordynacja poszczególnych instru-

¹⁶ Oczywiście relacje między marszałkiem i wojewodą w Polsce zależą w znacznym stopniu nie tylko od przepisów prawa, ale także od ich ambicji politycznych. Wydaje się jednak, iż w większości województw ukształtował się już podział zadań, zgodnie z którym za szeroko rozumiany rozwój regionu są odpowiedzialne przede wszystkim władze lokalne.

mentów wsparcia. Ponadto podkreśla się często, iż zarządzanie programami przez prefekta, który jest przedstawicielem państwa mianowanym przez prezydenta Republiki, gwarantuje większą neutralność, bezstronność w realizowaniu zadań (w tym w procesie wyboru projektów do finansowania, co zawsze jest kwestią delikatną) niż przez władze lokalne pochodzące z wyborów. Istnieje we Francji opinia, iż administracja zdecentralizowana jest znacznie bardziej upolityczniona i podatna na różnego rodzaju naciski grup interesów niż instytucje państwowe. Ponadto niektórzy urzędnicy państwowi podkreślają, iż struktury administracji zdecentralizowanej nie są jeszcze gotowe, aby wziąć na siebie pełną odpowiedzialność za realizację programów.

Należy także wskazać na wady systemu zarządzania funduszami we Francji. Za najpoważniejszą ułomność uznać trzeba rozmytą, niejasną odpowiedzialność za realizację programów. Formalnie za zarządzanie odpowiada prefekt regionu, jednak znaczna część środków jest rozdzielana przez władze regionalne, działające jako tzw. instytucje pośredniczące. W przypadku problemów z wdrażaniem bardzo prawdopodobne są spory na linii administracja państwowa – administracja regionalna. Charakterystyczne jest, iż pracami komitetów monitorujących oraz komitetów programowania kierują jednocześnie prefekt (reprezentujący instytucję zarządzającą) oraz przewodniczący Rady Regionalnej (instytucja pośrednicząca). Nie wydaje się, aby takie rozwiązanie było z punktu widzenia sprawnego zarządzania efektywne. Warto przypomnieć, iż w polskim systemie wdrażania pracami komitetów monitorujących programy krajowe kieruje minister rozwoju regionalnego, natomiast w przypadku programów regionalnych – marszałek danego województwa. Dzięki temu jasny jest podział odpowiedzialności, czego nie da się powiedzieć o rozwiązaniu francuskim.

Z pewnością warto korzystać z doświadczeń Francji, która realizuje programy unijne znacznie dłużej niż Polska. Francuzi doradzają polskiej administracji na przykład w kwestiach związanych z doskonaleniem metodologii i standardów ewaluacji wykorzystania środków unijnych. Współpracę tę warto kontynuować i rozszerzać na inne obszary. Jednak z satysfakcją należy uznać, iż w zarządzaniu programami współfinansowanymi ze środków unijnych Polska, decydując się na znaczną decentralizację wdrażania, jest o krok dalej niż Francja, która do kwestii przekazania władzom lokalnym pełnej odpowiedzialności za realizację programów podchodzi bardzo ostrożnie. Władze lokalne domagają się większego udziału w zarządzaniu, podkreślając, iż są na to przygotowane. Rząd francuski zdaje sobie sprawę z tego, iż zmiany w systemie zarządzania funduszami powinny zmierzać w kierunku głębszej decentralizacji. Świadczą o tym eksperyment w Alzacji, realizowany w perspektywach 2000–2006 oraz 2007–2013, a tak-

że fakt zarządzania przez administrację zdecentralizowaną programami w ramach INTERREG oraz Europejskiej współpracy terytorialnej. Wydaje się jednak, iż kraj unitarny o silnych tradycjach centralistycznych, jakim jest Francja, potrzebuje czasu na podjęcie decyzji o przekazaniu władzom lokalnym większych kompetencji i odpowiedzialności.

Bardzo interesujące i innowacyjne wydaje się podejście Francuzów do zastosowania eksperymentów w wybranych sferach życia publicznego. Wychodzą oni z założenia, że warto przetestować pewne rozwiązania na ograniczonym obszarze (na przykład w jednym z 22 regionów), zanim wprowadzi się je w całym kraju. Możliwość taką daje ustawa z 1 sierpnia 2003 roku dotycząca przeprowadzenia eksperymentów przez samorządy terytorialne. Ustawa określa w poszczególnych przypadkach warunki przedłużenia lub modyfikacji eksperymentu, upowszechnienia zastosowanych i sprawdzonych rozwiązań lub też rezygnacji z jego kontynuowania wówczas, gdy nie został on pozytywnie oceniony. Wydaje się, iż podejście eksperymentalne mogłoby z powodzeniem być stosowane także w Polsce.

Bibliografia

Annuaire régional d'Eurostat 2008.

Etat d'avancement des programmes européens. Etat financier au 1er octobre 2008.

EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future, DG REGIO, June 2008.

Le Cadre de référence stratégique national, June 2007.

Regional GDP per inhabitant in the UE 27, 12 February 2008, Eurostat.

Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013.

Współpraca administracji centralnej i lokalnej RFN w zakresie podziału środków funduszy strukturalnych na lata 2007–2013

Katarzyna Zbrojkiewicz-Zamęcka

Republika Federalna Niemiec jest federacją 16 krajów związkowych (landów), które mają charakter państw o ograniczonej suwerenności. Każdy z nich ma konstytucję, parlament, rząd oraz sądownictwo. Federacja współpracuje bezpośrednio nie z administracją samorządową, ale jedynie z krajami związkowymi. Przykładem tej współpracy jest proces podziału środków na realizację polityki spójności w latach 2007–2013 na regiony celu 1. Konwergencja i 2. Konkurencyjność i Zatrudnienie. Natomiast w podział funduszy na cel 3. Współpraca terytorialna są zaangażowane inne instytucje z krajów sąsiedzkich.

1. Polityka strukturalna w Niemczech

Polityka strukturalna, zwana także polityką spójności, jest jedną z głównych polityk Unii Europejskiej. Polega na celowej działalności organów władzy publicznej na rzecz przebudowy struktury gospodarczej i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru, w celu wyrównywania szans rozwoju między regionami oraz podniesienia konkurencyjności i wzrostu.¹

W Niemczech główne wyzwanie polityki strukturalnej stanowi utrzymująca się słabość nowych landów, które od czasu zjednoczenia sto-

¹ J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świtak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele, działania, środki*, Kraków 2008, s. 68.

ją przed różnorodnymi współzależnymi problemami, począwszy od „drenażu mózgów” po słaby wzrost gospodarczy i ubóstwo społeczne.

W latach 2007–2013 wsparcie Wspólnoty dla regionów dwóch celów: 1. Konwergencja oraz 2. Konkurencyjność i Zatrudnienie. W ramach celu 1 wsparcie otrzymują regiony, w których PKB na głowę wynosi mniej niż 75% średniej Unii Europejskiej (liczony dla 25 krajów członkowskich). Są to przede wszystkim landy wschodnie, które wciąż borykają się z problemami strukturalnymi. Regiony te w latach 2007–2013 otrzymają około 16,1 mld euro. Natomiast pozostałe landy (z wyłączeniem okręgu Lüneburg) otrzymają w ramach celu 2. wsparcie w wysokości około 9,4 mld euro.

W perspektywie finansowej 2007–2013 środki z funduszy strukturalnych zostały rozdzielone między 38 programów operacyjnych: 18 regionalnych programów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (17 landów i okręg Lüneburg), 18 regionalnych programów Europejskiego Funduszu Społecznego (17 landów i okręg Lüneburg) oraz Federalny Program Transport (*Bundesprogramm Verkehr*) i Federalny Program EFS (*Bundesprogramm ESF*). Programy te są finansowane z dwóch funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego² oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.³

2. Podział zadań między szczeblem centralnym a regionalnym

Podstawowym zadaniem federacji jest koordynowanie polityki europejskiej i doprowadzenie do uzyskania spójnego stanowiska krajów związkowych i federacji. Politykę strukturalną koordynuje Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii. Do jego zadań należy przede wszystkim:

- ◆ uzgadnianie stanowiska między landami a federacją w kwestiach polityki strukturalnej;
- ◆ reprezentowanie RFN w organach Unii Europejskiej zajmujących się polityką spójności;

² Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest funduszem strukturalnym Wspólnoty Europejskiej i ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji we Wspólnocie.

³ Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest funduszem strukturalnym Unii Europejskiej i ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia.

- ♦ ogólne wyznaczanie strategii i koordynowanie jej realizacji w ramach funduszy strukturalnych;
- ♦ koordynacja i implementacja Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, łącznie z kontrolą finansową.⁴

Kraje związkowe natomiast odpowiadają za implementację funduszy strukturalnych poprzez tworzenie i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych. Powołują one Instytucje Zarządzające, w większości są to ministerstwa krajów związkowych albo kancelarie senatów, w niektórych przypadkach jedna instytucja pełni funkcje Instytucji Zarządzającej dla obu programów (EFRR i ESF), w innych są to dwa odmienne urzędy. Każdy program operacyjny posiada Komitet Monitorujący, w którego skład, oprócz przedstawicieli landów, wchodzi reprezentanci federacji, Komisji Europejskiej, a także partnerów społecznych i gospodarczych.

Tabela 1

Instytucje Zarządzające Programów Regionalnych w RFN

Kraj związkowy	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Społeczny
Brandenburgia	Ministerstwo Gospodarki	Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych, Zdrowia i Rodziny
Meklemburgia-Pomorze Przednie	Kancelaria Kraju	Kancelaria Kraju
Saksonia	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
Saksonia-Anhalt	Ministerstwo Finansów	Ministerstwo Finansów
Turyngia	Ministerstwo Gospodarki, Technologii i Pracy	Ministerstwo Gospodarki, Technologii i Pracy
Badenia-Wirtembergia	Ministerstwo Żywności i Spraw Rolnych	Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych
Bawaria	Bawarskie Ministerstwo Infrastruktury, Spraw Gospodarczych, Transportu i Technologii	Bawarskie Ministerstwo Pracy i Dobrobytu Społecznego, Spraw Rodziny i Kobiet
Berlin	Burmistrz i Senator Gospodarki, Technologii i Spraw Kobiet	Burmistrz i Senator Gospodarki, Technologii i Spraw Kobiet

⁴ Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Länder über die Durchführung der EFRE-OPs der Länder 2007-2013 für die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom 14. Februar 2007.

Brema	Senator Spraw Ekonomicznych i Portów Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Bremy	Senator Pracy, Spraw Kobiet, Zdrowia, Młodzieży i Spraw Społecznych Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Bremy
Hamburg	Ministerstwo Gospodarki i Spraw Społecznych Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Hamburga	Ministerstwo Gospodarki i Spraw Społecznych Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Hamburga
Hesja	Ministerstwo Gospodarki, Transportu, Rozwoju Miejskiego i Regionalnego	Ministerstwo Spraw Społecznych
Dolna Saksonia	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Transportu	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Transportu
Nadrenia Północna-Westfalia	Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii	Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii
Nadrenia-Palatynat	Ministerstwo Gospodarki, Transportu, Rolnictwa i Winnictwa	Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych, Zdrowia Spraw Rodziny i Kobiet
Kraj Saary	Ministerstwo Gospodarki i Nauki	Ministerstwo Sprawiedliwości, Zatrudnienia, Zdrowia i Spraw Społecznych
Szlezwik-Holsztyn	Ministerstwo Nauki, Gospodarki i Transportu	Ministerstwo Sprawiedliwości, Zatrudnienia i Spraw Europejskich

Źródło: Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013.

3. Podział środków polityki strukturalnej

Podstawowe zasady podziału środków funduszy strukturalnych są zawarte w artykule 18 par. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności: *Komisja dokonuje indykatywnego podziału rocznego zasobów według państw członkowskich zgodnie z kryteriami*

i metodologią określonymi w załączniku II.⁵ Jednak podział na poszczególne programy jest dokonywany na poziomie krajowym. Natomiast podział środków wewnątrz obszaru objętego celem 1. lub 2. jest zadaniem Federacji, a nie Komisji Europejskiej. Uzgodnione w obrębie kraju postanowienie dotyczące podziału środków zatwierdza Komisja Europejska.

W Republice Federalnej Niemiec zasadą jest ustalanie stanowiska między federacją i krajami związkowymi, a następnie przedstawianie wspólnego stanowiska Komisji Europejskiej. Taki proces miał miejsce także w przypadku negocjacji dotyczących okresu 2007–2013. Początkowo negocjacje były prowadzone przez Federalne Ministerstwo Finansów, jednak w 2005 roku, po wejściu w życie rozporządzenia kanclerz⁶ przenoszącego kompetencje polityki europejskiej, a co za tym idzie referat właściwy do spraw polityki spójności do Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii, ten właśnie resort stał się wiodącym w sprawach funduszy strukturalnych.

Propozycja Komisji Europejskiej

Negocjacje w sprawie podziału środków funduszy strukturalnych UE w RFN zainaugurowała Komisja Europejska, która przedstawiła wstępny podział środków przypadających na poszczególne landy. Na okres 2007–2013 Komisja zaproponowała środki w wysokości 341,4 mld euro⁷: 79,3% na cel 1. (Konwergencja), 16,5% na cel 2. (Konkurencyjność i zatrudnienie), a 4,2% na cel 3. (Współpraca terytorialna). W swojej propozycji Komisja brała wyłącznie pod uwagę liczbę ludności zamieszkującej dany land.

Punkty sporne

W trakcie podziału środków ujawniły się spory między federacją a krajami związkowymi w sprawie Federalnego Programu Transport (*Bundesprogramm Verkehr*).

Pierwszym problemem był pomysł ustanowienia Federalnego Programu Transport. Na poziomie federalnym podjęto decyzję, że część środków przeznaczonych na cel 1. zostanie przeznaczona na program transportowy, który będzie obejmował landy celu 1.. Program ten koncentruje się na wspieraniu:

⁵ Dz. Urz. L 210 z 31.7.2006 r.

⁶ Zob. *Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22. November 2005*, BGBl. I, s. 3197.

⁷ Pismo Komisji Europejskiej z 24 stycznia 2006 r. w sprawie podziału środków funduszy strukturalnych na lata 2007–2013, dokument wewnętrzny EA 3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

- ◆ budowy nowych autostrad,
- ◆ budowy linii kolejowych,
- ◆ rozbudowy połączeń między portami morskimi,
- ◆ rozbudowy autostrad między regionami metropolitalnymi i aglomeracjami wewnątrz i na zewnątrz obszaru celu Konwergencja,
- ◆ budowy nowych i rozbudowy istniejących połączeń do państw sąsiadujących: Polski i Czech,
- ◆ rozbudowy połączeń wodnych.⁸

Landy sprzeciwiły się zabraniu im 3 487 788 340 euro (22%) z puli przyznanych środków na cel 1. Natomiast federacja uważała, że jej głównym zadaniem jest ochrona interesów całego kraju, a więc również dbanie o lepsze połączenia transportowe na obszarze pod tym względem zapóźnionym. Uważano, że problem będzie lepiej rozwiązany przez federację niż poszczególne landy i przyczyni się do rozwoju całego kraju. Ponadto argumentowano, że:

- ◆ Federalny Program Transport był realizowany w okresie 2000–2006;
- ◆ zbyt małe dofinansowanie Federalnego Planu Dróg Transportowych (*Bundesverkehrswehplan*) i szczególne potrzeby we wschodnich Niemczech wymuszają poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania.⁹

Ponieważ z artykułu 104a Ustawy Zasadniczej¹⁰ wynika, że to federacja odpowiada za podział środków, kraje związkowe, po przesłaniu protestów, musiały zaakceptować decyzję Ministerstwa o utworzeniu Federalnego Programu Transport. Także Komisja Europejska zaakceptowała niniejszą decyzję.

Federalny Program EFS (*Bundesprogramm ESF*)

Drugim punktem spornym był Federalny Program EFS. Landy sprzeciwiły się jego wprowadzeniu, argumentując, iż każdy kraj związkowy prowadzi własny program Europejskiego Funduszu Społecznego i program federalny jedynie dublowałby istniejący już program. Ministerstwo

⁸ *Die Wirksamkeit der EU-Strukturpolitik in Deutschland*, dokument wewnętrzny EA3 BMWi.

⁹ Tezy na spotkanie przedstawicieli Federacji oraz krajów związkowych 25 stycznia 2006 r., materiał wewnętrzny EA3 BMWi.

¹⁰ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949* (BGBl, s. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I, s. 2034).

stało jednak na stanowisku, że polityka zatrudnienia jest zadaniem federalnym i dlatego powinien zostać wprowadzony odrębny program Europejskiego Funduszu Społecznego na całym terenie Niemiec. Podkreślano, że zadaniem Europejskiego Funduszu Społecznego jest wsparcie polityki zatrudnienia krajów członkowskich.

Do zadań Federalnego Programu EFS należą:

- ◆ poprawa zatrudnienia i przedsiębiorczości, uruchamianie działalności gospodarczej;
- ◆ kształcenie ustawiczne;
- ◆ zatrudnienie i integracja społeczna;
- ◆ instrumenty ponadnarodowe.

Po konsultacjach landy zaakceptowały decyzję o utworzeniu Federalnego Programu EFS. Także Komisja Europejska zaakceptowała wyodrębnienie obu programów federalnych.

Klucz do podziału pozostałych środków

Po odliczeniu funduszy na programy federalne: Transport i Europejski Fundusz Społeczny, pozostałe środki przyznane przez Komisję Europejską miały być rozdysponowane między kraje związkowe. Jednakże, jako że propozycja Komisji brała pod uwagę wyłącznie wielkość zaludnienia, wiele landów nie chciało się zgodzić na taki podział. Landy, które miały większy odsetek bezrobotnych lub zatrudnionych w rolnictwie, czuły się pokrzywdzone wyborem tylko jednego kryterium. Rząd federalny natomiast, stojąc na stanowisku, że poprzez wyodrębnienie dwóch programów federalnych zabezpieczył interesy federacji, oraz nie chcąc zbytnio ingerować w politykę na poziomie regionów, zdecydował, aby decyzję o sposobie podziału funduszy na okres 2007–2013 podjęły samodzielnie landy. Po tej propozycji wśród krajów objętych celem 1. powstała grupa robocza, mająca za zadanie wypracowanie wspólnego stanowiska. 25 stycznia 2006 roku odbyło się spotkanie przedstawicieli federacji oraz krajów związkowych wschodnich Niemiec, które miało zakończyć trwający spór. Niestety zadanie to nie zostało przez powyższą grupę wypełnione. W związku z tym Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii przedstawiło własną propozycję podziału pozostałych funduszy w ramach celu 1.

W piśmie z 26 czerwca 2006 roku do Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii Szef Kancelarii Krajowej Saksonii-Anhalt poinformował o porozumieniu między landami akceptującymi przedstawiony projekt podziału. Wypracowane porozumienie zawierało następujące postanowienia:

- ◆ region Lüneburg (część Dolnej Saksonii) otrzyma wsparcie przejściowe w wysokości 991 385 538 euro;
- ◆ z tej sumy odliczone zostanie 19,4% (192 374 596 euro) na obydwie programy federalne, zatem region Lüneburg otrzyma 799 010 942 euro;
- ◆ na Federalny Program Transport zostanie przeznaczone 1 520 319 639 euro;
- ◆ alokacja na Federalny Program EFS w ramach celu Konwergencja wyniesie 1 325 569 051 euro.¹¹

Landy obszaru celu 2., podobnie jak w przypadku celu 1., utworzyły grupę roboczą, mającą wypracować wspólne stanowisko w sprawie pozostałych funduszy. W jej skład wchodził przedstawiciel landów, a także zaproszony przedstawiciel federacji. Efekty pracy grupy roboczej zostały zaprezentowane na spotkaniu szefów rządów państw związkowych landów zachodnich Niemiec 9 maja 2006 roku. Wypracowane stanowisko zawierało scenariusze odniesienia oraz proponowane rozwiązanie.¹²

Pierwszym scenariuszem odniesienia był podział środków na okres 2000–2006. Podział ten oparty był na podziale środków na *Gemeinschaftsaufgabe*.¹³ Drugim scenariuszem odniesienia była metoda obliczeniowa przyjęta przez Komisję Europejską. Trzecim scenariuszem był podział według aktualnego podziału *Gemeinschaftsaufgabe*. W przypadku tego scenariusza metoda obliczeniowa zawierała wskaźniki: średniego bezrobocia w latach 2002–2005, średniej płacy brutto w 2003 roku, zagęszczenia infrastruktury oraz prognozę zatrudnienia na lata 2004–2011.¹⁴ W stanowisku znalazły się także propozycje grupy roboczej dotyczące podziału środków na nowy okres. Proponowano, aby fundusze zostały rozdzielone według kombinowanego wskaźnika, na który składać się miały, oprócz liczby ludności: stopa bezrobocia, liczba miejsc pracy potrzebnych do zwiększenia stopy zatrudnienia do 70%, liczba osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, gęstość zaludnienia. Ponadto zamieszczono klauzulę, że każdy land otrzyma wsparcie w wysokości mniejszej najwyżej o 10% od otrzy-

¹¹ Pismo z dnia 26 czerwca 2006 r. Szef Kancelarii Krajowej Saksonii-Anhalt do Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii, materiał wewnętrzny EA 3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

¹² Tezy na posiedzenie szefów rządów państw związkowych landów zachodnich 9 maja 2006 r., materiał wewnętrzny EA 3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

¹³ *Gemeinschaftsaufgabe* (GA) jest podstawowym krajowym instrumentem polityki regionalnej, polegającym na współpracy landów z federacją, z którego finansuje się wsparcie głównie dla przedsiębiorstw. Podstawą GA jest art. 91a Ustawy Zasadniczej.

¹⁴ 36. Rahmenplan *Gemeinschaftsaufgabe* „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur”, pkt. 5.1., Bundestagsdrucksache 16/5215.

manego w poprzednim okresie wsparcia. Propozycja ta została zaakceptowana na posiedzeniu szefów rządów 9 maja 2006 roku.

Proces uzgadniania zakończył się osiągnięciem porozumienia między federacją a landami na temat alokacji środków funduszy strukturalnych między programy federalne oraz regionalne.

Podział środków był dyskutowany zarówno z landami, jak i zainteresowanymi ministerstwami. Po przyjęciu wszystkich postanowień Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii przesłało ustalenie wraz z tabelą prezentującą podział środków do Komisji Europejskiej 28 września 2006 roku, kończąc wyczerpujący proces negocjacji z krajami związkowymi. Komisja Europejska zaakceptowała tę propozycję.

Tabela 2

Podział środków funduszy strukturalnych na lata 2007–2013

Kraj związkowy	Cel: Konwergencja	Cel: Konkurencyjność i zatrudnienie
Brandenburgia	2,118,982,203	0
Meklemburgia-Pomorze Przednie	1,669,893,853	0
Saksonia	3,962,999,620	0
Saksonia-Anhalt	2,575,723,005	0
Turyngia	2,106,697,012	0
Badenia-Wirtembergia	0	409,398,654
Bawaria	0	885,993,891
Berlin	0	1,211,565,841
Brema	0	231,061,373
Hamburg	0	126,421,681
Hesja	0	450,189,363
Dolna Saksonia	799,010,942	875,860,378
Nadrenia Północna-Westfalia	0	1,967,427,185
Nadrenia-Palatynat	0	331,380,027
Kraj Saary	0	284,002,775
Szlezwik-Holsztyn	0	473,900,508
Federalny Program ESF	1,325,569,051	2,162,219,289
Federalny Program Transport	1,520,319,639	0

Źródło: Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013.

4. Wnioski i rekomendacje

Efektywność procesu podejmowania decyzji w kontekście systemu federalnego. Istniejący w Republice Federalnej Niemiec system federalny co prawda wpływa na większą demokratyzację, jednakże stanowi duże utrudnienie w funkcjonowaniu państwa. Wszystkie decyzje mogą być podjęte dopiero po uzgodnieniu z krajami związkowymi. W ten sposób proces podejmowania decyzji niezmiernie się wydłuża. W tym przypadku należy się zastanowić na wprowadzeniu pewnych ulepszeń, które bez uszczerbku dla zasady federalizmu usprawniłyby ten proces. Być może zasadne byłoby wprowadzenie pewnych ograniczeń czasowych dla uzgodnienia decyzji między krajami związkowymi.

Problem reprezentacji w kontaktach zagranicznych. Ponadto system federacji wpływa na problemy z wyłanianiem reprezentacji w kontaktach zagranicznych. W przypadku polityki strukturalnej objawia się to tym, że część dokumentów jest przekazywana Komisji Europejskiej za pośrednictwem Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii, a część bezpośrednio przez administrację landów. Właściwym rozwiązaniem wydaje się dokładniejsze sprecyzowanie kwestii związanych z występowaniem do Komisji Europejskiej, niż ma to miejsce w Porozumieniu o współpracy między federacją a krajami związkowymi na temat wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013.

Prymat interesów partykularnych. Kraje związkowe dbają przede wszystkim o zabezpieczenie własnych interesów, nie zważając na interes federacji. Objawiło się to przy projekcie federalnych programów operacyjnych - kraje związkowe nie widziały wartości dodanej generowanej przez ogólnokrajowe programy, ale chciały jedynie zwiększyć pulę środków przeznaczoną do wykorzystania. Warto przeanalizować przygotowanie analizy, wskazującej na wartość dodaną, jaka wynika z wprowadzenia programów federalnych oraz przekazać ją przedstawicielom landów. Być może wpłynęłoby to w przyszłości na lepszą akceptację działań podejmowanych przez federację kosztem uprawnień krajów związkowych.

Jedność wobec aktorów zewnętrznych. Należy podkreślić, że w kontaktach z Komisją Europejską landy oraz federacja, mimo częstych różnic poglądów, zawsze prezentują jednolite stanowisko. Nie ma tu miejsca na angażowanie podmiotów trzecich, strony zawsze starają się osiągnąć porozumienie.

5. Implikacje dla Polski

Przykład Niemiec może wskazywać, że dobrym rozwiązaniem jest duża decentralizacja zarządzania funduszami strukturalnymi. Tymczasem w Polsce tylko część środków jest zarządzana w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych przez marszałków województw. Doświadczenia z obecnej perspektywy finansowej będą mogły dać w przyszłości odpowiedź na pytanie o efektywne wykorzystanie tych środków, zdolność operacyjną województw do ich właściwego wykorzystania oraz decentralizację większej ilości środków.

W Republice Federalnej Niemiec większość środków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (z wyjątkiem Federalnego Programu Transport) jest dzielona na programy regionalne. W Polsce natomiast duża część środków jest dzielona tematycznie (programy: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej). Może powstać pytanie, który podział środków będzie bardziej skuteczny: regionalny czy skoncentrowany na poszczególnych celach. Ponadto w Polsce przedstawiciele regionów byli zaangażowani w proces podziału środków w dużo mniejszym zakresie niż w Niemczech. Uczestniczyli w konsultacjach wypracowania algorytmu podziału środków na programy regionalne, ale decyzja o jego wyborze została podjęta na szczeblu krajowym.

6. Republika Federalna Niemiec a przyszłość europejskiej polityki spójności

Proces podziału środków funduszy europejskich na okres 2007–2013 może nasunąć pytanie, jaki jest stosunek Niemiec do przyszłości polityki spójności. Odpowiedź na nie można znaleźć we Wspólnym stanowisku federacji i krajów związkowych do Czwartego sprawozdania na temat spójności gospodarczej i społecznej.¹⁵ Niemcy opowiadają się za wsparciem przede wszystkim słabszych regionów oraz równoczesnym zmniejszeniem wsparcia w ramach celu 2. Kładą też nacisk na wspieranie regionów, które są konkurencyjne globalnie, i w których rozwijają się innowacje. Należy podnosić atrakcyjność regionów poprzez wzrost gospodarczy i zatrudnienie, co będzie przeciwdziało negatywnym procesom demograficznym. Uważa się, że warunki socjalne również decydują o atrakcyjności regionu dla wykwalifikowanych pracowników. Niemcy opowiada-

¹⁵ Zob. www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-stellungnahme-zum-vier-ten-bericht-der-ek-engl.,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

ją się za promocją rozwoju nowych technologii w dziedzinie energii odnawialnej, efektywności energetycznej, a zrównoważony rozwój powinien być horyzontalną zasadą w procesie programowania polityki spójności. Szczególny nacisk położony jest na związki miast z ich otoczeniem, ich stabilizację społeczno-gospodarczą i rozwój infrastruktury. W kwestii ograniczenia autonomii funduszy Niemcy proponują, aby Fundusz Globalizacyjny został włączony do Europejskiego Funduszu Społecznego, a Fundusz Spójności do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ponadto należy prowadzić stałą ocenę efektywności polityki. W celu zwiększenia efektywności powinno się zaangażować więcej środków prywatnych - zgodnie z zasadami partnerstwa i skuteczności.

7. Podsumowanie

Współpracę administracji federalnej z administracją landów w zakresie podziału środków funduszy strukturalnych na lata 2007-2013 można ocenić dobrze. Należy podkreślić dużą samodzielność, jaką organ administracji centralnej pozostawił organom administracji landów w zakresie podziału przyznaných środków. Gdy osiągnięcie porozumienia okazało się niemożliwe, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii przygotowało stanowisko, które ostatecznie uzyskało akceptację przedstawicieli landów. W przypadku Polski udział przedstawicieli regionów miał charakter wyłącznie konsultacyjny.

Podsumowując, można stwierdzić, że zasada federalizmu wpłynęła na spowolnienie procesu podziału środków, jednak jest ona podstawą demokratyzacji podejmowania decyzji na temat podziału środków wsparcia na lata 2007-2013. Trudno rozstrzygać, czy scentralizowanie tego działania, mające na celu usprawnienie procesu, przyniosłoby więcej korzyści od tych, które płyną z zasady decentralizacji i przyznania szerokich uprawnień krajom związkowym.

Bibliografia

Akty prawne, dokumenty programowe

36. *Rahmenplan Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*, Bundestagsdrucksache 16/5215.

Geschäftsverteilungspläne, <http://intranet.bmwi.ivbb.bund.de/>.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl, s. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I, s. 2034).

Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Berlin, Januar 2008.

Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22. November 2005, BGBl. I, s. 3197.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dz. U. L 210 z 31 lipca 2006 r.).

Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Länder über die Durchführung der EFRE-OPs der Länder 2007-2013 für die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom 14. Februar 2007.

Publikacje, dokumenty niepublikowane

Die Wirksamkeit der EU-Strukturpolitik in Deutschland, dokument wewnętrzny EA3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

Pismo Komisji Europejskiej z 24 stycznia 2006 r. w sprawie podziału środków funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, dokument wewnętrzny EA 3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

Pismo z dnia 26 czerwca 2006 r. Szef Kancelarii Krajowej Saksonii-Anhalt do Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii, materiał wewnętrzny EA 3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

Tezy na spotkanie przedstawicieli federacji oraz krajów związkowych 25 stycznia 2006 r., materiał wewnętrzny EA3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

Tezy na posiedzenie szefów rządów państw związkowych landów zachodnich 9 maja 2006 r., materiał wewnętrzny EA 3 Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

Tkaczyński J. W., Willa R., Świtak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013. Cele, działania, środki*, Kraków 2008.

Wzrost czy równość? Raporty EoRPA za rok 2007, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

www.bmwi.bund.de

www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-stellungnahme-zum-vierten-bericht-der-ek-engl.,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

www.esf.de

Współpraca Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej z przedstawicielstwami polskich regionów

Michał Sułkowski

Przy Unii Europejskiej funkcjonują Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej oraz przedstawicielstwa polskich regionów, które reprezentują Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw.

1. Charakterystyka polskich instytucji, reprezentujących administrację rządową i samorządową przy Unii Europejskiej

Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej jest placówką dyplomatyczną, którą kieruje ambasador tytularny - stały przedstawiciel Polski przy Unii Europejskiej. Wykonuje on, w imieniu ministra spraw zagranicznych, stosownie do jego poleceń, czynności nadzoru i koordynacji wobec przedstawicieli urzędów i instytucji delegowanych z kraju, zgodnie z interesem RP oraz zadaniami polityki zagranicznej. Przedstawicielstwo podlega bezpośrednio Ministerstwu Spraw Zagranicznych, a podstawą jego funkcjonowania jest Regulamin wewnętrzny, nadany przez ministra spraw zagranicznych.¹ Stałe Przedstawicielstwo powstało w 2004 roku

¹ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli - zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej na podstawie art. 39 ust. 7 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz § 7 ust. 3 Regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych (zarządzenie MSZ nr 3 z dnia 28 grudnia 2001 r.).

z przekształcenia Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej, istniejącego w Brukseli od 1989 roku. Jego głównym zadaniem od tej pory jest udział, wraz z reprezentantami administracji krajowej, w tworzeniu wspólnotowego prawa oraz w dyskusjach prowadzonych w Unii na temat kierunków jej rozwoju. Do najważniejszych zadań Przedstawicielstwa należą w szczególności:

- ♦ reprezentacja RP we właściwych organach Rady UE;
- ♦ wspieranie udziału innych przedstawicieli Polski w pracach Rady UE;
- ♦ reprezentacja RP w innych instytucjach i organach UE;
- ♦ ochrona interesów RP i jej obywateli w procesie decyzyjnym UE;
- ♦ analiza działalności UE oraz przekazywanie właściwym organom władzy RP informacji na jej temat;
- ♦ popieranie realizacji celów i zasad UE.

Obowiązki pracowników Stałego Przedstawicielstwa to przede wszystkim: monitorowanie i analiza polityk Unii Europejskiej, działalności legislacyjnej i implementacyjnej instytucji unijnych, uczestnictwo w pracach komitetów oraz grup roboczych, monitorowanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, współpraca z Parlamentem Europejskim i monitorowanie jego prac, a także z Dyrekcjami Komisji Europejskiej i innymi instytucjami UE.

Biura Regionalne to ogólna nazwa placówek reprezentujących regiony europejskie przy Unii Europejskiej. Regiony należy tu rozumieć zarówno jako części składowe państw federacyjnych, jednostki administracyjne państw w układzie terenowym (np. województwa), miasta, a także euroregiony. W zależności od struktury administracyjnej państwa regiony są reprezentowane indywidualnie lub grupowo. Obecnie prawie wszystkie regiony mają w Brukseli przedstawicielstwa, biura łącznikowe lub informacyjne. Biura te, oprócz reprezentowania władz lokalnych, wspomagają również działania takich podmiotów, jak: regionalne izby przemysłowo-handlowe, wyższe uczelnie, instytuty naukowo-badawcze czy też izby i organizacje turystyczne.

Biura Regionalne, w przeciwieństwie do Stałych Przedstawicielstw poszczególnych państw, nie mają statusu dyplomatycznego. Jeśli chodzi o organizację biur, to stosowane są różne rozwiązania. Niektóre z nich stanowią część administracji swoich regionów, jak na przykład polskie biura, które podlegają Urzędowi Marszałkowskiemu. Ich personel w takim przy-

padku jest wybierany i finansowany przez administrację regionu oraz związany instrukcjami i poleceniami władz regionu.

Do najważniejszych zadań Biur Regionalnych należą:

- ◆ Informowanie administracji regionalnej o inicjatywach, zamierzeniach legislacyjnych i decyzjach UE oraz aktualnych projektach i bieżącej działalności instytucji unijnych; zbieranie i selekcjonowanie informacji, mogących mieć znaczenie dla regionów; śledzenie procesu legislacyjnego; zbieranie i przekazywanie informacji o organizowanych przetargach publicznych.
- ◆ Reprezentowanie interesów regionów, przedstawianie Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu ich problemów oraz opinii politycznych; monitorowanie regulacji, polityk i instrumentów unijnych; wpływanie na ich kształt zgodnie z interesami regionu; wspieranie wykorzystania środków z programów sektorowych; prowadzenie lobbingu na rzecz swoich regionów, między innymi poprzez wywieranie wpływu na podział środków finansowych (w ramach funduszy unijnych).
- ◆ Organizacja wizyt przedstawicieli politycznych i ekspertów administracji regionu.
- ◆ Uzyskiwanie informacji o unijnych źródłach finansowania projektów w regionie; wspieranie jednostek składających projekty; doradzanie władzom, organizacjom i firmom z regionu w przygotowywaniu projektów.
- ◆ Tworzenie sieci kontaktów międzynarodowych.
- ◆ Wspieranie przedstawicieli w Komitecie Regionów; obsługa delegacji do Komitetu Regionów; prowadzenie dokumentacji, dotyczącej działalności Komitetu Regionów i selekcjonowanie informacji pod względem ich przydatności dla danego regionu.
- ◆ Nawiązywanie kontaktów z innymi regionami, uczestniczenie w sieciach regionalnych; wymiana doświadczeń, nawiązywanie współpracy w projektach o charakterze międzyregionalnym, współfinansowanych ze środków unijnych, publicznych bądź prywatnych innych państw członkowskich.
- ◆ Działalność promocyjna w dziedzinie gospodarki i turystyki, w tym zabieganie o napływ inwestycji bezpośrednich oraz wzrost liczby przyjeżdżających turystów.

- ◆ Odpowiadanie na pytania mieszkańców danego regionu, np. na temat instytucji Unii Europejskiej, działań podejmowanych na rzecz regionu itd.²

Instytucje europejskie traktują regiony jako ważnych partnerów: organizują dla nich specjalne prezentacje, seminaria, zapraszają do udziału w konferencjach i forach tematycznych, zwracają się z prośbą o informacje i opinie.

W Brukseli swoje Biura Regionalne mają wszystkie województwa, z wyjątkiem świętokrzyskiego, oraz Łódź i Toruń. Powstawały one w latach 1999-2004. Biura są powoływane na mocy uchwały stosownych organów samorządu terytorialnego. W przypadku województw są to uchwały Sejmików Wojewódzkich w sprawie priorytetów współpracy zagranicznej województwa. Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw jest prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Na tej podstawie samorządy terytorialne mogą współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami z innych państw, zwłaszcza sąsiednich, przy czym musi na to wyrazić zgodę minister spraw zagranicznych.³

Biura zazwyczaj stanowią jednostki budżetowe województw, podlegające Zarządowi Województwa, a ich pracownicy są urzędnikami delegowanymi do wykonywania obowiązków służbowych za granicą lub świadczą pracę na podstawie kontraktów. Zatrudniają od jednego do pięciu pracowników, korzystają również z pomocy stażystów. Organizacyjnie są niewielkimi jednostkami, zwłaszcza jeśli je porównać do przedstawicielstw regionów państw „starej Unii”, które liczą nawet po kilkudziesięciu pracowników o różnych kompetencjach merytorycznych. Brakuje również dostatecznej aktywności polskich biur w sieciach regionalnych, które są ważną sferą aktywności przedstawicieli regionów. Słabość organizacyjna polskich biur wynika przede wszystkim z:

- ◆ niedostatecznej świadomości o możliwościach, jakie stwarza posiadanie dobrze zorganizowanego przedstawicielstwa regionalnego w Brukseli;
- ◆ niedostatecznych środków finansowych przeznaczanych na tego typu działalność;

² Por. *Biura Regionalne w Brukseli*. Dokument opracowany przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej.

³ Na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawy z dnia 15 czerwca 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

- ◆ braku jasno określonej wizji działalności lobbingsowej;
- ◆ zbyt małej liczby doświadczonych pracowników i ich dużej rotacji.

W rezultacie polskie biura w dużej mierze koncentrują się na działalności promocyjnej i ukazywaniu walorów turystyczno-kulturowych swoich regionów. Poza tym mają one niewielką siłę przebicia, jeśli chodzi o podejmowanie własnych inicjatyw. Dzięki aktywności prężniej działających przedstawicielstw są one wciągane do współpracy, na przykład w sieciach tematycznych. Przykładami są sieci regionów zmagających się z problemami demograficznymi i realizacją projektu DART czy regionów okolicznych PURPLE i zaangażowanie w pozyskiwanie funduszy pozastrukuralnych w ramach INTERREG i VII Programu Ramowego.⁴ Poza tym przedstawiciele regionów często korzystają z kanałów kontaktowych miast i regionów bliźniaczych. Polskie władze samorządowe należą również do europejskich organizacji samorządowych, takich jak *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), *Eurocities* czy *Assemble of European Regions* (AER), dzięki czemu również w sposób pośredni są reprezentowane w Unii Europejskiej.

2. Obszary współpracy

Formalne aspekty współpracy Stałego Przedstawicielstwa z przedstawicielstwami regionalnymi dotyczą głównie Wydziału Polityki Regionalnej i Spójności, którego kompetencje zostały określone w Regulaminie wewnętrznym. Zgodnie z nim zadaniem Wydziału jest *współpraca z Komitetem Regionów, z przedstawicielami regionów polskich w Brukseli, przedstawicielami regionów państw członkowskich oraz organizacjami i stowarzyszeniami je zrzeszającymi, a także euroregionami, monitorowanie partnerstwa międzyregionalnego*.⁵ Z racji zakresu tematycznego (fundusze strukturalne, polityka spójności, rozwój regionalny) Wydział Polityki Regionalnej i Spójności jest jedną z głównych komórek Stałego Przedstawicielstwa współpracującą z przedstawicielstwami regionów w zakresie polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Oprócz tego *gros* współpracy opiera się na inicjatywach podejmowanych przez Stałe Przedstawicielstwo oraz partnerów Biur Regionalnych. Jednym z elementów współpracy są odbywające się raz na kwartał spotka-

⁴ Informacje uzyskane podczas wizyty studyjnej w Biurze Regionalnym Województwa Mazowieckiego w Brukseli, 27 listopada 2008 roku.

⁵ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, dz. cyt.

nia pracowników Stałego Przedstawicielstwa z pracownikami biur regionalnych. Ponadto pracownicy Stałego Przedstawicielstwa udzielają doraźnej pomocy. Polega ona zazwyczaj na doradztwie merytorycznym, przekazywaniu informacji na temat prac legislacyjnych prowadzonych przez instytucje Unii Europejskiej, inicjatyw unijnych, a także wymianie przydatnych kontaktów. W tym celu Przedstawicielstwo prowadzi bazę danych Polaków, pracujących w instytucjach unijnych, którą udostępnia na potrzeby biur regionalnych. Ponadto pośredniczy w organizowaniu spotkań przedstawicieli regionów z pracownikami poszczególnych Dyrekcji. Ze względów logistycznych przyjmuje również delegacje samorządowców przyjeżdżających do Brukseli (w tym delegacje polskie do Komitetu Regionów). Ambasador podejmuje również marszałków województw, odwiedzających Brukselę (na przykład podczas wyjazdowego Konwentu Marszałków). Przedstawicielstwo stara się również prowadzić działalność lobbingsową w imieniu regionów, czego przykładem jest sprawa polskich stoczni czy redukcji emisji dwutlenku węgla, regiony bowiem starają się forsować dodatkowo swoje interesy.

Dobrym przykładem współpracy Stałego Przedstawicielstwa z przedstawicielami regionów było zaangażowanie obu stron w negocjacje dotyczące regionalnych programów operacyjnych. Pracownicy Przedstawicielstwa prowadzili rozmowy z przedstawicielami pozostałych państw członkowskich w celu ustalenia mandatu negocjacyjnego z Komisją Europejską. Przedstawicielstwo organizowało również wizyty studyjne urzędników Urzędów Marszałkowskich, odpowiedzialnych za wdrażanie regionalnych programów operacyjnych oraz inicjowało spotkania z partnerami, takimi jak Dyrekcja do spraw Polityki Regionalnej, Dyrekcja do spraw Konkurencyjności czy spotkania z audytorami. Oprócz tego inicjowano wizyty studyjne pracowników Urzędów Marszałkowskich, będących instytucjami certyfikującymi - organizowano spotkania kontrolerów i audytorów z przedstawicielami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Ponadto Wydział Polityki Regionalnej i Spójności zajmuje się koordynacją współpracy administracji polskiej z Biurem Wymiany Informacji na temat Pomocy Technicznej KE (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument*, TAIEX).

Kolejną ilustracją współpracy jest Strategia Unii Europejskiej na rzecz regionu Morza Bałtyckiego - program, którego założeniem jest rozwój współpracy między państwami bałtyckimi (w tym z Rosją) w następujących dziedzinach:

- ♦ poprawienie stanu środowiska naturalnego w regionie;
- ♦ wspieranie rozwoju regionu Morza Bałtyckiego i dążenie do stworzenia bardziej prosperującego regionu;

- ◆ rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności,
- ◆ zwiększenie dostępności i atrakcyjności regionu dla mieszkańców, między innymi poprzez rozwój transportu;
- ◆ badania i rozwój;
- ◆ poprawa stanu bezpieczeństwa w regionie.

Prace nad projektem są prowadzone przez Komisję Europejską od grudnia 2007 roku i mają być zakończone w 2009 roku podczas Prezydencji szwedzkiej ogłoszeniem wielostopniowego Planu działania.⁶ Zaangażowały się w nie i państwa członkowskie, i regiony, czego wyrazem jest choćby stanowisko Konwentu Marszałków, przyjęte w czerwcu 2008 roku. Obecnie marszałkowie województw są konsultowani w sprawie Planu działań i mogą zgłaszać własne propozycje, a 19 grudnia 2009 roku przyjmą wspólne stanowisko. Stałe Przedstawicielstwo nadzoruje przebieg prac nad Strategią w Dyrekcji Generalnej do spraw Rozwoju Regionalnego i innych instytucjach unijnych.

Stałe Przedstawicielstwo zapewniło również udział regionów w Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (*European Spatial Planning Observation Network*, ESPON⁷). Jest to program badawczy dotyczący rozwoju przestrzennego, związany z funduszami strukturalnymi UE. Jego celem jest systematyczne zapewnianie politykom i praktykom na poziomie wspólnotowym, krajowym oraz regionalnym wiedzy na temat trendów w rozwoju terytorialnym Europy oraz wpływu wdrażanych polityk na regiony i obszary europejskie. Wiedza ta, wykraczająca poza standardowe, tradycyjne analizy sporządzane przez Komisję Europejską, ma wspierać formułowanie i realizowanie zadań strategicznych.

Inny przykład to promowanie Wrocławia jako kandydata do organizacji EXPO w 2012 roku. Polegało ono głównie na kontaktach z przedstawicielami władz Wrocławia i Regionalnego Biura Województwa Dolnośląskiego w Brukseli. Przedstawicielstwo współpracuje również z regionami w zakresie organizacji imprez kulturalno-promocyjnych. Jedną z nich jest wystawa pt. *Polska pięknieje*, współorganizowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Stałe Przedstawicielstwo i Urzędy Marszałkowskie. Pracownicy Przedstawicielstwa angażują się także w inicjatywy nieformalne, takie jak tworzenie klubów regionalnych.

⁶ Na podstawie prezentacji multimedialnej pani Ann Kerstin Myleus, pracownika Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego.

⁷ Zob. www.espon.pl.

Na uwagę zasługuje również współpraca Stałego Przedstawicielstwa z polską delegacją do Komitetu Regionów. Jego członkowie, zgodnie z artykułem 263 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, są przedstawicielami regionalnych i lokalnych samorządów Unii Europejskiej. Głównym zadaniem Komitetu Regionów jest udział w procesie decyzyjnym Unii w celu reprezentowania i obrony interesów samorządów terytorialnych za pomocą opinii kierowanych do Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.⁸ Delegaci są wybierani przez związki samorządów terytorialnych i opiniowani przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisję Sejmową do spraw Unii Europejskiej.⁹ W Komitecie działają delegacje krajowe, które składają się z przedstawicieli danego państwa członkowskiego. Stałe Przedstawicielstwo wspomaga merytorycznie polską delegację poprzez przygotowywanie informacji na temat polityki regionalnej Unii Europejskiej, wsparcie ekspertów oraz współpracę z koordynatorem polskiej delegacji. Pracownik Stałego Przedstawicielstwa uczestniczy w spotkaniach polskiej delegacji, podczas których są uzgadniane opinie na temat dokumentów Komitetu, oraz bierze udział w Zgromadzeniu Parlamentarnym Komitetu Regionów bez prawa głosu.

Komitet Regionów utworzył sieć monitorującą stosowanie zasady pomocniczości. Działa w niej 87 partnerów: parlamenty i zgromadzenia regionalne, samorządy i rządy regionalne, duże miasta i średniej wielkości gminy, stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych oraz delegacje do Komitetu Regionu, a także ekspert Stałego Przedstawicielstwa.

3. Konkluzje i rekomendacje

Większość obszarów współpracy Stałego Przedstawicielstwa z biurami regionalnymi nie jest określona przepisami prawa, ale wynika przede wszystkim z praktyki. Ponieważ Biura Regionalne wciąż nie mają wystarczającego potencjału, aby w dostatecznym stopniu realizować swoje zadania, Stałe Przedstawicielstwo jest ich naturalnym partnerem, który wspomaga ich działalność. Oprócz tego Biura współpracują także z regionami partnerskimi, szczególnie z krajów „piętnastki”, które jako bardziej doświadczone i lepiej zorganizowane stają się liderami w wielu wspólnych projektach o charakterze międzyregionalnym. Problemem natomiast jest niedostateczna kooperacja polskich przedstawicielstw regionalnych. Jak wskazu-

⁸ Por. *Przewodnik dla członków Komitetu Regionów*, wyd. Komitet Regionów, 2008.

⁹ Na podstawie ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. 2005, nr 90, poz. 759).

ją eksperci, wynika to przede wszystkim z rywalizacji politycznej między rządami poszczególnych województw. Przykładem tego może być fiasko projektu utworzenia wspólnej siedziby polskich Biur Regionalnych z pomocą Stałego Przedstawicielstwa. Wiele wspólnych przedsięwzięć, w które zaangażowane są polskie instytucje, musi być koordynowane przez Stałe Przedstawicielstwo lub Ambasadę RP w Brukseli.¹⁰

Jeśli chodzi o Przedstawicielstwo, przeszkodę w utrzymywaniu jego płynnej współpracy z regionami stanowią braki kadrowe. Mimo że zatrudnia ono około 80 pracowników merytorycznych, zakres ich zadań i aktywności sprawia, że nie jest to dostateczna liczba. Sam Wydział Polityki Regionalnej i Spójności liczy tylko trzech pracowników, co stanowi zbyt skromny zespół, jak na potrzeby. Dodatkowo pracownicy bardzo często wykonują swoją pracę nie w siedzibie Przedstawicielstwa, ale w budynkach instytucji unijnych, gdzie biorą udział w grupach roboczych, spotkaniach, debatach, forach konsultacyjnych itd. Z uwagi na to kontakt z nimi jest w pewnym stopniu utrudniony. Problem braków kadrowych ma poważny wymiar w kontekście unijnej Prezydencji, którą Polska będzie sprawować w drugim półroczu 2011 roku. Rozwiązaniem tej sytuacji ma być nowa siedziba i co za tym idzie możliwość zatrudnienia dodatkowych osób. Docelowo podczas Prezydencji Przedstawicielstwo ma liczyć około 250 pracowników. Powinna również zostać zwiększona obsada Biur Regionalnych, jako że podczas Prezydencji będą one również odgrywać znaczącą rolę, choćby poprzez współorganizowanie z władzami swoich regionów wyjazdowych spotkań grup roboczych lub szeregu imprez promocyjnych, które zawsze towarzyszą sprawowanej Prezydencji. Ponadto Biura powinny się włączyć w opracowanie programu polskiej Prezydencji Unii Europejskiej, jako że będzie się z nią wiązać wiele wydarzeń zarówno w kraju, jak i w Brukseli.

W celu dalszego rozwijania i usprawniania współpracy między Stałym Przedstawicielstwem a biurami regionalnymi potrzebne są następujące posunięcia:

- ♦ zwiększenie zatrudnienia w Biurach wykwalifikowanych pracowników;
- ♦ zatrudnienie dodatkowych osób w Stałym Przedstawicielstwie odpowiedzialnych za koordynację tej współpracy;
- ♦ częściowe sformalizowanie dotychczasowych kanałów współpracy, tak aby w przypadku zmian kadrowych wszelkie nieformalne kontakty i wypracowane praktyki nie zanikały;

¹⁰ Na podstawie rozmów z pracownikami Wydziału Polityki Regionalnej i Spójności Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej.

- ♦ podniesienie rangi polskich biur poprzez zaangażowanie ich w działalność lobbiningową, zabieganie o lepszy dostęp do informacji, pozyskiwanie funduszy pozastrukturalnych (takich jak LIFE+ czy INTERREG), podejmowanie szerszej współpracy z innymi regionalnymi, większe zaangażowanie w sieciach tematycznych, a w przyszłości także przewożenie im;
- ♦ wspólne zaangażowanie w przygotowanie przebiegu polskiej Prezydencji w 2011 roku;
- ♦ lepsza promocja Biur Regionalnych (nie wszystkie z nich mają strony internetowe) i rzetelne informowanie na temat ich działalności, tak aby zwiększyć świadomość potrzeby ich rozwoju;
- ♦ rozwijanie współpracy w ramach obsługi polskiej delegacji do Komitetu Regionów i zaangażowanie w dalszy rozwój tej instytucji¹¹;
- ♦ przyciąganie jak największej liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz zachęcanie partnerów do nawiązywania współpracy w dziedzinie badań i rozwoju, zaangażowanie w tę współpracę zarówno Przedstawicielstwa, jak i Biur Regionalnych.

Rozwój współpracy między Stałym Przedstawicielstwem a biurami Regionalnymi powinien być wspierany przez administrację rządową, odpowiedzialną za politykę integracyjną Polski z Unią Europejską, a więc Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, a także przez administrację samorządową odpowiedzialną za politykę regionalną, czyli Urzędy Marszałkowskie. Sprawne reprezentowanie interesów Polski i jej regionów na arenie europejskiej jest niezbędnym warunkiem umacniania pozycji naszego kraju w Unii oraz stwarza szansę na zwiększenie korzyści płynących z członkostwa we Wspólnocie. Możliwość takie daje między innymi posiadanie dobrze funkcjonujących struktur organizacyjnych usytuowanych bezpośrednio przy instytucjach i organach Unii Europejskiej i mających do nich jak najlepszy dostęp. Rolę tę pełnią właśnie przedstawicielstwa usytuowane w Brukseli. Stąd też istotne jest wzmacnianie tych instytucji w kontekście zbliżającej się polskiej Prezydencji Unii Europejskiej w 2011 roku.

¹¹ W przypadku wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego Komitet Regionów uzyska między innymi prawo do wnoszenia skarg do ETS.

Bibliografia

Akty prawne

Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 17 października 2002 r. w sprawie wykazu jednostek podległych lub kontrolowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. 2000, nr 91, poz. 1009.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. 2005, nr 90, poz. 759.

Wewnętrzny regulamin organizacyjny Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli – zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej na podstawie art. 39 ust. 7 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz § 7 ust. 3 Regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych (zarządzenie MSZ nr 3 z dnia 28 grudnia 2001 r.).

Inne dokumenty

Biura regionalne. Dokument udostępniony przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej.

Prezentacja multimedialna Ann Kerstin Myleus, pracownika Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego

Przewodnik dla członków Komitetu Regionów, wyd. Komitet Regionów, 2008.

Źródła internetowe

Strony internetowe przedstawicielstw regionów:

Dolnośląskie, www.umwd.pl/biuro

Lubuskie, www.europe-direct-zielonagora.lubuskie.pl

Łódzkie, www.bruksela.lodzkie.pl

Opolskie, www.biwo.umwo.opole.pl

Pomorskie, www.pomorskie-eu.pl

Śląskie, www.brws.silesia-region.pl

Wielkopolskie, www.wielkopolska.eu

Strona programu ESPON, www.espon.pl

Strona Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE, www.brukselaeu.polemb.net

Współpraca rządu federalnego z administracją krajów związkowych w sferze polityki zagranicznej ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej RFN

Agata Duda

1. Podstawy prawne i zasady współpracy rządu federalnego z administracją krajów związkowych

Porządek prawny Republiki Federalnej Niemiec reguluje Ustawa Zasadnicza z 8 maja 1949 roku. Jedną z nienaruszalnych zasad Ustawy jest federalizm,¹ który determinuje kształt systemu politycznego RFN oraz implikuje podział kompetencji między federację i jej części składowe – 16 krajów związkowych (landów). Gwarantuje on landom autonomię wobec władzy centralnej i samodzielność finansową oraz przyznaje kompetencje w zakresie ustawodawstwa,² pozostawiając rządowi federalnemu te zadania, których realizacja na niższym szczeblu byłaby utrudniona.

Zasada ta ma długą tradycję, sięgającą konstytucji z 1871 roku. Jej zmodyfikowaną postać przewidywała konstytucja weimarska z 1919 roku.

¹ Artykuł 20 Ustawy Zasadniczej mówi, iż Niemcy są „demokratycznym i socjalnym państwem związkowym”. Dodatkowo artykuł 79 pkt 3 postanawia, że zmiana Ustawy Zasadniczej w kwestiach dotyczących istnienia federacji jest niedopuszczalna.

² U. Münch, *Bundesstaatliche Verfassungsprinzipien seit 1949*, „Informationen zur Politischen Bildung” – *Föderalismus in Deutschland*, 2008, z. 298, s. 19–20.

Odstąpiono od niej w okresie narodowego socjalizmu, a powrócono w 1949 roku.³

Kraje związkowe charakteryzują silna pozycja i wysoki stopień autonomii. Uchwalają one swoje konstytucje, ustanawiają demokratyczne instytucje, takie jak rząd, parlament i sąd⁴, co ma im umożliwić wykonywanie przypisanych zadań państwowych.⁵

W celu uniknięcia sporów między federacją a krajami związkowymi podział kompetencji między nimi określa konstytucja. W niektórych dziedzinach wyłączne kompetencje ustawodawcze należą do władzy centralnej, w innych do związkowej. Do wyłącznych kompetencji federacji należą sprawy zagraniczne i obrona, a do kompetencji krajów związkowych te związane z edukacją i kulturą.⁶

Rząd federalny i rządy krajów związkowych współpracują w dużej mierze na forum wyższej izby parlamentu – Bundesratu, w którym zasiadają przedstawiciele rządów landów. To tu kraje związkowe mogą współpracować z władzą centralną w kwestiach ustawodawstwa i polityki rządu czy też mieć wpływ na politykę europejską. Warto podkreślić, że stopień współdziałania obu stron jest często wyższy, niż wymaga tego prawo.⁷

Dla ułatwienia kontaktów z rządem federalnym oraz skuteczniejszego reprezentowania interesów krajów związkowych powstało wiele instytucji o zasięgu ogólnokrajowym, których zadaniem jest współpraca z władzą centralną w wybranej dziedzinie.⁸ Przykładem może być Stała Konferencja Ministrów Kultury Krajów Związkowych (*Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Kultusministerkonferenz*),⁹ powstała w 1948 roku. Jej postanowienia, choć nie mają mocy wiążącej, stanowią ważną wskazówkę dla rządu przy podejmowaniu konkretnych decyzji z obszaru kompetencyjnej właściwości Konferencji, a więc w kwestiach edukacji i kultury. Kolejny przykład może stanowić działająca do 2007 roku Komisja Federacji i Krajów Związkowych do spraw Planowania Nauki (*Bund-Länder – Kommission für Bildungsplanung*)¹⁰, a obec-

³ R. Bieber, *Föderalismus in Europa*, w: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, red. W. Weidenfeld, Bonn 2004, s. 127.

⁴ U. Münch, *Charakteristika des Föderalismus*, „Informationen zur Politischen Bildung” – *Föderalismus in Deutschland*, dz. cyt., s. 5.

⁵ Zgodnie z postanowieniami artykułu 20 Ustawy Zasadniczej.

⁶ Sprawę reguluje artykuł 30 Ustawy Zasadniczej, a konkretyzuje artykuł 70.

⁷ Por. U. Münch, *Charakteristika des Föderalismus*, art. cyt., s. 9.

⁸ Pierwsze takie instytucje (na przykład Rada Gospodarcza) powstały już w 1947 roku i obejmowały swym zasięgiem zachodnie strefy okupacyjne.

⁹ Zob. *Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Kultusministerkonferenz*, www.kmk.org/index1.shtml.

¹⁰ Komisja powstała na podstawie artykułu 91b Ustawy Zasadniczej mówiącego, że wła-

nie jej kontynuatorka: Wspólna Konferencja Naukowa Federacji i Krajów Związkowych (*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern*).

Federalizm wymusza na władzach centralnych i krajach związkowych ścisłą współpracę, od której przebiegu zależy między innymi powodzenie i efektywność działań władzy centralnej, jak też krajów związkowych. Dla jej ułatwienia wszystkie kraje związkowe mają swoje przedstawicielstwa w Berlinie, dbają przy tym o swą obecność w życiu politycznym, kulturalnym i ekonomicznym w stolicy oraz nawiązują kontakty z organami administracji centralnej.¹¹ Dodatkowo, zgodnie z regulaminem rządu, członkowie rządów krajów związkowych są zapraszani kilka razy w roku na spotkania z kanclerzem i ministrami.

2. Współpraca rządu federalnego i krajów związkowych w obszarze polityki zagranicznej RFN

Zgodnie z artykułem 32 Ustawy Zasadniczej polityka zagraniczna należy do kompetencji rządu federalnego. Ustawa o służbie zagranicznej¹² stanowi, że w imieniu rządu sprawami stosunków zagranicznych RFN z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi zajmuje się służba zagraniczna, w której skład wchodzi Ministerstwo Spraw Zagranicznych i jego misje zagraniczne.

Mimo to sprawy zagraniczne są niejednokrotnie przedmiotem uzgodnień władzy centralnej i władzy krajów związkowych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych z przedstawicielami rządów krajów związkowych lub gremiów skupiających przedstawicieli wszystkich 16 części federacji. W samej Ustawie Zasadniczej¹³ można przeczytać, iż wszelkie decyzje dotyczące krajów związkowych należy z nimi konsultować. Ponadto kraje związkowe mogą, za zgodą rządu federalnego, zawierać umowy międzynarodowe z innymi państwami dotyczące kwestii, w których posiadają wyłączne kompetencje ustawodawcze.

Warto też zauważyć, że rola krajów związkowych w polityce zagranicznej cały czas wzrasta. Jednocześnie pojawiają się kontrowersje i spory kompetencyjne między dwoma poziomami administracji niemieckiej.

dze federalne i kraje związkowe mogą na podstawie porozumień współdziałać w kwestiach dotyczących edukacji i badań.

¹¹ U. Münch, *Politikverflechtung im kooperativen Foederalismus*, „Informationen zur Politischen Bildung” - *Föderalismus in Deutschland*, dz. cyt., s. 45.

¹² Ustawa o służbie zagranicznej z 30 sierpnia 1990 roku (BGBl I 1990, s. 1842).

¹³ Artykuł 32 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

Robocze formy współpracy

Znaczna część polityki rządu jest konsultowana w trakcie wielu spotkań z przedstawicielami krajów związkowych. Proces konsultacji zaczyna się w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W następnym etapie do dyskusji zapraszani są przedstawiciele innych ministerstw oraz krajów związkowych. Spotkania te mają charakter roboczy, stanowią jednak ważny element wypracowania stanowiska wobec jakiegoś zagadnienia polityki zagranicznej, przy czym decydujący głos należy do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. I tak na przykład MSZ, uzgadniając stanowisko wobec deklaracji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie dotyczącej poprawienia dostępu do edukacji ludności romskiej i cygańskiej¹⁴, konsultowało się za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z referentami Stałej Konferencji Ministrów do spraw Kultury. Miało ono bowiem na uwadze fakt, że międzynarodowe zobowiązanie dotyczy edukacji, w którym to obszarze kompetencyjnie właściwi są przedstawiciele krajów związkowych.

Formy współpracy w kwestiach dotyczących UE

Bardziej sformalizowaną formę niż wyżej wymienione nieformalne konsultacje Ministerstwa z władzami krajów związkowych przybiera współpraca w kwestiach związanych z Unią Europejską. Należy podkreślić, że kraje związkowe w tej dziedzinie polityki zagranicznej są niezwykle aktywne. Ich rola wzrosła w 1992 roku, kiedy to przyjęto tzw. artykuł europejski Ustawy Zasadniczej¹⁵, mówiący o tym, że rząd winien informować Bundestag i Bundesrat o decyzjach dotyczących UE. Zgodnie z tym artykułem kraje związkowe mogą ponadto współkształtować stanowisko federacji, gdy sprawy na gruncie wewnątrzniemieckim dotyczą ich kompetencji ustawodawczych lub gdy będą wywierały dla nich skutki. Gdy sprawy znajdują się w ich wyłącznych kompetencjach, negocjacje w instytucjach UE prowadzi reprezentant krajów związkowych wybrany przez Bundesrat.

Rola krajów związkowych w niemieckiej polityce europejskiej znacząco wzrosła. Reguluje ją Ustawa o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach Unii Europejskiej¹⁶, a także Porozumienie między rzą-

¹⁴ *Draft Decision on Enhancing OSCE Efforts to Implement the Action Plan in Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*, Materiał wewnętrzny MSZ RFN.

¹⁵ Artykuł 23 Ustawy Zasadniczej.

¹⁶ *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union* z 12 marca 1993 roku (BGBl. I, s. 2098).

dem federalnym a krajami związkowymi o współpracy w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.¹⁷

Do współpracy obu administracji dochodzi głównie na forum Bundesratu, w którym zasiadają przedstawiciele władzy krajów związkowych¹⁸. Zgodnie z Ustawą o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach Unii Europejskiej Bundesrat jest informowany przez niemiecki rząd o wszystkich istotnych z punktu widzenia krajów związkowych wydarzeniach w Unii Europejskiej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazuje mu więc wszelkiego rodzaju dokumenty, raporty, projekty aktów prawnych dotyczące danej tematyki, a także informuje o wszystkich związanych z nimi wydarzeniach i działaniach podejmowanych przez na przykład Stałe Przedstawicielstwo RFN przy UE w Brukseli. W sprawach wyjątkowo istotnych¹⁹ zgodnie z artykułem 52 Ustawy Zasadniczej odbywa się to podczas posiedzenia Komisji do spraw UE (*Europakammer*).²⁰ Po wysłuchaniu i otrzymaniu wyżej wymienionych informacji Bundesrat zwykle zajmuje stanowisko. W zależności od tego, czy sprawa dotyczy wyłącznych kompetencji ustawodawczych federacji, czy krajów związkowych, może ono być dla rządu opiniodawcze lub decydujące.²¹

Należy tu dodać, że w sprawach należących do kompetencji krajów związkowych w posiedzeniach rządu uczestniczy ich przedstawiciel, który może też brać udział w wewnętrznych spotkaniach w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Bundesrat wspiera też obserwator krajów związkowych²², który działa w Brukseli, reprezentuje wszystkie landy i dba o to, by ich interesy były uwzględniane w unijnych negocjacjach. Informuje on kraje związkowe o wszelkich ważnych decyzjach oraz bierze udział w posiedzeniach Rady Unii Europejskiej. W ten sposób kraje związkowe mają możliwość bezpośredniej kontroli, czy podejmowane przez rząd federalny decyzje i zobowiązania pozostają w zgodzie z wypracowanym na poziomie krajowo-

¹⁷ *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union* z 29 października 1993 roku (Bundesanzeiger nr 226 z 2 grudnia 1993 roku, s. 10425).

¹⁸ Artykuł 51 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

¹⁹ Bundesrat podejmuje decyzje podczas jawnych posiedzeń, które odbywają się do 12 razy w roku. Jeśli decyzję należy podjąć szybko lub w sposób tajny, odbywa się to podczas posiedzeń Komisji ds. UE. Tryb jej pracy określa Regulamin Bundesratu (Geschäftsordnung des Bundesrates) z 26 listopada 1993 roku (BGB, I, s. 2007).

²⁰ *Mitwirkung der Bundesländer in Angelegenheiten der EU*, www.auswaertiges-amt.de.

²¹ Decydujące stanowisko oznacza, że w sytuacji braku zgodności między rządem federalnym a Bundesratem należy przyjąć stanowisko Bundesratu.

²² U. Münch, *Die Europafähigkeit der deutschen Länder nach der Foederalismusreform*, „Informationen zur Politischen Bildung” - *Föderalismus in Deutschland*, dz. cyt., s. 56.

wym kompromisem. Monitorują też poczynania rządu w kwestiach znajdujących się poza ich wyłącznymi kompetencjami ustawodawczymi. Obserwator współpracuje ze Stałym Przedstawicielstwem przy UE, a także biurami krajów związkowych w Brukseli²³. Gdy obrady unijne dotyczą zaś kwestii znajdujących się w obrębie wyłącznych kompetencji ustawodawczych krajów związkowych, przewodnictwo delegacji niemieckiej przejmuje przedstawiciel krajów związkowych.

Ważną rolę w polityce europejskiej krajów związkowych odgrywają także ich biura informacyjne, mieszczące się w Brukseli. Przekazują one rządowi landów informacje o najważniejszych wydarzeniach dotyczących polityk europejskich, a także doradzają niemieckim podmiotom gospodarczym w kontaktach z UE oraz współpracują z obserwatorem krajów związkowych i Stałym Przedstawicielstwem przy UE²⁴, przy czym to ostatnie winno merytorycznie wspierać biura krajów związkowych w ich poczynaniach.

Biura uzupełniają funkcje niemieckich placówek dyplomatycznych, choć zgodnie z ustawą regulującą współpracę federacji i krajów związkowych nie mają one statusu przedstawicielstw dyplomatycznych. Kwestia nazewnictwa jest obecnie przedmiotem sporu między MSZ a rządami krajów związkowych. Ministerstwo stoi na stanowisku, że są to tylko biura informacyjne krajów związkowych w Brukseli, podczas gdy rządy krajów związkowych utrzymują, że w Brukseli funkcjonują ich zagraniczne przedstawicielstwa.

Na koniec warto zaznaczyć, że forum współpracy i wymiany informacji stanowią także ogólnokrajowe gremia, których zadaniem jest reprezentowanie interesów krajów związkowych. W przypadku polityki europejskiej jest to Konferencja Ministrów Krajów Związkowych do spraw Europy (*Europaministerkonferenz der Länder*). Na jej posiedzeniach kraje związkowe uzgadniają stanowisko w sprawach UE, które następnie jest prezentowane rządowi federalnemu.²⁵

3. Wnioski i rekomendacje

Współpraca władz krajów związkowych z rządem federalnym w obszarze polityki zagranicznej jest większa, niż można by przypuszczać

²³ Länderbeobachter, www.laenderbeobachter.de.

²⁴ U. Münch, *Die Europafähigkeit der deutschen Länder nach der Foederalismusreform*, art. cyt., s. 55.

²⁵ Europaministerkonferenz der Länder, www.europaminister.de/de/europaminister/aufgaben.

po zapoznaniu się z artykułem 32 Ustawy Zasadniczej. Jest też niezwykle ważna z punktu widzenia skutecznej realizacji interesów Niemiec. Analiza szerokiego spektrum jej form, od nieformalnych konsultacji przez informowanie i służbowe przekazywanie dokumentów po bezpośrednią kontrolę obserwatora, wykazała istnienie zarówno problemów, jak i mocnych stron przyjętych w Niemczech rozwiązań. Oto najważniejsze z nich:

Wysoki poziom demokratyzacji

U podstaw zasady federalizmu leży między innymi chęć kształtowania polityki państwa w sposób jak najbliższy obywatelom. Udział krajów związkowych w kreowaniu polityki zagranicznej, w szczególności polityki europejskiej, potwierdza skuteczność i żywotność zasady federalizmu w Niemczech. Uczestnictwo ich przedstawicieli w obradach rządu federalnego poświęconych polityce europejskiej, a także w negocjacjach w Brukseli czyni proces kształtowania stosunków zagranicznych wysoce demokratycznym, jednocześnie stanowi realizację jednej z głównych zasad UE - zasady subsydiarności.

Rekomendacja: Przyjęte praktyki angażowania władz 16 części składowych niemieckiej federacji w politykę rządu centralnego zgadzają się z założeniami federalizmu. Stąd ich ocena może być tylko pozytywna. Należy przykładać specjalną uwagę do tego, by konsultacje nie stały się zbyt częste i długotrwałe, co mogłoby mieć ujemny wpływ na politykę zagraniczną rządu federalnego.

Problemy kompetencyjne

Zgodnie z Ustawą Zasadniczą za politykę zagraniczną Niemiec odpowiada rząd, a w jego imieniu minister spraw zagranicznych. Jednak w efekcie długoletniego obowiązywania zasady federalizmu we wszystkich dziedzinach życia politycznego coraz częściej Ministerstwo współpracuje z przedstawicielami rządów federalnych. Z jednej strony gwarantuje to większy udział społeczności w tworzeniu polityki zagranicznej Niemiec, z drugiej - wzrastająca rola krajów związkowych rodzi coraz to nowe spory kompetencyjne. Ciągłe nierozwiązany pozostaje na przykład spór o status biur informacyjnych krajów związkowych w Brukseli.

Rekomendacja: Rola krajów związkowych w polityce zagranicznej, przede wszystkim europejskiej, rośnie i będzie nadal rosła. Dlatego wskazane jest jak najszybsze doprecyzowanie wszelkich nieścisłości i niesformalizowanych form działania, co pozwoli uniknąć niejasności oraz ewentualnych zarzutów o prowadzenie podwójnej polityki zagranicznej.

Wielopoziomowość postrzegania polityki zagranicznej

Zaangażowanie w politykę rządów federalnego i krajów związkowych daje pełniejszy obraz potrzeb i celów niemieckiej polityki zagranicznej. Dobrze rozpoznane potrzeby pozwalają odpowiednio dobrać środki i łatwiej osiągnąć cel. Uczestnictwo krajów związkowych w polityce federacji sprawi, że te staną się bardziej narzędziami pomagającymi w jej realizacji niż oddzielnymi aktorami międzynarodowej sceny politycznej.

Rekomendacja: Obecność przedstawicieli krajów związkowych w obradach przygotowujących stanowisko rządu federalnego w kwestiach polityki zagranicznej należy ocenić pozytywnie. Podobnie jednak jak przy omawianiu punktu dotyczącego wysokiego poziomu demokratyzacji procesów politycznych należy zachować odpowiednie proporcje: zbyt duży udział krajów związkowych w tworzeniu polityki zagranicznej mógłby zmniejszyć skuteczność i wiarygodność polityki rządu federalnego. Zbyt mały mógłby natomiast wywołać otwarte niezadowolenie krajów związkowych, które niejednokrotnie mogłyby prowadzić własną politykę zagraniczną.

Czasochłonność

Częste konsultacje między przedmiotowymi stronami powodują, że wypracowanie decyzji przez 16 krajów związkowych i rząd federalny jest bardzo czasochłonne. Ponadto brak sformalizowanych metod działania w dziedzinie polityki zagranicznej prowadzi niejednokrotnie do czasochłonnego poszukiwania osób odpowiedzialnych merytorycznie za dany obszar działania czy chociażby za wprowadzenie danej poprawki w roboczym tekście porozumienia. Tak więc wypracowanie konsensusu z uwagi na dużą liczbę zainteresowanych stron jest długotrwałe. Obniża to elastyczność i szybkość reakcji niemieckiej polityki zagranicznej w sytuacjach, gdy sprawy są konsultowane z krajami związkowymi.

Rekomendacja: Należy przykładać szczególną wagę do sprawnego i terminowego realizowania przydzielonych zadań. Uregulowanie zasad współpracy lub stworzenie wewnętrznych instrukcji ułatwiających odnajdywanie osób merytorycznie odpowiedzialnych wpłynęłoby pozytywnie na skrócenie procesu konsultacji i uzgodnień.

Kosztowność

Zaangażowanie wielu aktorów w proces kreowania polityki zagranicznej oraz czasochłonność procesu wpływają na jej niezwykle kosztowność. Świadomość tego stanu rzeczy wśród obywateli może rodzić niez-

dowolenie ze sposobu prowadzenia polityki przez MSZ, a także zniechęcenie do systemu federalnego.²⁶

Rekomendacja: Rozwiązaniem tej sytuacji mogłaby być optymalizacja procedur, stworzenie odpowiednich instrukcji i wprowadzenie standardowych sposobów postępowania.

Problemy organizacyjne

Na szczególną uwagę zasługuje organizacja współpracy MSZ z krajami związkowymi. Mimo nieustannej rotacji pracowników resort pracuje efektywnie. Pracę utrudnia jednak fakt, iż kwestia współpracy z krajami związkowymi w dziedzinie spraw zagranicznych cały czas się rozwija, a w wielu przypadkach nie istnieją sprawdzone rozwiązania i instrukcje. Problemy organizacyjne, choć nie mają decydującego znaczenia, determinują w dużym stopniu pracę osób zaangażowanych w kreowanie polityki europejskiej. Dlatego tak ważna jest przejrzystość pracy, zasad czy kompetencji.

Rekomendacja: W celu wyeliminowania tych problemów organizacyjnych instytucje krajów związkowych powinny dążyć do przyjęcia rozwiązań stosowanych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Przejęcie bazy adresów poczty elektronicznej wyeliminowałoby trudności związane ze znalezieniem osób merytorycznie odpowiedzialnych za daną dziedzinę.

Bibliografia

Akty prawne

Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union z dnia 29 października 1993 roku (Bundesanzeiger nr 226 z 2 grudnia 1993 roku, s. 10425).

Gesetz über den Auswärtigen Dienst z 30 sierpnia 1990 roku (BGBl I 1990, s. 1842).

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union z 12 marca 1993 roku (BGBl I, s. 2098).

Ustawa Zasadnicza z 8 maja 1949 roku.

Geschäftsordnung des Bundesrates z 26 listopada 1993 roku (BGB, I, s. 2007).

Geschäftsordnung der Bundesregierung z 11 maja 1951 roku (GMBI, s. 137).

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, www.bmi.bund.de.

²⁶ Por. C. Hulverscheidt, *Ungeliebter Foederalismus*, „Süddeutsche Zeitung” z 11 lutego 2008 roku; www.sueddeutsche.de.

Publikacje

- Bieber R., *Föderalismus in Europa*, w: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, red. W. Weidenfeld, Bonn 2004.
- Hulverscheidt C., *Ungeliebter Föderalismus*, „Süddeutsche Zeitung” z 11 lutego 2008 roku.
- Münch U., *Bundesstaatliche Verfassungsprinzipien seit 1949*, „Informationen zur Politischen Bildung” - *Föderalismus in Deutschland*, 2008, z. 298, s. 19-20.
- Münch U., *Charakteristika des Föderalismus*, „Informationen zur Politischen Bildung” - *Föderalismus in Deutschland*, 2008, z. 298, s. 5.
- Münch U., *Die Europafähigkeit der deutschen Länder nach der Föderalismusreform*, „Informationen zur Politischen Bildung” - *Föderalismus in Deutschland*, 2008 z. 298.
- Münch U., *Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus*, „Informationen zur Politischen Bildung” - *Föderalismus in Deutschland*, 2008 z. 298.

Źródła internetowe

- www.auswaertiges-amt.de
- www.bundestag.de
- www.bundesrat.de
- www.europaminister.de
- www.kmk.org/index1.shtml
- www.laenderbeobachter.de
- www.msz.gov.pl
- www.sueddeutsche.de
- www.warschau.diplo.de

Wpływ landów Republiki Federalnej Niemiec na proces decyzyjny w Unii Europejskiej na przykładzie Badenii-Wirtembergii i Bawarii

Wojciech Łysik, Hubert Romaniec

1. Możliwości wpływu landów federalnych na proces decyzyjny w UE

Wraz z rozwojem integracji europejskiej zwiększał się wpływ polityk europejskich na dziedziny do tej pory zastrzeżone do kompetencji krajów związkowych. Pojawiła się więc konieczność kompensacji utraty wpływów przez kraje związkowe, a tym samym ich zaangażowania w proces decyzyjny w Unii Europejskiej.

Kraje związkowe dysponują dwoma sposobami wpływania na kwestie związane z prawodawstwem europejskim. Pierwszy z nich, nieformalny - poprzez własne przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej, bezpośrednie kontakty z rządem federalnym, europarlamentarzystami, członkami Komisji Europejskiej oraz reprezentantami innych państw. Drugi, formalny - poprzez drugą izbę niemieckiego parlamentu, reprezentującą kraje związkowe, Bundesrat.

2. Prawo udziału krajów związkowych w procesie decyzyjnym UE według Ustawy Zasadniczej i ustawodawstwa federalnego

Potrzeba uregulowania udziału krajów związkowych w procesie decyzyjnym UE pojawiła się wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 roku), który przeniósł nowe kompetencje z poziomu narodowego na poziom europejski. Najogólniej prawo krajów związkowych do stanowienia prawa w kwestiach europejskich definiuje niemiecka Ustawa Zasadnicza, której artykuł 23 ust. 2 rozstrzyga, że kraje związkowe współdziałają poprzez Bundesrat z Bundestagiem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.¹ Wpływ Bundesratu na sprawy dotyczące UE zależy od skali, w jakiej dana materia wpływa na kompetencje krajów związkowych. Szczegóły współpracy między krajami związkowymi a rządem federalnym reguluje Ustawa o współpracy między federacją a krajami związkowymi w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej z 12 marca 1993 roku (niemiecki skrót EUZBLG)². Bundesrat ma wpływ na niemieckie stanowisko we wszystkich sprawach europejskich poprzez opiniowanie projektów UE. Według paragrafu 5 ust. 2 Ustawy o współpracy opinia ta powinna zostać wzięta od uwagę, co oczywiście nie oznacza jej przyjęcia.

Inaczej wygląda sytuacja, jeśli unijny projekt wpływa znacząco na władzę ustawodawczą w części należącej do kompetencji krajów związkowych (sprawy kultury, edukacji, bezpieczeństwa). W takim przypadku rząd federalny musi uwzględnić opinię krajów związkowych, co w zasadzie oznacza głosowanie w Bundesracie.

Kolejne przypadki to Konferencja Międzyrządowa, zmiany traktatowe lub negocjacje akcesyjne, w tych kwestiach rząd federalny jest zobligowany wziąć pod uwagę opinię Bundesratu w głosowaniu i ją uwzględnić, bezpośrednio stosując paragraf 5 Ustawy. Wpływ krajów związkowych przejawia się również w formalnym uprawnieniu do udziału w negocjacjach na poziomie europejskim. Przedstawiciel landów, wskazany przez Bundesrat, może brać udział w niemieckiej delegacji na negocjacje w ramach ciał doradczych Komisji lub Rady Europejskiej. Szczegóły reguluje paragraf 6 Ustawy. Bundesrat wskazuje dwóch uczestników delegacji na Konferencję Międzyrządową lub negocjacje w sprawie zmian traktatowych. Na negocjacje akcesyjne natomiast landy wyznaczają jednego przedstawiciela, który jest członkiem grupy roboczej do spraw rozszerzenia.

¹ Por. Artykuł 23 paragraf 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec - polska wersja na stronie www.warschau.diplo.de/.

² *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*, www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzblg/gesamt.pdf.

Warto przy tej okazji wspomnieć, że rolę parlamentów narodowych wzmacnia ponadto Traktat Lizboński. Mimo że nie wszedł jeszcze w życie, niektóre przewidziane przezeń rozwiązania funkcjonują już w praktyce. Od września 2006 roku organy ustawodawcze są włączane w proces legislacyjny przez Komisję Europejską, która przesyła im propozycje oraz dokumenty konsultacyjne (na przykład zielone i białe księgi), aby mogły wyrazić swoją opinię. Bundesrat przesyła Komisji swoje stanowisko, jeżeli dotyczy zasady subsydiarności lub spraw o istotnej wadze.

Oceniając niemieckie rozwiązania w zakresie współpracy krajów związkowych z federacją w sprawach europejskich, warto wskazać na pojawiające się trudności. Wypracowanie przez rząd federalny stanowiska negocjacyjnego, które będzie zaprezentowane w Brukseli, wymaga uwzględnienia opinii krajów związkowych. Uczestnictwo przedstawicieli landów w delegacji również komplikuje prowadzenie negocjacji, chociaż analiza członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej pozwala wyciągnąć wniosek, iż nie oznacza to osłabienia skuteczności negocjacyjnej tego kraju. Niewątpliwie oznacza jednak wydłużenie procesu. W przeszłości rząd federalny próbował przyspieszyć prowadzenie negocjacji poprzez przekazywanie nieprecyzyjnych - zdaniem landów - informacji dotyczących negocjacyjnych stanowisk poszczególnych krajów.³ Remedium na tę sytuację jest utrzymywanie własnych przedstawicielstw w Brukseli i obserwowanie oraz - w miarę możliwości - uczestniczenie w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej.

3. Główne zadania i cele Przedstawicielstwa Landu Badenii-Wirtembergii przy Unii Europejskiej

Powstanie biur regionalnych landów niemieckich w Brukseli

Pierwsze biura przedstawicielskie europejskich regionów zaczęły powstawać w Brukseli w połowie lat 80. Wśród regionów, które jako pierwsze pojawiły się w belgijskiej stolicy, znalazły się niemieckie landy. Było kilka tego przyczyn. Po pierwsze, podpisano Jednolity Akt Europejski, któ-

³ W szczególności dotyczy to sytuacji, w której na szczeblu federalnym władzę sprawuje inna koalicja niż w kraju związkowym. Do naturalnych różnic interesów między landem a federacją dochodzą wówczas różnice polityczne. Według urzędników bawarskich zdarzało się, że rząd federalny koalicji SPD-Zieloni informował kraje związkowe, które miały odmienne od niego stanowisko, że jego pogląd jest podzielany przez wszystkie państwa członkowskie, w związku z tym nie ma sensu prowadzić dalszych negocjacji. Tymczasem przedstawicielstwa krajów związkowych przy UE dzięki swoim kontaktom dysponowały informacjami, że jest wręcz przeciwnie.

ry miał wzmocnić pozycję regionów we Wspólnotach Europejskich poprzez możliwość wpływania na politykę regionalną, a także przybliżyć wspólnotowym instytucjom problemy mieszkańców. Po drugie, niemieckie landy o bardzo silnej pozycji ustrojowej i dużej samodzielności dążyły do zwiększenia swojego wpływu na decyzje wspólnotowe, które w coraz większym stopniu wchodziły w ich kompetencje ustrojowe. Badenia-Wirtembergia była wśród pierwszych landów, które otworzyły swoje biura w Brukseli. W 2007 roku obchodziła 20. rocznicę powstania swojego przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej (początkowo było to Biuro Informacyjne w Brukseli).

Cele i zadania Przedstawicielstwa Badenii-Wirtembergii

Cele i zadania Przedstawicielstwa Badenii-Wirtembergii zostały bardzo dokładnie zdefiniowane i uaktualnione w Strategicznym dokumencie dla Przedstawicielstwa Landu Badenii-Wirtembergii z 15 czerwca 2007 roku.⁴ Najważniejszym zadaniem Przedstawicielstwa jest wspieranie rządu landu⁵ przez współpracę na poziomie unijnym z partnerami instytucjonalnymi, odpowiednio do roli landu i jego potencjału gospodarczego. Jest ono wykonywane poprzez:

- ◆ monitorowanie rozwoju poszczególnych polityk unijnych oraz informowanie o nich bezpośrednio rządu Badenii-Wirtembergii;
- ◆ uwrażliwianie UE na rozwój Badenii-Wirtembergii, reprezentowanie jej interesów gospodarczych, budowanie strategicznych sojuszy, a także tworzenie sieci interesów w Brukseli oraz współpraca z instytucjami unijnymi i pozostałymi regionami;
- ◆ wspieranie poszczególnych resortów merytorycznych, a także Komisji Europejskiej Landtagu w ich aktywności na szczeblu europejskim;
- ◆ organizowanie politycznych i eksperckich wizyt studyjnych w Przedstawicielstwie;
- ◆ współpracowanie z europosłami w Parlamencie Europejskim w szczególności z Badenii-Wirtembergii;

⁴ *Strategiepapier der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union vom 15. Juni 2007, Drucksache 14/1780.*

⁵ Przedstawicielstwo Badenii-Wirtembergii przy UE jest formalnie w strukturze kancelarii rządu landowego jednym z sześciu referatów Wydziału Polityki Europejskiej, Spraw Międzynarodowych i Protokołu.

- ◆ pomoc dla badeńsko-wirtemberskich instytucji i pracowników w ich aktywności i realizowaniu zadań na szczeblu europejskim;
- ◆ dbanie o wizerunek i promocję landu w Brukseli;
- ◆ przyjmowanie i kształcenie praktykantów, hospitantów oraz referentów.

Wszystkie resorty rządu badeńsko-wirtemberskiego są reprezentowane w Przedstawicielstwie przynajmniej przez jednego pracownika. Dodatkowo w Przedstawicielstwie ma swoje biuro obserwator Landtagu; przesyła on do niego informacje o działalności Przedstawicielstwa.

Przedstawicielstwo swoją działalność podporządkowuje kalendarzowi prac Parlamentu Europejskiego. Jednym z najistotniejszych zadań pracowników merytorycznych jest uczestniczenie w posiedzeniach poszczególnych komisji parlamentarnych oraz pisanie raportów z tychże posiedzeń. Każdy pracownik merytoryczny pozostaje w stałym kontakcie z odpowiednim ministerstwem w Stuttgarcie. Raz w tygodniu przygotowuje krótki raport dla ministra do spraw europejskich, zawierający najważniejsze informacje pozyskane w minionym tygodniu. W ten sposób Przedstawicielstwo wykonuje swoje zadanie monitorowania inicjatyw na szczeblu europejskim, w tym również tych, które mogą w istotny sposób wpływać na interesy Badenii-Wirtembergii w jakiegokolwiek materii.

W realizacji swoich zadań Przedstawicielstwo blisko współpracuje z pozostałymi podmiotami, obecnymi na szczeblu europejskim. Utrzymuje stały kontakt z europarlamentarzystami z Badenii-Wirtembergii. Obecnie w Parlamencie zasiada 732 deputowanych, w tym 99 niemieckich, z których 13 pochodzi z Badenii-Wirtembergii. Europosłowie z landu są regularnie zapraszani na wszystkie spotkania i konferencje organizowane przez Przedstawicielstwo oraz codziennie otrzymują przegląd prasy na temat Badenii-Wirtembergii.

Przedstawicielstwo stara się również utrzymywać kontakty z pracownikami instytucji europejskich pochodzącymi z Badenii-Wirtembergii. Kontakty te mogą okazać się przydatne w najrozmaitszych sytuacjach.

Drugie najważniejsze pole działalności Przedstawicielstwa to szeroko pojęta promocja Badenii-Wirtembergii w Brukseli, a także przybliżanie problematyki europejskiej mieszkańcom swojego landu przede wszystkim przez rozsyłanie cotygodniowego biuletynu, zawierającego najważniejsze kwestie, którymi żyje Europa w danym tygodniu. Pojawiają się w nim również informacje o możliwościach pozyskiwania funduszy europejskich czy zatrudnienia. Częścią polityki promocyjnej są też: przyjmowa-

nie stażystów i praktykantów, cykliczne wyjazdowe posiedzenia rządu landu w Przedstawicielstwie w Brukseli, a także wyjazdowe spotkania klubów parlamentarnych poszczególnych frakcji politycznych obecnych w Landtagu Badenii-Wirtembergii.

Jedna z inicjatyw Przedstawicielstwa Badenii-Wirtembergii w Brukseli w doskonały sposób ilustruje ambicje Badenii-Wirtembergii na niwie europejskiej. Przedstawicielstwo zorganizowało Konferencję, która miała być kulminacją Inicjatywy Dunajskiej realizowanej przez rząd Badenii-Wirtembergii. Ambicją tego rządu było podjęcie inicjatywy podobnej do propozycji prezydenta Sarkozy'ego w odniesieniu do regionu Morza Śródziemnego czy też polsko-szwedzkiej inicjatywy utworzenia Partnerstwa Wschodniego – przybliżenia obszarów Europy Wschodniej do UE. Badenia-Wirtembergia (na której terenie znajdują się źródła dające początek biegu Dunajowi) chciała się stać liderem regionów naddunajskich poprzez wspieranie współpracy i intensyfikowanie integracji regionów i krajów będących już w UE, jak też tych dopiero aspirujących. Konferencja zakończyła się, według organizatorów, dużym sukcesem, przyjęto wnioski, a całe przedsięwzięcie zostało zauważone w prasie. Nie najistotniejsze są szczegóły dotyczące tej inicjatywy, ale sam fakt jej zgłoszenia i rozwoju. Rząd Badenii-Wirtembergii miał doskonałą okazję pokazać zarówno swoje aspiracje europejskie, jak i potencjał landu. Warto zaznaczyć, że inicjatywa dotyczyła nie tylko regionów naddunajskich, ale i państw. Na konferencji obecny był prezydent Rumunii oraz wysocy przedstawiciele rządu serbskiego. Okazało się zatem, że niemiecki land może być atrakcyjnym partnerem dla innych krajów. Całe przedsięwzięcie odbywało się w ramach tzw. małej polityki zagranicznej, na którą landy niemieckie mają przyzwolenie rządu federalnego. Najprawdopodobniej jeszcze w połowie lat 90. podobna inicjatywa spotkałaby się ze zdecydowaną reakcją i brakiem zgody rządu federalnego. Rządowi Badenii-Wirtembergii udało się również pokazać, że jest w stanie przeprowadzić inicjatywę, która została wsparta oficjalnie przez Komisję Europejską.

Podsumowując opis funkcjonowania Przedstawicielstwa Landu Badenii-Wirtembergii przy Unii Europejskiej, warto jeszcze raz przywołać postanowienia, które znajdują się w strategicznym dokumencie dla Przedstawicielstwa Landu Badenii-Wirtembergii: *Najważniejszym zadaniem Przedstawicielstwa jest wspieranie rządu landu przez wywieranie wpływu i współpracę na poziomie unijnym z partnerami instytucjonalnymi, odpowiednio do roli landu i jego potencjału gospodarczego*. Zawierają one dwa kluczowe elementy. Pierwszy z nich to wywieranie wpływu. Przedstawicielstwa, polegającego głównie na monitorowaniu inicjatyw, lobbowaniu, docieraniu do decydentów, zidentyfikowaniu wszystkich potencjalnych podmiotów, mogą

cych pomóc w osiągnięciu celów oraz tworzeniu przyjaznego klimatu wokół Przedstawicielstwa. Umiejętne wykorzystywanie wspomnianych instrumentów zwiększa wpływ landu na europejską rzeczywistość.

Drugi element to podkreślenie potencjału politycznego i gospodarczego Badenii-Wirtembergii. Tak silna obecność w Brukseli i różnorodność podejmowanych inicjatyw wynika nie tylko z aspiracji landu, ale i z jego realnego potencjału i interesów. Badenia-Wirtembergia jest jednym z najzamożniejszych w RFN landów, gdzie poziom życia mieszkańców jest bardzo wysoki, a poziom bezrobocia najniższy w całych Niemczech. Wiele firm ma swoje siedziby w Stuttgarcie: Chrysler, SAP (*Systemanalyse und Programmentwicklung*), Bosch i inne. Bardzo silnie rozwinięty jest tam przemysł samochodowy, który jest żywotnie zainteresowany decyzjami dotyczącymi emisji CO₂, podejmowanymi w Brukseli. Badenia-Wirtembergia uchodzi też za lidera innowacji i badań naukowych nie tylko w Niemczech, ale także w całej UE, interesują ją więc inicjatywy zmierzające do ograniczenia funduszy strukturalnych na rzecz inwestycji w innowacje. Ma również jedną z najgęstszych sieci instytucji naukowych i badawczych. To właśnie te czynniki determinują skalę obecności i działań podejmowanych przez Badenię-Wirtembergię na poziomie europejskim.

4. Główne zadania i cele Przedstawicielstwa Bawarii przy Unii Europejskiej

Cele i zadania Przedstawicielstwa Bawarii

W sensie formalno-organizacyjnym znajdujące się w Brukseli Przedstawicielstwo jest integralną częścią Kancelarii w Monachium. Podlega tym samym bezpośrednio - na szczeblu politycznym - ministrowi stanu w Bawarskiej Kancelarii Państwowej do spraw Federalnych i Europejskich. Przedstawicielstwo podzielone jest na 11 niewielkich, najczęściej jednoosobowych referatów, zajmujących się tematyką leżącą w kompetencjach poszczególnych ministerstw (tzw. referaty lustrzane). Urzędników do pracy w poszczególnych referatach delegują odpowiednie resorty z Monachium.

Przedstawicielstwo Bawarii przy Unii Europejskiej w Brukseli działa od 1987 roku. Zgodnie z zasadami ustrojowymi Republiki Federalnej Niemiec dotyczącymi kompetencji w polityce zagranicznej nie pełni ono funkcji konsularnych ani tym bardziej dyplomatycznych.⁶ Według posta-

⁶ Zadania te wykonują: ambasada RFN w Królestwie Belgii oraz Stałe Przedstawicielstwo RFN przy Unii Europejskiej.

nowień belgijskiego prawa Przedstawicielstwo jest podmiotem prawa publicznego.

Przyczyn zainteresowania krajów związkowych kwestiami europejskimi należy upatrywać w fakcie, iż regulacje dokonywane na szczeblu europejskim niejednokrotnie bezpośrednio wkraczają w obszar kompetencji landów. Ponadto nawet w obszarach zastrzeżonych do kompetencji federacji, to kraje związkowe odpowiadają za administrację i implementację obowiązującego prawa, także europejskiego.⁷

Zadania Przedstawicielstwa precyzuje paragraf 1 pkt 9b Zarządzenia o podziale kompetencji w rządzie Bawarii. Zgodnie z nim do obowiązków urzędników Kancelarii pracujących w Brukseli należy:

- ◆ obserwowanie wszystkich ważnych procesów politycznych w Unii Europejskiej, jak również zbieranie i wykorzystywanie odpowiednich informacji;
- ◆ nawiązywanie kontaktów i podtrzymywanie związków rządu krajowego z organami Unii Europejskiej, Komitetem Regionów, niemieckimi instytucjami w Brukseli zajmującymi się kwestiami europejskimi oraz osobami akredytowanymi przy Unii Europejskiej i innymi organizacjami międzynarodowymi w Brukseli, jak również regularne informowanie członków rządu krajowego o realizowanych przez te instytucje politykach oraz o ich zamiarach;
- ◆ prezentowanie interesów rządu krajowego organom Unii Europejskiej i ich przedstawianie opinii publicznej; informowanie zainteresowanych instytucji w Brukseli o sytuacji w Bawarii w nawiązaniu do kwestii europejskich;
- ◆ informowanie, przede wszystkim przedstawicieli bawarskiej gospodarki, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, o możliwościach uzyskania środków Unii Europejskiej, jak również wyjaśnianie i pomoc w wypełnianiu wniosków na miejscu;
- ◆ efektywne i pełne informowanie oraz wspieranie ministerstw przy wykonywaniu powierzonych im zadań wobec instytucji Unii Europejskiej;

⁷ Wynika to bezpośrednio z artykułów 30 (Wykonywanie kompetencji państwowych i wypełnianie zadań państwowych jest sprawą krajów, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie zawiera lub nie dopuszcza innego uregulowania) i 83 (Wykonywanie ustaw federalnych jest sprawą krajów, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie postanawia lub nie dopuszcza inaczej) Ustawy Zasadniczej.

- ◆ informowanie Landtagu o kwestiach europejskich.

Zadania realizowane przez Przedstawicielstwo obejmują więc przede wszystkim śledzenie propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej, ich analizę pod kątem bawarskich interesów, informowanie o nich rządu krajowego i prezentowanie stanowiska landu w formalnych, jak też nieformalnych kontaktach z instytucjami Unii Europejskiej. Ponadto zadaniem Przedstawicielstwa jest reprezentowanie Bawarii w Brukseli. W tym celu organizowane są spotkania, dyskusje, konferencje i pobyty grup parlamentarzystów (bawarskich, niemieckich, europejskich), przedsiębiorców oraz obywateli.⁸

5. Podsumowanie

O sile wpływu niemieckich krajów związkowych na poziomie europejskim decydują czynniki fundamentalne, przede wszystkim pozycja ustrojowa w ramach niemieckiej federacji, potencjał ludnościowy, terytorialny i gospodarczy. Istotne są również pozostałe czynniki: doświadczenie, wynikające z uczestniczenia w procesach integracyjnych od samego początku, imponująca sprawność administracyjna oraz rozległa sieć kontaktów i zawartych sojuszy strategicznych w czasie wieloletniego funkcjonowania na szczeblu europejskim.

Trudno niemieckie doświadczenia bezpośrednio przełożyć na sytuację Polski. Nie tylko ze względu na krótki staż naszego kraju w Unii oraz różnicę w potencjale gospodarczym i ludnościowym, ale także z uwagi na różne rozwiązania ustrojowe. Oczywiście polskie przedstawicielstwa województw i miast przy Unii Europejskiej mogą i powinny korzystać z doświadczeń niemieckich, co często czynią, jednakże pozycja ustrojowa i potencjał polskich regionów absolutnie nie pozwalają na prowadzenie działalności w skali porównywalnej z niemieckimi landami.

Doświadczenia niemieckie mogą być atrakcyjne dla Polski jeszcze z jednego względu. Funkcjonowanie i wzajemne oddziaływanie rządu federalnego, krajów związkowych oraz unijnych instytucji tworzą system wielopoziomowych współzależności, który w swoich podstawowych założeniach instytucjonalnych odpowiada systemowi zależności, jaki kształtuje się w relacjach unijnych instytucji i państw członkowskich UE. Najlepszym przykładem są analogie między Radą Europejską a niemiecką Radą Federalną – obie instytucje, kreowane z przedstawicieli egzekutyw, w Niemczech – landów, w UE – państw członkowskich, mają kompetencje prawo-

⁸ Rocznie Przedstawicielstwo organizuje około 600 imprez. Liczbę odwiedzających z samej Bawarii szacuje się na 12 tysięcy rocznie.

dawcze. W tym względzie doświadczenia niemieckie mogą nam służyć za podstawę do konstruowania wyobrażeń o przyszłych wewnątrzunijnych rozwiązaniach ustrojowych.

Bibliografia

Akty prawne

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euzblg/gesamt.pdf.

Strategiepapier der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union vom 15. Juni 2007, Drucksache 14/1780.

Ustawa Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec - polska wersja na stronie www.warschau.doplo.de.

Podsumowanie

dr Marcin Sakowicz

Opracowania zebrane w niniejszym tomie przedstawiają bardzo różnorodne formy współpracy i współdziałania zaobserwowane i zdiagnozowane przez słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej podczas dwumiesięcznych staży zagranicznych. W całości stanowią unikalne źródło o funkcjonowaniu administracji publicznej w siedmiu państwach Unii Europejskiej.

Zaprezentowane *case studies* odzwierciedlają znacznie więcej niż tylko współpracę administracji rządowej ze zdecentralizowaną administracją samorządową. Poszczególne teksty ilustrują współdziałanie kilku poziomów władz terytorialnych, współpracę między jednostkami na tym samym poziomie oraz kombinacje wcześniej wymienionych.

Najwięcej miejsca autorzy poświęcili na ukazanie kwestii szeroko rozumianego rządzenia wielopoziomowego (*multi-level governance*), pojęcia wprowadzonego do literatury przedmiotu za sprawą Liesbet Hooghe oraz Gary'ego Marksa.¹ Pojęcie to rozwinęło się w połowie lat 90. XX w. w kontekście pogłębiania integracji europejskiej i dyspersji władzy dotychczas zarezerwowanej dla władz centralnych z jednej strony i coraz większej roli jednostek wewnątrzpaństwowych z drugiej. Tak rozumiane wielopoziomowe rządzenie sprawami publicznymi dotyczy więc co najmniej trzech poziomów władzy publicznej: ponadnarodowego, narodowego (administracji centralnej) oraz zdecentralizowanego (regionalnego i/lub lokal-

¹ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham 2001. W polskiej literaturze większość autorów używa terminu „zarządzanie wielopoziomowe”, ale właściwszym zwrotem jest rządzenie wielopoziomowe. Zob. W. Mikułowski, *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Koźuch, T. Markowski, Białystok 2005, s. 61.

nego). Z pewną specyfiką mamy do czynienia w państwach federalnych, w których występuje dodatkowy poziom lub też zdecydowanie silniejsza pozycja, uznawanych za regionalne, części składowych państw (na przykład landy w Niemczech).

W zbiorze omówione zostały różne warianty współpracy administracji rządowej z wewnątrzpaństwową. Znajdziemy przykłady państw unitarnych począwszy od najbardziej zdecentralizowanej Finlandii przez Portugalię do najmniej partnersko traktowanego samorządu lokalnego w Irlandii. Opisane są również relacje administracji rządowej zdekoncentrowanej z administracją samorządową (departament Ariège we Francji), administracji federalnej z częściami składowymi oraz gminami (polityka migracyjna oraz kulturalna w Niemczech), administracji posiadającej autonomię funkcjonalną z samorządową (rząd Szkocji i władze lokalne).

Wprawdzie autorzy skupiali uwagę na współpracy administracji krajowych, ale poszczególne opracowania wykroczyły swym zasięgiem poza administrację krajową (zarządzanie funduszami strukturalnymi, polityka zagraniczna ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej, wpływ landów RFN na proces decyzyjny w Unii Europejskiej). Omawiane *case studies* ilustrują różne formy szeroko rozumianej współpracy - traktowanej instrumentalnie - wynikającej z uregulowań prawnych (Francja, Portugalia, Irlandia), aż po nawiązywanie prawdziwie partnerskich relacji (Finlandia, Szkocja). Istniejące formy bezpośredniego współdziałania wewnątrzpaństwowych jednostek dodatkowo wzbogaca przykład pośredniej współpracy Biura Prokuratora Generalnego w Wielkiej Brytanii z jednostkami lokalnymi.

Poszukując dobrych wzorców dla polskiej administracji, warto podkreślić, iż występujące formy ścisłej i sprawnej współpracy na przykład między krajami związkowymi RFN a władzami federalnymi nie zawsze będą możliwe w polskich warunkach ustrojowych. Silniejsze umocowanie ustrojowo-kompetencyjne krajów związkowych oraz powiązany z tym potencjał społeczno-ekonomiczny oraz zdolność do rządzenia będą zawsze sprzyjać większym możliwościom niemieckich landów niż polskich województw.

Oprócz omówionych wyżej form współdziałania między podmiotami na różnych poziomach władz należy zwrócić również uwagę na poruszane wątki współpracy między jednostkami na tym samym poziomie. Dobitnie odzwierciedla to *Agence Education Formation-Europe* w Belgii, jak również występujące związki między landami niemieckimi, gminami w Finlandii, Francji czy Szkocji.

W tym miejscu pragnę również uwypuklić pewne poruszane w tekstach kwestie, których rozważenie uważam za szczególnie istotne z punktu widzenia wyboru kolejnych studiów oraz analiz. Należą do nich podejmowane reformy ustrojowe w omawianych państwach. Obserwacje słuchaczy jednoznacznie wskazują, iż administracje publiczne podlegają ciągłym zmianom. W Niemczech wprowadzana od 2006 r. reforma obejmuje podstawową zasadę federalizmu. Jej celem jest wyklarowanie podziału kompetencji między Bundestagiem a Bundesratem, a także usprawnienie podziału kompetencji finansowych oraz zwiększenie przejrzystości przy realizowaniu określonych zadań państwowych przez federację i kraje związkowe.

W Finlandii rząd usilnie dąży do redukcji liczby gmin, tworząc w ten sposób nowe i bardziej efektywne organizmy. Opisany charakter współpracy władzy centralnej z samorządową umożliwi sprawne przeprowadzenie takiej reformy. Również w Irlandii oraz Portugalii są podejmowane działania zmierzające do poszerzenia zakresu decentralizacji. A nawet jeśli zadania nadal są wykonywane przez administrację rządową, to coraz bardziej znaczący jest udział administracji zdekoncentrowanej (system zarządzania funduszami strukturalnymi w Francji).

Poza tym administracje, nawet uznawane dotąd za najbardziej zbiurokratyzowane, poszukują innowacyjnych rozwiązań modernizacyjnych. Państwo francuskie odstępuje samorządowi coraz większe kompetencje, dla siebie pozostawiając zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, porządku publicznego, przy czym dokłada starań w celu wykonywania tychże zadań w sposób bardziej spójny, sprawny i oszczędny. Opisane mechanizmy prowadzą do polemicznych stwierdzeń przedstawicieli administracji samorządowej, że „państwo się wycofuje” (*l'Etat se désengage*) i administracji rządowej, że „państwo się reformuje” (*l'Etat se reforme*).

O innowacyjnym charakterze administracji francuskiej świadczy również wprowadzona nowelizacją prawa konstytucyjnego z 28 marca 2003 roku zasada eksperymentowania. Umożliwia ona, za zgodą parlamentu, przeprowadzenie eksperymentów w funkcjonowaniu administracji publicznej na wybranym terytorium przez określony czas. Eksperymenty są wdrażane, a następnie monitorowane i oceniane. Takim przykładem jest zarządzanie funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej z pominięciem rządu centralnego w regionie Alzacji. Wprawdzie na ostateczne rezultaty powyższego eksperymentu należy jeszcze poczekać, ale doświadczenia tej i innych reform powinny stale skupiać uwagę wszystkich zainteresowanych podnoszeniem sprawności polskiej administracji publicznej.