

O Szwecji i szwedzkim modelu samorządności – opis wart pogłębienia

Mariusz Popławski, *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*,
Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń [b. r.], ss. 126.

Samorząd terytorialny stanowi jeden ze znaczących podmiotów demokratycznego państwa – formę organizacji społeczności lokalnej samodecydującej i zawiadującej własnymi sprawami. We współczesnym zmieniającym się świecie samorząd terytorialny poddawany jest licznym przeobrażeniom, między innymi pod względem modelu ustrojowego, kompetencyjno-zadaniowego, finansowego, relacji samorząd – państwo. Istotne znaczenie w procesie kształcenia, oceny jego funkcjonowania ma znajomość zasad ustrojowo-funkcjonalnych samorządu terytorialnego w innych państwach.

Autor publikacji podjął próbę scharakteryzowania modelu samorządu terytorialnego w Szwecji w XXI wieku, wskazania rozwiązań, które przyczyniły się do stworzenia tak pozytywnie ocenianego systemu terytorialnej władzy lokalnej (s. 114).

W pracy wyodrębniono pięć rozdziałów: I. *Szwecja – rys historyczny, społeczeństwo, ustroj i władza publiczna*, II. *Organizacja samorządu terytorialnego*, III. *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w Szwecji – podstawy prawne oraz system wyrównawczy*, IV. *Zadania samorządów terytorialnych*, V. *Unia Europejska – doświadczenia szwedzkich samorządów terytorialnych*, poprzedzonych *Wstępem*; wzbogacono ją o *Wykaz skrótów* (s. 117), zestawienie bibliograficzne (s. 118–126) oraz fotografie, tabele, mapę podziału administracyjnego Szwecji (s. 25).

W rozdziale I ogólnikowo scharakteryzowano warunki geograficzno-przyrodnicze państwa: „[...] jest to stosunkowo duże państwo, położone na północy Europy [...] zamieszkuje je jedynie ok. 9 milionów obywateli, skupionych głównie na południu” (s. 12); nakreślono ramy historyczne kształtowania się państwowości szwedzkiej: „We wczesnym średniowieczu [...]” (s. 13), „Już początek XIX wieku przyniósł diametralne zmiany systemu państwowości szwedzkiej” (s. 14), oraz przedstawiono podmioty systemu władzy publicznej: parlament, rząd, monarchę, sadownictwo, Zarząd Wojewódzki Administracji Państwowej, instytucję Kościoła Szwedzkiego. Swoistość systemów politycznych państw skandynawskich polega na przyjętych „podobnych” rozwiązaniach, na przykład: jednoizbowy parlament, nieparzysta liczba jego członków (wyjątek stanowi Finlandia), czteroletnia kadencja, proporcjonalny system wyborczy, silna pozycja organów wewnętrznych parlamentu (przewodniczącego komisji). Należy wskazać, iż autor

ogólnikowo dokonał charakterystyki poszczególnych instytucji bez wskazania na zachodzące relacje między nimi, przykładowo: „W Szwecji parlamentaryzm posiada wielowiekową tradycję...” – ale od kiedy się ona datuje? W podrozdziale piątym nie użyto właściwej nazwy parlamentu (*Riksdag*), zaznajamiając z nią czytelnika; w formie tabelarycznej przedstawiono wyniki wyborów parlamentarnych z 15 września 2002 roku (s. 22) z wyodrębnieniem ugrupowań politycznych. Jest to cenna informacja, ale należałoby „wzbogacić” ją o wyjaśnienie, jaki system polityczny funkcjonuje w Szwecji. W podrozdziale szóstym (*Rząd i agencje rządowe*) należałoby z większą starannością omówić te instytucje, odpowiadając na takie pytania, jak: Ile i jakie są resorty ministerialne? Jakie obowiązują zasady powoływania ich członków? Co należy do ich kompetencji? Który z resortów odpowiada za funkcjonowanie samorządu terytorialnego?

Kolejny podrozdział zawiera analizę systemu sądownictwa szwedzkiego; wskazuje się na jego klasyfikację: „72 sądy okręgowe, 6 sądów apelacyjnych oraz Sąd Najwyższy, oddzielnie funkcjonują sądy administracyjne” (s. 27), a także wymienia się charakterystyczną instytucję dla państw skandynawskich, czyli urząd ombudsmana (tłum. rzecznik praw...). Autor pisze, że „obecnie jest ich czterech” (s. 28), ale nie wyjaśnia, dlaczego tylu i do jakich zadań zostali powołani. Podrozdział dziewiąty, zatytułowany *Historyczne filary – Monarchia i Kościół Szwedzki*, to próba uskazania malejącej znaczenia, zdaniem autora, tych instytucji życia publicznego: „Od 1 stycznia 2000 r. Kościół Szwedzki znacznie stracił na znaczeniu [...] Właściwie tylko dzięki jego wartościowej osobowości [Karola XVI Gustawa – B. S.] monarchia w Szwecji nadal funkcjonuje. Król wypełnia rolę czysto ceremonialną i reprezentacyjną” (s. 29). Autor nie podał przyczyn występowania tego zjawiska oraz ewentualnych propozycji rozwiązania problemu.

Proces integracji europejskiej – temu zagadnieniu poświęcony jest kolejny podrozdział publikacji. Autor wskazuje na obopólne znaczenie procesu przystąpienia Szwecji do Unii Europejskiej, co wiąże się na przykład z obowiązkiem ujednoczenia prawa wewnętrznego, napływem środków finansowych (Szwecja jest płatnikiem netto) (s. 31); podkreśla się, że w Szwecji nadal nie obowiązuje wspólna waluta euro, której wprowadzenie odrzucono przez społeczeństwo w referendum z 14 września 2003 roku (55,9% głosów na „nie” – s. 32). Nieco optymistyczniejszą wizję państwa nakreśla autor w podsumowaniu rozdziału (s. 32–33).

Zagadnieniom samorządu terytorialnego poświęcono rozdział drugi. W krótkim wstępie (*Uwagi wprowadzające*) autor nakreśla historię samorządu terytorialnego od 1862 roku. Jest to znacząca data dla szwedzkiej samorządności, gdyż zgodnie z ówczesnymi przepisami rozdzielono powinności kościelne od świeckich (zadania świeckie przyznano gminom wiejskim i miastom), na poziomie regionalnym powołano samorządy wojewódzkie o szerokich kompetencjach, w wyniku industrializacji wyludniały się wsie, co między innymi przyczyniło się do zmiany ich liczebności i mapy podziału administracyjnego państwa (redukcja

liczby gmin). Charakteryzując organy samorządu terytorialnego, autor powołuje się na Ustawę o samorządzie lokalnym, Ustawę wyborczą, ale nie podaje dat ich uchwalenia, a zapis lokalizacji tych dokumentów jest mało czytelny, przykładowo przypis 7, s. 37: „Ustawa o samorządzie lokalnym 2004:31” – należałoby dokonać wyjaśnienia schematu zapisu w przypisie.

Rada gminy i rada województwa są organami pochodzącymi z wyborów powszechnych, odbywających się co cztery lata. Spośród swoich członków radni wybierają przewodniczącego i jego zastępców; podejmują decyzje przez głosowanie. Odpowiedzialność za wykonywanie decyzji podjętych przez radę ponosi komitet wykonawczy z przewodniczącym na czele (s. 46–47); ponadto autor wymienia 5 rodzajów komitetów i określa ich właściwości (s. 46).

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo do nawiązywania między sobą współpracy, by efektywniej wykonywać powierzone im zadania. W tym celu powołuje się federacje lokalne, których status prawny regulują odrębne akty normatywne (s. 53–54).

W rozdziale trzecim odniesiono się do kwestii finansowej; w kolejnych podrozdziałach autor podjął próbę analizy systemu finansowego samorządu terytorialnego, określając jego źródła (s. 58), przedstawił tak zwany system wyrównawczy (s. 61–75), który „stanowi swoistą konsekwencję lansowania od lat polityki welfare state” (s. 61). Na uwagę czytelnika zasługują przedstawione w sposób tabelaryczny składniki i wielkości kwot tworzących budżet lokalny (ss. 66, 67, 69, 70).

Zasada decentralizacji państwa gwarantuje wykonywanie wielu zadań służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb społeczności lokalnej. Istotne jest wyodrębnienie w działaniach samorządu terytorialnego obszaru zadań obowiązkowych i fakultatywnych dla gmin i województw. W treści właściwych ustaw samorządowych wymieniono zadania podległe jednostkom samorządu terytorialnego, a sposób ich realizacji uszczegółowiono innymi przepisami ustawowymi (na przykład ustawa o świadczeniach socjalnych, ustawa o edukacji). Autor ze szczególną starannością poddał analizie zadania należące do kategorii tak zwanych gminnych świadczeń społecznych (s. 80–84); scharakteryzował instytucje odpowiedzialne za ich koordynację, wykonawstwo, nadzór; uwzględnił system edukacji na poziomie gminy i województwa, kwestie mieszkalnictwa i budownictwa, opieki zdrowotnej i systemu ochrony cywilnej, gospodarki odpadami, transportu publicznego. Realizację bogatego pakietu zadań na szczeblu samorządowym umożliwiają w znacznej mierze duże nakłady finansowe pochodzące głównie z podatków płaconych przez mieszkańców. Konstrukcja tego systemu polega między innymi na możliwości kontrolowania wydatków przez społeczność lokalną (na przykład sporządzanie szczegółowych raportów, opinii i udostępnianie ich społeczności, możliwość zapytań podczas obrad sesyjnych).

Rozdział piąty – o Unii Europejskiej – stanowi rozwinięcie treści zawartych w rozdziale pierwszym. Celem autora było wskazanie na korzyści wynikające z uczestnictwa Szwecji (samorządu terytorialnego) w strukturach unijnych,

możliwości współpracy międzynarodowej jednostek samorządu gminnego i wojewódzkiego w realizacji programów partnerskich (takich jak Tacis City Twinning, SydSam, Öresund), korzystanie z funduszy strukturalnych (na przykład realizacja programów ochrony środowiska naturalnego) (s. 109); „członkostwo wpływa także pozytywnie na demokrację na szczeblu lokalnym [...] fakt istnienia Unii zdecydowanie wzmacnia samorządy” (s. 112–113). Należałoby wskazać na problemy szwedzkiego samorządu terytorialnego wynikające z członkostwa w UE, między innymi wzrost bezrobocia, wzrost wydatków na cele socjalne, „degradację” systemu państwa socjalnego, opiekuńczego, wzrost wydatków na rzecz członkostwa. Krytycznej oceny zabrakło w podsumowaniu treści rozdziału.

Sporządzony wykaz bibliograficzny zasługuje na uwagę, gdyż zgromadzono i wykorzystano wiele materiałów źródłowych opublikowanych w języku angielskim (akty prawne, dokumenty, opracowania, informatory), pomocne okazały się witryny internetowe oraz publikacje książkowe. Niedoskonałością wynikającą z wykazu bibliograficznego jest brak pozycji z klasyki literatury dotyczącej Szwecji (państw skandynawskich), samorządu terytorialnego, Unii Europejskiej; ponadto autor pominął między innymi artykuły „o Szwecji” publikowane w polskich periodykach (takich jak „Samorząd Terytorialny”, „Polityka”, „Rzeczpospolita”); pomocna w przygotowaniu publikacji byłaby książka (w języku polskim) S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Wydawnictwo Svenska Institutet, Stockholm 1999.

Przy ocenie publikacji Mariusza Popławskiego pod względem formalnym należy wskazać na błędy w niej występujące: potoczność języka, narracja, wiele ocen subiektywnych, błędy stylistyczne i ortograficzne, brak konsekwencji zapisów (na przykład r. lub rok).

Pod względem merytorycznym autor powinien wykazać się większą starannością i dociekliwością; w treści pracy odnajduje się wiele uogólnień, lakonicznych stwierdzeń, niedopowiedzeń; autor sygnalizuje problem, ale go nie objaśnia, przykładowo w treści publikacji nie podaje się daty przystąpienia Szwecji do UE, nie tłumaczy się, na czym polega swoistość Kościoła Szwedzkiego.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że zamysł autora zapoznania polskiego czytelnika ze szwedzkim modelem samorządności jest istotny i wart kontynuowania. Docenić należy wkład autora w zebranie i opracowanie materiałów źródłowych (w języku angielskim). Niemniej od strony merytorycznej i formalnej należy dokonać dogłębnej analizy i korekty treści tekstu. Stwierdzenie autora: „Specyfika tematyki niepolskich samorządów, nadal słabo opisanych w polskojęzycznej literaturze naukowej, skłania do sformułowania opinii, iż niniejsza książka stanowi źródło trudno dostępnej wiedzy na temat szwedzkiej samorządności terytorialnej” (s. 114), jest przedwczesne.

Beata Słobodzian