

MATTI NIEMIVUO

## PAŃSTWO A SAMORZĄD LOKALNY W FINLANDII

### I. UWAGI WSTĘPNE

Na początku lat dziewięćdziesiątych samorząd lokalny w Finlandii znajduje się w toku zmian prowadzących do rozszerzenia jego działalności. Wiąże się to z odejściem w pewnym stopniu od koncepcji *welfare state*, dominujących w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Związane jest to m.in. z trudnościami finansowymi sektora prywatnego w dziedzinie świadczenia usług komunalnych.

W krajach nordyckich administracja lokalna należy tradycyjnie do kompetencji samorządu. W fińskiej literaturze prawniczej problematyka samorządowa była przedmiotem wielu rozpraw. Różne wersje pozytywizmu prawniczego dotyczyły wyprowadzania kompetencji samorządu z mandatu państwa (Hermanson, Ståhlberg, Kekkonen, Rytkölä i Kuuskoski), jednakże pod koniec lat sześćdziesiątych takie formalnodogmatyczne podejście do problematyki samorządu poddane zostało silnej krytyce (Makkonen, Holopainen). Współcześnie dominuje pogląd, iż punktem wyjścia nie powinna być analiza pojęć „organizacji państwowej” oraz „gminy” jako jednostki samorządowej, lecz analiza stosunków między obywatelem a gminą i państwem. Z tego punktu widzenia praw gminy nie należy wywodzić z praw struktur państwowych, lecz traktować je jako odrębne podmioty równorzędnie kształtowane przez fiński system prawny.

W fińskiej literaturze prawniczej niektórzy autorzy (Mäenpää 1981) zwracają uwagę, że jeśli traktować gminy jako element organizacji państwowej, to i tak w świetle Konstytucji Finlandii i zasady praworządności, na której opiera się „państwo prawne” (Rechtsstaat), gminy mają zastrzeżony zakres kompetencji własnych, w który ustawy zwykłe ingerować nie mogą; podobnie jak normy ustanawiane przez organy samorządu gminnego muszą respektować ustawodawstwo państwowe. Z tego punktu widzenia system prawny Finlandii przyjmuje koncepcję samorządu w pełni odpowiadającą określeniu samorządu lokalnego, jakie formułuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta przez Radę Europy — którą to Kartą Finlandia ratyfikowała w 1991 r.

Artykuł niniejszy poświęcony jest przede wszystkim zagadnieniom wpływu organizacji państwowej na samorządową organizację lokalną oraz przewidywaniom kierunku zmian w tej dziedzinie, jakie uwidaczniają się w danych empirycznych dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego w Finlandii. Autor nie zamierza formułować skonkretyzowanych postulatów *de lege ferenda*, stawia wszakże szereg istotnych pytań z zakresu polityki prawa: jak może być wzmocniony samorząd lokalny; czy wymagają zmiany zasady rozgraniczania gmin i zakres ich działalności; jak można by wzmocnić wpływ obywateli na działanie samorządu lokalnego; co opóźnia reformę systemu dotacji państwowych dla samorządu; jakie są wyniki eksperymentu z „gminami niezależnymi”; jak powinien być zorganizowany samorząd okręgu stołecznego Helsinek; czy należałoby rozważyć ewentualność powołania samorządu lokalnego na szczeblu prowincji? Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że ustawa o gminach niezależnych, wydana 29 VII 1988 r. (nr 718/1988), w drodze eksperymentu wyposaża niektóre, wybrane przez Radę Państwa gminy w większą niezależność w organizowaniu własnej administracji i realizowaniu swych funkcji. Rysują się także pewne problemy nowe, jak na przykład kwestia gwarancji praw obywatela w odniesieniu do działalności samorządu lokalnego.

## II. METODY ODDZIAŁYWANIA PAŃSTWA I UNORMOWANIA PRAWNE

Organizacja państwowa ma możliwość oddziaływania na poszczególne jednostki i ciała zbiorowe przez podejmowanie konkretnych decyzji, a pośrednio przez prawodawstwo różnego szczebla. Oddziaływanie przez prawodawstwo jest jednak ograniczone wieloma różnorodnymi czynnikami faktycznymi. Państwo dysponuje również środkami pozaprawnymi.

Tradycyjne formy prawodawstwa związane z dziewiętnastowieczną koncepcją „państwa — stróża nocnego” zaczęły w latach sześćdziesiątych w Finlandii ulegać modyfikacjom związanym z koncepcją *welfare state* czy też „państwa socjalnego”. Pojawiły się nowe formy aktów Parlamentu, takie jak „akty szkieletowe”, „akty rozwojowe”, „akty planowania” czy „akty określające cele”. Wspólną cechą charakteryzującą wszystkie te akty jest to, iż zakreślają one ogólne ramy planowania i kierunki rozwoju, nie normując w sposób szczegółowy, jak zakreślony cel społeczny ma być osiągnięty. Pojawiły się też porozumienia w zakresie prawa publicznego pomiędzy państwem a różnego rodzaju grupami interesów. Państwo przestało być organizacją, która wyłącznie formułuje nakazy; obecnie — oprócz dysponowania środkami — także inspirowuje, w pewnym zakresie negocjuje i wchodzi w porozumienia. Niezależnie od tego ustawodawstwo uległo ogromnemu rozszerzeniu. Na przestrzeni lat 1920 - 1990 roczna liczba aktów ustawowych wzrosła w Fin-

landii czterokrotnie, a liczba stron dziennika publikacyjnego — ponad trzykrotnie. Nastąpiło to m.in. w wyniku wydawania wspomnianych już wyżej aktów prawodawczych o luźniejszej strukturze (np. aktów określających jedynie cele działalności), wymagających następnie konkretyzacji obowiązków związanych z realizacją tych celów.

Akty prawodawcze dotyczące działalności, zadań i organizacji samorządu lokalnego w Finlandii stanowią obszerną część prawodawstwa (odsetek aktów tego rodzaju ulegał zmianom w poszczególnych okresach, w zależności od zmian funkcji samorządu), co wiąże się z tym, że w Finlandii lokalna administracja samorządowa zajmuje się sprawami oświaty, zdrowia i świadczeń socjalnych, a więc sprawami, które często poddawane są nowym uregulowaniom prawnym.

Do końca lat osiemdziesiątych normodawstwo państwowe w dość szczegółowy sposób ingerowało we wspomniane rodzaje działalności, pozostawiając administracji samorządowej stosunkowo ograniczone pole manewru. Ostatnio jednak pojawiła się tendencja do liberalizacji w tej dziedzinie; m.in. podejmuje się eksperymenty w odniesieniu do tzw. „gmin niezależnych” o zwiększonym stopniu swobody działania. Problem samorządu Wysp Alandzkich wymagałby odrębnego omówienia.

Podczas gdy stosunek obywatela do administracji polegał głównie na jednostronnej zależności, w stosunku do samorządu obywatel występuje przede wszystkim jako klient usług komunalnych, mający wpływ na działalność samorządu m.in. poprzez udział w referendum. Wyłania się tu problem prawny: w jakiej mierze i jak rozumiane prawa podmiotowe ma mieszkaniec gminy w stosunku do samorządu i jaka jest pozycja prawna mieszkańców wobec gminy?

### III. ADMINISTRACJA PAŃSTWOWA A SAMORZĄDOWA ADMINISTRACJA LOKALNA

Organizacja samorządowa administracji lokalnej w Finlandii ma długą historię, sięgającą okresu panowania szwedzkiego i obejmującą czasy autonomii Finlandii w ramach Imperium Rosyjskiego. Usystematyzowanie prawne problemów samorządu po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości nastąpiło w okresie międzywojennym, zarówno pod wpływem tendencji centralistycznych, jak i potrzeby znalezienia form prawnych dla inicjatyw podejmowanych przez poszczególne gminy. Zaniechano wówczas koncepcji tworzenia samorządu na szczeblu prowincji, rozwinięto natomiast koncepcję systemu „federacji gmin” (1932 r.). Następnie prawodawstwo samorządowe nowelizowano w latach 1948 i 1976, przy czym istotnym czynnikiem było zreformowanie systemu dotacji państwowych w taki sposób, iż uwzględniał on możliwości finansowe każdej gminy w zakresie realizowania coraz szerzej wyznaczanych zadań sa-

morządu lokalnego. W czasach współczesnych kształtuje się dopiero nowy model organizacji samorządu lokalnego.

Istotne problemy dotyczą podziału terytorialnego kraju na gminy. W początkowym okresie po uzyskaniu niepodległości, a zwłaszcza pod koniec lat dwudziestych, panowała w Finlandii tendencja do dzielenia gmin na mniejsze, tak że ich liczba dochodziła do 600. Później, w latach sześćdziesiątych, zarysował się „problem małych gmin”, które nie były w stanie podołać zwiększającym się zadaniom — zarysowała się więc tendencja do scalania gmin. Ustawa nr 13 z 1967 r. wprowadzała element państwowego planowania tej akcji. Środkiem oddziaływania stała się ustawa o dotacjach państwowych na działalność gmin i pomocy w procesie scalania (ustawa nr 572 z 1972 r. — kilkakrotnie następnie zmieniana ze względu na układy polityczne). Według obecnie obowiązującej ustawy nr 73 z 1977 r. o podziale obszaru państwa na gminy możliwe jest w pewnych przypadkach także przymusowe łączenie gmin przez Radę Państwa, jakkolwiek w ostatnim czasie przypadki takie miały miejsce jedynie wyjątkowo, a łączenia dokonywano zazwyczaj na zgodny wniosek zainteresowanych gmin.

Tradycyjnie w Finlandii wyróżniano miasta i gminy wiejskie, a później również gminy o charakterze osiedli. Ustawa o gminach (nr 953 z 10 XII 1976 r.) przyjęła wzorem Szwecji jeden tylko typ gminy, a nazwa „miasto” zachowała jedynie charakter prestiżowy. Mimo to liczba gmin zaliczanych do kategorii „miast” wzrasta (obecnie jest ich 97) w drodze dekretów Prezydenta Finlandii, co jest traktowane jako środek uhonorowania danej gminy.

Zakres działalności samorządu lokalnego określony jest przez ustawę w sposób ramowy i nader ogólny, a kwestie szczegółowe co do granic tego zakresu rozstrzygane są przez sądy administracyjne. Zasada jest, że nowe zadania i zobowiązania mogą być nakładane na gminy wyłącznie w drodze ustawy — i tylko w ten sposób funkcje gmin mogą być ograniczane. Zakres samodzielnego działania gminy w strukturze państwa ulegał z biegiem lat istotnym zmianom. W dziewiętnastowiecznej Finlandii zadania gminy sprowadzały się do utrzymywania szkół elementarnych, dbania o porządek publiczny, zapewnienia pomocy lekarskiej i opieki nad biednymi, przy czym zadania w zakresie ochrony zdrowia, zwłaszcza w gminach wiejskich, miały bardzo ograniczony charakter. Jednakże w okresie międzywojennym, nawet w czasie kryzysu lat trzydziestych, zadania gmin uległy poszerzeniu o takie dziedziny, jak ubezpieczenia społeczne, troska o zatrudnienie i zasiłki dla bezrobotnych.

Po II wojnie światowej obserwuje się w Finlandii dwukierunkowe przesunięcia w zakresie kompetencji państwa i gmin (np. sprawy policji i zarząd drogami włączono do zadań państwa, a rozszerzono zadania gmin w zakresie oświaty, szpitalnictwa i działalności kulturalnej). Istotnym czynnikiem stało się jednak normowanie dotacji państwowych przez

szczególne instrukcje i określanie sposobu wykorzystania tych dotacji.

Organizacja struktur samorządu lokalnego opiera się na współdziałaniu wybranych przedstawicieli mieszkańców gminy oraz zespołu pracowników zawodowych — jakkolwiek rozdzielenie tych dwóch grup osób nie rysowało się niekiedy tak wyraźnie, jak ma to miejsce współcześnie. Rada Gminy (*Kunnanvaltuusto*) wybierana na 4 lata, licząca od 13 do 85 członków, jest ciałem podejmującym decyzje zwierzchnie i stanowiącym przepisy lokalne. Zarząd Gminy (*Kunnanhallitus*), składający się co najmniej z 7 członków wyznaczanych przez Radę co dwa lata, sprawuje funkcje wykonawcze. Uzupełnieniem tego systemu są komisje gminne, przewidziane przez ustawę lub powołane przez samą gminę w celu ukierunkowania i nadzoru realizacji określonych zadań generalnych bądź szczegółowych. Aparat administracyjny gminy kierowany jest przez Dyrektora Urzędu Gminy (*Kunnanjohtaja*) zatrudnionego na czas nieokreślony. Struktura Urzędu tworzona jest stosownie do potrzeb danej gminy, jakkolwiek współcześnie struktury te ulegają ujednocnieniu. Wymogi stawiane pracownikom gminy, a w szczególności dyrektorowi Urzędu, są określone ustawowo, a w znacznym stopniu również w unormowaniach przyjętych przez poszczególne gminy oraz w umowach zbiorowych. W eksperymentalnie wprowadzonych „gminach niezależnych” pewne kompetencje ciał przedstawicielskich oraz pracowników aparatu administracyjnego są przez te gminy modyfikowane.

Sposób podejmowania decyzji przez organy gminy unormowany jest przez ustawę o gminach, aczkolwiek w szczegółach sprawę tę normują Wewnętrzne przepisy gminy. Organy gminy podejmują decyzje w sposób niezależny, a jedynie w niektórych przypadkach decyzje te podlegają zatwierdzeniu przez organy państwa. Ustawa o gminach dotyczy głównie form proceduralnych podejmowania decyzji. Skądinąd — jako decyzje administracyjne — podlegają one unormowaniom ustawy o postępowaniu administracyjnym (ustawa nr 598 z 6 VIII 1982 r.).

Decyzje Rady Gminy podejmowane są z zasady publicznie, akty Zarządu Gminy — niepublicznie, aczkolwiek w obu przypadkach osoby zainteresowane mają dostęp do protokołów posiedzeń oraz do innych dokumentów gminnych. Informowanie mieszkańców gminy o działalności jej organów jest obowiązkiem nałożonym przez ustawę o gminach.

Istotnym prawem samorządu gminnego jest upoważnienie do nakładania podatków lokalnych, stanowiących zwykle blisko połowę dochodów gminy. Na resztę składają się dotacje państwa, lecz są one prawie w całości przeznaczone na realizację określonych zadań i tylko w znikomiej części gmina może nimi swobodnie dysponować. Pewien procent dochodów gminy pochodzi także z odpłatnych świadczeń na rzecz mieszkańców lub z obrotu kapitałami. Państwo ma dość ograniczone możliwości wpływania na gospodarkę komunalną (zalecenia niewiążące) poza

mechanizmem rozdziału dotacji, który — co prawda — wyrównuje w pewnym stopniu różnice w sytuacji materialnej poszczególnych gmin, ale też krępuje swobodę działania samorządów.

Związki gmin, w latach trzydziestych jeszcze dobrowolne, a w latach pięćdziesiątych po części obligatoryjne (np. dla organizowania zadań z zakresu lecznictwa, planowania przestrzennego czy oświaty zawodowej), tworzą w Finlandii rozbudowany system, który zastępuje poniekąd organizację samorządu regionalnego (na szczeblu prowincji). Zarysowują się jednak federacje gmin zrzeszających się w jakichś konkretnych celach (np. dystrykty szpitalne), pokrywające się terytorialnie z granicami prowincji.

Federacje gmin zorganizowane są w strukturach zasadniczo podobnych do struktury gmin, z tym jednak, że Rady Federacji wyłaniane są w wyborach pośrednich, a Zarząd Federacji wyznaczany jest na cztery lata. Zawodowy aparat urzędniczy w niektórych federacjach ograniczony jest do niewielkich tylko zespołów. Federacje nie mają prawa nakładania podatków, a utrzymują się z funduszy gmin będących ich członkami. Poza federacjami regionalnymi powstają także stowarzyszenia gmin w oparciu na innych kryteriach, np. Stowarzyszenie Miast Fińskich, czy też Stowarzyszenie Gmin Fińskich (z dominacją języka fińskiego) i Stowarzyszenie Szwedzkie Gmin Fińskich (z dominacją języka szwedzkiego). W projekcie leży zorganizowanie ogólnokrajowej federacji gmin.

W lutym 1991 r. Parlament Finlandii zaakceptował zasady Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

#### IV. PRZEMIANY SAMORZĄDOWEJ ADMINISTRACJI GMIN DOKONUJĄCE SIĘ WSPÓŁCZEŚNIE

Przemiany dokonujące się w okresie powojennym, związane z procesami industrializacji i urbanizacji, prowadziły do rozszerzania i różnicowania się zadań administracji gminnej. Wiązało się to z podejmowaniem przez gminy zadań w zakresie budownictwa mieszkaniowego, zatrudnienia, spraw organizacji ochrony środowiska, zapewnienia pomocy prawnej, ochrony konsumentów itp. Zaakceptowanie zasad sprawiedliwości społecznej i równości obywateli pociągało za sobą konieczność rozbudowy różnych instytucji użyteczności publicznej.

Pogorszenie się sytuacji ekonomicznej w latach siedemdziesiątych zmusiło jednak gminy do poważnego ograniczenia działalności. Poszerzenie zadań samorządu gminnego powodowało rozrastanie się struktur organizacyjnych i związanych z tym kosztów. Z drugiej natomiast strony rosła złożoność oraz techniczny charakter wielu podejmowanych decyzji zmuszały do powierzania ich fachowcom, a nie przedstawicielom powołanym przez społeczeństwo na zasadzie zaufania. Ustawowe roz-

szerzenie zadań samorządnej gminy nie łączyło się przy tym ze zwiększeniem środków, jakimi gmina mogła dysponować, przy jednoczesnej tendencji do nazbyt szczegółowych unormowań ze strony państwa, rozszerzaniu nadzoru i przerostach planowania państwowego. W związku z tym pod koniec lat osiemdziesiątych zaczęto opracowywać projekty ustaw zmierzające do ograniczenia ustawodawstwa ingerującego w sprawy samorządu i pozostawienia większej swobody działalności samorządowej. Eksperymentalnie w niektórych gminach stworzono samorządom szersze możliwości efektywnego dysponowania środkami finansowymi i większego udziału mieszkańców gminy w jej administrowaniu. Inny projekt dotyczył udoskonalenia systemu rozdzielania dotacji państwowych, co było już poprzednio postulowane w celu uzyskania większej efektywności środków pozostających w dyspozycji gminy.

Celem dokonanych w ostatnich latach reform było podniesienie poziomu usług komunalnych i dostosowania ich do potrzeb obywateli, zapewnienie oszczędności, a zarazem stworzenie motywacji do lepszego działania służb komunalnych. Jednocześnie nadzór państwa został inaczej ukierunkowany, umożliwiając samorządom gminnym bardziej swobodne działanie. Reformy te związane były z długą debatą parlamentarną, dotyczącą zwłaszcza zorganizowania i rezultatów eksperymentu z „gminami niezależnymi”.

Należy zaznaczyć, iż w sytuacjach kryzysowych procedura samorządowa może ulegać uproszczeniu w wyniku przekazania przez Radę Gminy pewnych kompetencji Zarządowi, kompetencji Zarządu Gminy — dyrektorowi Urzędu, a kompetencji komisji gminnych — ich przewodniczącym.

## V. PERSPEKTYWY ROZWOJU

W chwili obecnej zarysowuje się wiele problemów dotyczących kierunku rozwoju samorządu lokalnego w Finlandii. Wprawdzie konstytucja Finlandii wyraźnie gwarantuje zakres kompetencji samorządu, które nie mogą być zmienione przez ustawę zwykłą, jednakże wyraźniejszego określenia wymaga pozycja obywatela w stosunku do lokalnego samorządu i jego udział w kształtowaniu działalności gminy. Pojawiają się wymagające rozwiązania problemy dotyczące zasad podziału terytorialnego i zróżnicowania charakteru gmin, nieporównywalne są bowiem sprawy gminy stołecznej, małych gmin na poszczególnych wysepkach Bałtyku czy rozległych obszarowo gmin w Laponii.

Ostatnio ponownie pojawiły się tendencje do organizowania samorządu terytorialnego na szczeblu prowincji, ostatecznie jednak przeważała koncepcja ograniczenia się do federacji gmin, by nie tworzyć nowych struktur biurokratycznych, nie podwając podatków samorządowych itp.

Toczą się dyskusje w związku z pojawiającą się tendencją do przenoszenia kompetencji ciał składających się z wybranych przedstawicieli ludności gminy na zawodowych urzędników, co może być skądinąd usprawiedliwione w przypadku konieczności podejmowania decyzji rutynowych. Szczególne problemy związane są z tego punktu widzenia z pozycją dyrektora Urzędu Gminy, który spełnia bardzo istotną rolę w organizacji działalności gminy. Powstaje pytanie, czy ma on ponosić jedynie odpowiedzialność urzędnika służb publicznych, czy także odpowiedzialność polityczną, co wiązałoby się z powierzaniem mu tej funkcji na określoną kadencję w drodze wyborów. Jeśli tak, to czym biurokracja gminy miałaby się różnić od biurokracji państwowej?

Konstytucja Finlandii zapewnia obywatelom liczne wolności, natomiast stosunkowo mało mówi o prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Zajmują się tym głównie ustawy zwykłe. Rzecz w tym, że w Finlandii realizacja wspomnianych praw związana jest z obowiązkami gmin i stąd właśnie wynika konieczność określenia praw podmiotowych obywateli do korzystania ze świadczeń nie ze strony państwa, a ze strony gminy, co zależne jest od możliwości ekonomicznych danej gminy, przy czym ustawodawstwo co najwyżej określa minimalny poziom tych świadczeń.

Ustawodawstwo państwowe normuje w szczegółach formy uczestnictwa mieszkańców w kierowaniu działalnością gmin poprzez wybory lub organizowanie referendum, ale dopuszczalne jest także wzbogacenie tych instrumentów poprzez przepisy miejscowe, ustanawiane w poszczególnych gminach.

Istotną sprawą jest zagwarantowanie odpowiednich form proceduralnych dochodzenia przez obywatela swych praw w stosunku do gminy. W przypadku naruszenia tych praw przez organy gminy obywatelowi Finlandii służy skarga do niezależnego sądu administracyjnego, który jednak nie może decydować w sprawach celowości decyzji podlegającej zaskarżeniu. Dwa lata temu, ustawą nr 242 z 10 III 1989 r. powołano prowincjonalne sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji dla odwołań od decyzji organów gminnych. Sądy te znajdują się obecnie w fazie rozwoju organizacyjnego.

*Z języka angielskiego przełożył Heikki Mattila*

## THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN FINLAND

### S u m m a r y

The article contains a synthetical presentation of the development of self-government structures in Finland since the date of Finland's independence. Particular attention is paid to the relation between the state administration and local government in the light of recent legislative developments in Finland.