

Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca

Finlandia

Samorząd terytorialny Finlandii kształtował się w ciągu stuleci, a jego **tradycje** sięgają związku państwowego ze Szwecją. Zasadnicza reforma struktury terytorialnej w Finlandii nastąpiła w 1634 r.¹, kiedy to obszar Finlandii został podzielony na prowincje, które w okresie zależności od Rosji (1809–1917) nazywano guberniami². Podstawowa część państwa była zamieszkiwana przez Finów; prowincje zachodnie i południowo-zachodnie zamieszkiwali nadto Szwedzi, obszary południowo-wschodnie – Karelowie, natomiast obszary dalekiej Północy za kołem podbiegunowym – Lapończycy (potomkowie pierwotnych mieszkańców Finlandii)³.

W latach 1865–1873 struktura terytorialna Finlandii została poddana reformie, w wyniku której uchwalono odrębne ustawy o gminach wiejskich i miejskich, a władze lokalne otrzymały prawo nakładania podatków lokalnych. W tym okresie odbyły się również pierwsze wybory lokalne, w których dokonano wyboru organów samorządu terytorialnego. Z chwilą odzyskania niepodległości w 1917 r. w wyniku przeprowadzonych reform ustrojowych samorząd terytorialny uzyskał status konstytucyjny (1919); uchwalono też nową Ustawę o samorządzie lokalnym. Rady gminy stały się obowiązkowymi organami wybieranymi w wyborach powszechnych i bezpośrednich we wszystkich gminach⁴. Finlandia została podzielona na prowincje (fin. *lääni*), powiaty lub okręgi (fin. *kihlakunta*) oraz gminy (fin. *kunta*). W 1932 r. dokonano nowelizacji Ustawy o samorządzie lokalnym, wprowadzając przepisy dotyczące porozumień międzygminnych i wspólnych zarządów miejskich. Zgodnie z decyzją Ligi Narodów Wyspy Alandzkie, będące przedmiotem sporu pomiędzy Finlandią a Szwecją (i zamieszkałe przez ludność szwedzkojęzyczną) uzyskały

¹ Twórcą reformy podziału terytorialnego Finlandii był szwedzki polityk Axel Oxenstiern. Reforma ta dotyczyła w równej mierze Szwecji, a jej założenia przetrwały aż do 1997 r., mimo że kraje te od 1809 r. nie stanowią jednego organizmu państwowego.

² M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 141.

³ W.B. Jewdokimow, J.J. Starcew, *Miastnyje organy władzi zarubieżnych stran. Prawowyje aspiekty*, Moskwa 2001, s. 199.

⁴ J. Nousiainen, *The Finnish Political System, translated by J.H. Hodgson*, Massachusetts 1977, s. 313–314.

autonomię w granicach Finlandii. W okresie międzywojennym terytorium państwa finlandzkiego (bez Wysp Alandzkich) było podzielone na dziewięć prowincji.

W 1949 r. uchwalono nową Ustawę o samorządzie lokalnym, która – inaczej niż poprzednie regulacje prawne – obejmowała swoim zakresem przepisy dotyczące gmin wiejskich i miejskich. Ponadto funkcję wykonawczą i sprawy bieżącego zarządzania sprawami gminy powierzono dyrektorowi miasta (fin. *kampunginjoh-taja*, szw. *stadsdirektor*) oraz dyrektorowi gminy (fin. *kunnanjohtaja*, szw. *kommunsdirektor*) w gminach innych niż miejskie⁵. Jeszcze przed uchwaleniem nowej Ustawy o samorządzie lokalnym w parlamencie Finlandii powołano specjalną komisję, której zadaniem była modernizacja dotychczasowej struktury administracyjnej państwa. Efekty prac komisji zostały uzewnętrznione dopiero w 1958 r., kiedy w miejsce dotychczasowych dziewięciu utworzono dwanaście prowincji, przy czym likwidacji uległo ogniwo pośrednie w podziale administracyjnym, tj. powiat (okręg). Likwidacja powiatów (okręgów) objęła instytucje administracji ogólnej, nie dotyczyła natomiast sądów i policji⁶. Z myślą o zachowaniu odrębności narodowej Lapończyków w 1974 r. utworzono odrębny okręg (na prawach gminy) zamieszkały w zasadniczej większości przez autochtonicznych mieszkańców Finlandii.

Rok 1977 zaowocował uchwaleniem kolejnej kompleksowej Ustawy o samorządzie lokalnym (fin. *Kunnallislaki*), w której zrezygnowano z rozróżnienia gmin wiejskich i miejskich oraz zwiększono uprawnienia urzędników samorządu lokalnego.

W 1995 r. uchwalono **Ustawę o samorządzie lokalnym** (fin. *Kuntalaki*), która stanowi aktualnie obowiązującą regulację prawną. Nowe przepisy wprowadzają znaczne zróżnicowanie władz lokalnych, pozostawiając poszczególnym jednostkom podziału znaczną swobodę i elastyczność w powoływaniu organów i organizowaniu ich działalności. W 1996 r. w jednostkach szczebla powiatowego usytuowano dodatkowo organy prokuratury, ewidencji ludności, administracji specjalnej ds. ochrony środowiska oraz ds. rejestrów handlowych⁷.

We wrześniu 1997 r. weszła w życie reforma administracji na szczeblu prowincji. W wyniku tej reformy liczba prowincji na terytorium Finlandii (z pominięciem Wysp Alandzkich) została zredukowana do pięciu (przy 12, tj. 11 plus Wyspy Alandzkie, istniejących uprzednio)⁸. Reforma ta pomyślana była jako przedsięwzięcie służące redukcji wydatków państwa oraz jako działanie uwzględniające intensywną migrację ludności (głównie na tereny Finlandii zachodniej i południowej).

Przy podziale administracyjnym Finlandii obowiązuje reguła wyrażona w § 122 konstytucji z 1999 r., zgodnie z którą granice pomiędzy jednostkami terytorialnymi powinny być wytyczane w ten sposób, by fińskojęzyczna i szwedzkojęzyczna ludność miały możliwość uzyskania świadczeń we własnym języku i na równych podstawach.

Konstytucja Finlandii z 1999 r. nie determinuje podziału administracyjnego państwa, nie określa też kompetencji władz regionalnych i lokalnych. Zgodnie

⁵ T. Linkola, J. Virtanen, *Local and Regional Administration in Finland*, Helsinki 2005, s. 30.

⁶ M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu...*, s. 141.

⁷ M.A. Mogunowa, *Gosudarstwiennoje prawo Finlandii*, Moskwa 2005, s. 278.

⁸ Twórcą tej reformy był minister spraw wewnętrznych Jouni Backman. J. Nevakivi, [w:] O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, przeł. B. Kojro, Kraków 2001, s. 377.

z § 122 konstytucji „przepisy dotyczące zasad podziału na gminy określić winna ustawa”⁹. Również zasady podziału na prowincje i kompetencje władz regionalnych mieszczą się w polu regulacji ustawowych, kwestie bardziej szczegółowe unormowane zostały w aktach (dekretach) prezydenta republiki. Funkcjonowanie władz prowincjonalnych i lokalnych (gmin) oparte zostało na zasadzie legalizmu, każde działanie wywołuje skutki prawne, pod warunkiem że mieści się w ustawowo określonym zakresie działania danego organu. Kontrolę legalności działania organów administracji prowincji i samorządu lokalnego sprawują: kanclerz sprawiedliwości, sądy administracyjne oraz (na styku relacji: administracja – obywatel) – także ombudsman.

Największą jednostką podziału administracyjnego Finlandii jest **prowincja** (fin. *lääni*, szw. *län*), nie jest to zarazem jednostka samorządu terytorialnego. Na szczeblu prowincji nie działają zatem organy samorządowe o charakterze przedstawicielskim. W aktualnym stanie prawnym nie odpowiadają one naturalnym granicom historycznie i kulturowo ukształtowanych regionów Finlandii. Począwszy od 1997 r. liczba prowincji wynosi 6 (tj. 5 plus Wyspy Alandzkie). Zgodnie z założeniami reformy struktury administracyjno-terytorialnej Finlandii jednostka ta została zlikwidowana w 2010 r.¹⁰ Na czele administracji prowincji, która ma status administracji państwowej, stoi gubernator prowincji, mianowany przez prezydenta republiki na wniosek rządu (przygotowany przez ministra spraw wewnętrznych). Prowincje, na potrzeby realizacji zadań administracji wyspecjalizowanej, dzielone są na mniejsze jednostki pomocnicze, w których działają urzędy rejestracyjne i rejonowe władze policji oraz prokuratury. Podział na te jednostki nie w pełni odpowiada podziałowi na jednostki samorządowe (gminy, gminy o statusie miasta). Liczba jednostek administracji wyspecjalizowanej sięga obecnie 90.

Tab. 1. Prowincje w Finlandii po reformie administracyjnej z 1997 r.

| Nazwa w j. polskim | Powierzchnia w tys. km ² | Liczba mieszkańców | Liczba gmin |
|----------------------|-------------------------------------|--------------------|-------------|
| Finlandia Południowa | 34,378 | 2 192 601 | 72 |
| Finlandia Zachodnia | 74,181 | 1 881 806 | 142 |
| Finlandia Wschodnia | 48,726 | 571 184 | 54 |
| Oulu | 57,000 | 469 304 | 43 |
| Lapland (Laponia) | 98,946 | 183 963 | 21 |
| Wyspy Alandzkie | 6,784 | 27 456 | 16 |

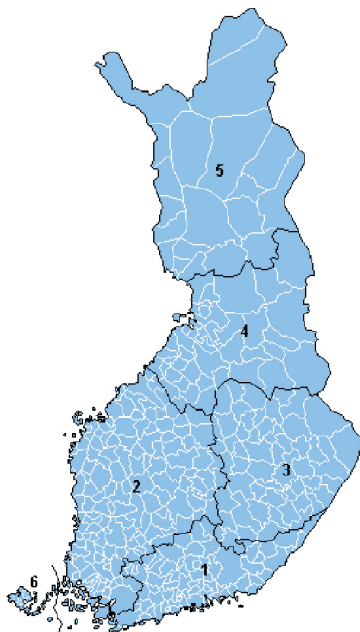
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej: www.kunnat.net (stan na 1 stycznia 2009 r.) [dostęp 30.10.2009]

Obok podziału administracyjnego na prowincje występuje w Finlandii podział na **regiony** (fin. *maakunta*, szw. *landskap*), które są obszarami kooperacji wspólnot samorządowych składających się na poszczególne regiony. Terytorium Finlandii dzieli się na 20 regionów, których władzami są rady regionu. Regiony traktowane

⁹ *Konstytucja Republiki Finlandii z 1999 r.*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003, s. 106.

¹⁰ www.yle.fi/uutiset/kotimaa/2008/03/kiviniemi_laanit_lakkautetaan_2010_287779.html [dostęp 12.10.2009].

są jako forum współdziałania gmin. W większości z nich rady składają się z przedstawicieli delegowanych przez rady gmin (i gmin miejskich). Ich kadencja wynosi 4 lata. Jedynie w regionie Kainuu rada regionu pochodzi z wyborów bezpośrednich.



Ryc. 1. Podział Finlandii na prowincje

Źródło: www.stat.fi/meta/luokitukset/laani/001-2009/index.html [dostęp 19.09.2009]

Najwyższym organem decyzyjnym rady regionów jest zgromadzenie (fin. *maakuntavaltuusto*, szw. *landskapsfullmäktige*). Liczba członków zgromadzenia nie została precyzyjnie określona i waha się od 32 do 103. Organem wykonawczym rady regionu jest zarząd (fin. *maakuntahallitus*, szw. *landskapsstyrelsen*). Członkowie zarządu są wybierani przez zgromadzenie według klucza partyjnego. Liczba członków zgromadzenia uzależniona jest od decyzji zgromadzenia (w jednym regionie wynosi 9, w innym 20). Organem pomocniczym zarządu, odpowiedzialnym za jego obsługę administracyjną, jest biuro (fin. *maakunnan liiton toimisto*), na czele którego stoi dyrektor regionu (fin. *maakuntajohtaja*)¹¹.

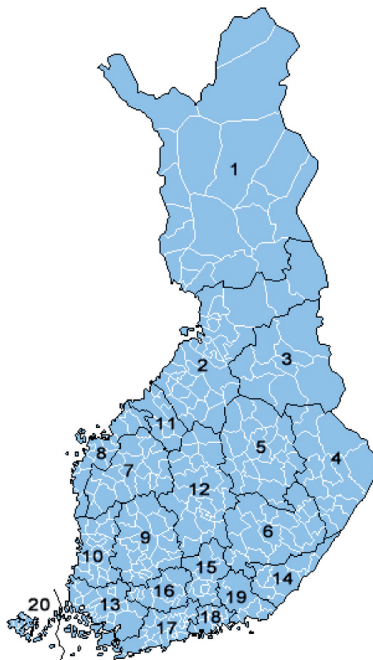
Wyodrębnione regiony i ich granice nawiązują do różnicowań kulturowych i ekonomicznych w układzie terytorialnym. Utrzymanie regionalnego szczebla podziału stało się konieczne wraz z przystąpieniem Finlandii do Unii Europejskiej. Fińskie regiony aspirują – w znaczeniu porównawczym – do regionów w UE¹².

Terytorium Finlandii jest dodatkowo, głównie ze względów gospodarczych, podzielone na 72 **subregiony** (fin. *seutukunta*, szw. *ekonomisk region*), które zostały wyodrębnione jako zgrupowania miast i gmin powiązanych gospodarczo. Liczba

¹¹ www.reg.fi [dostęp 30.09.2009].

¹² S. Rautio, *The World of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki 2006, s. 31.

subregionów ulega stopniowej redukcji. Dla przykładu można wskazać, że w 1994 r. wynosiła 88, w 1998 r. – 85, w 2002 r. – 82, a w 2006 r. – 77.



Ryc. 2. Podział Finlandii na regiony

Źródło: www.stat.fi/meta/luokitukset/maakunta/001-2009/index.html [dostęp 19.09.2009]

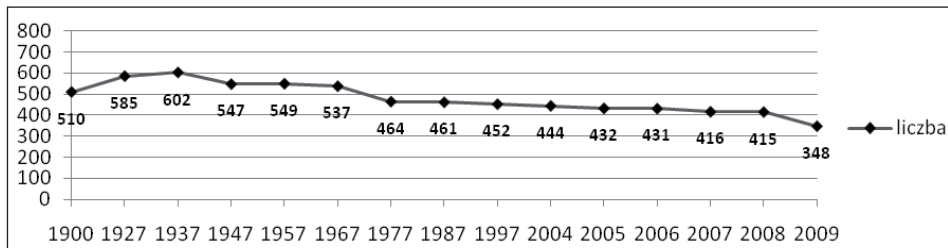
Podstawową jednostką podziału terytorialnego o charakterze samorządowym w Finlandii jest **gmina** (fin. *kunta*, szw. *kommun*). Ocenia się przy tym, że mieszkańcy gminy zaspokajają prawie 2/3 swych potrzeb przy udziale instytucji tam usytuowanych, m.in. w zakresie szkolnictwa podstawowego, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę i nośniki energii, komunikacji lokalnej i zaopatrzenia. W gminach nie funkcjonują organy administracji państwowej ani też ich delegatury terenowe. Historycznie obszary gminy pokrywały się z obszarem parafii (fin. *pitäjä*). Do 1977 r. obowiązywał podział gmin na: miasta, miasta targowe oraz gminy wiejskie, następnie zniesiono kategorię miast targowych, przekształcając je w miasta.

Ogólna liczba gmin w Finlandii ulega stopniowej redukcji¹³. W 2009 r. było ich 348¹⁴. W tej liczbie 63 stanowiły gminy miejskie, 66 gminy semi-miejskie, 219 gminy wiejskie. Gmina miejska posiada co najmniej 90% ludności zamieszkałej w miastach lub miasto liczące min. 15 tys. mieszkańców. Gmina półwiejska posiada 60%–90% ludności zamieszkałej w miastach lub miasto zamieszkałe przez 4 tys.–15 tys. mieszkańców. Gmina wiejska posiada max. 60 % ludności zamieszkałej w miastach, przy czym populacja największego miasta nie przekracza 15 tys. mieszkańców, lub

¹³ M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu...*, s. 147.

¹⁴ Zgodnie z założeniami reformy liczby gmin ma ulegać stopniowej redukcji do: 343 w 2010 r., 340 w 2011 r., 339 w 2013 r.

min. 60%-90% ludności zamieszkałej w miastach, a populacja największego miasta nie przekracza 4 tys. mieszkańców. Zróżnicowana gęstość zaludnienia sprawia, że obszary gmin w Finlandii znacznie się różnią: od 17 334 km² – w przypadku gminy w Laponii, do 6 km² – w przypadku podmiejskiej gminy należącej do aglomeracji Espoo. W 43 gminach obowiązują dwa języki oficjalne: fiński i szwedzki (w 22 z nich dominuje język szwedzki, w 21 – fiński). Korzystające z autonomii Wyspy Alandzkie podzielone zostały na 16 gmin.



Wykres 1. Liczba gmin w Finlandii w latach 1900–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.kunnat.net/ [stan prawny na 18 maja 2009 r.] [dostęp 30.10.2009]

Funkcjonowanie gmin i ich organów znajduje oparcie w § 121 konstytucji oraz w ustawach o samorządzie gmin. Obowiązują w tym zakresie: Ustawa o samorządzie lokalnym z 1995 r., Ustawa o granicach gmin z 1997 r., Ustawa o wyborach gminnych z 1972 r. i Ustawa o radzie miasta stołecznego Helsinki z 1985 r. Wszystkie wspomniane tu akty poddane zostały nowelizacji dostosowawczej z chwilą wejścia w życie konstytucji z 1999 r. Pomimo iż gminy posiadają szeroko zakrojoną swobodę organizacji wewnętrznej, to jednak podstawowa struktura organizacyjna gminy obejmuje zawsze: radę gminy, zarząd gminy oraz radę rewidentów.

Najwyższym organem samorządu gminnego jest **rada gminy** (z fin. *kunnallvaltuusto*, szw. *kommunfullmäktige*) złożona z radnych wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich przeprowadzanych co cztery lata (począwszy od 1956 r.). Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele: Finlandii, państw członkowskich Unii Europejskiej, Norwegii i Islandii, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat, oraz obywatele innych państw, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat i zamieszkują w Finlandii nieprzerwanie od 2 lat. Wybory we wszystkich gminach odbywają się w tym samym czasie, wyjątek stanowią Wyspy Alandzkie posiadające własny samorząd tworzony według odrębnych zasad¹⁵.

Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje partiom politycznym oraz niezależnym związkom wyborców. Frekwencja wyborcza jest naturalnie niższa niż w wyborach parlamentarnych (68% w 2007 r.) czy prezydenckich (74% w 2006 r.)¹⁶.

¹⁵ Wyspy Alandzkie stanowią autonomiczną, zdemilitaryzowaną, szwedzkojęzyczną prowincję Finlandii dysponującą własnym samorządem lokalnym, który obejmuje: *Lagting* – organ stanowiący prawo oraz *Landskapsstyrelse* – organ administracji. Większość gmin Wysp Alandzkich nie posiada nawet 1000 mieszkańców, a około 40% ludności mieszka w stolicy tych wysp Marienhamn.

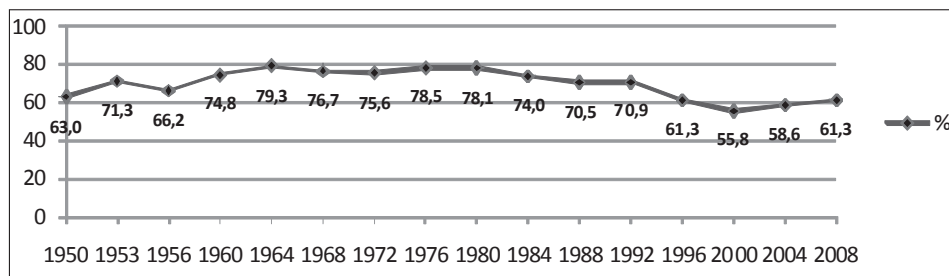
¹⁶ M. Grzybowski, *Ustroje państw Europy Północnej*, Kraków 2006, s. 69–70; także: www.stat.fi [dostęp 15.09.2009].

Tab. 2. Liczba radnych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców

| Liczba mieszkańców | Liczba radnych |
|--------------------|----------------|
| do 2000 | 17* |
| 2 001–4 000 | 21 |
| 4 001–8 000 | 27 |
| 8 001–15 000 | 35 |
| 15 001–30 000 | 43 |
| 30 001–60 000 | 51 |
| 60 001–120 000 | 59 |
| 120 001–250 000 | 67 |
| 250 001–400 000 | 75 |
| ponad 400 000 | 85 |

* Rada gminy może zdecydować, że liczba radnych będzie mniejsza, nie może jednak być niższa niż 13 radnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 10 Ustawy o samorządzie lokalnym z 1995 r.

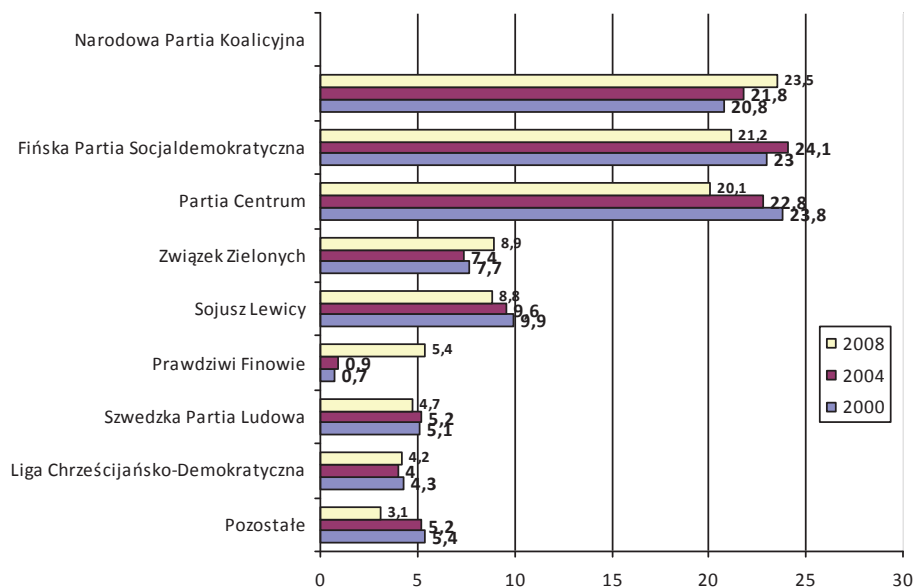


Wykres 2. Frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych w latach 1950–2008 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stat.fi [dostęp 18.05.2009]

W wyborach do samorządu lokalnego na poparcie wyborców mogą liczyć w szczególności duże ugrupowania polityczne o ogólnopaństwowym zasięgu. Można do nich zaliczyć: Narodową Partię Koalicyjną, Fińską Partię Socjaldemokratyczną, Partię Centrum. Dwie pierwsze odnotowują największe poparcie w miastach i w południowych gminach Finlandii. Partie te często zawiązują koalicję na szczeblu lokalnym. Partia Centrum uzyskuje największe poparcie na obszarach wiejskich i w pozostałych częściach Finlandii¹⁷. Ostatnie wybory odbyły się w 2008 r. W porównaniu z poprzednimi z 2004 r. największą niespodzianką sprawiło ugrupowanie Prawdziwi Finowie, które uzyskało 5,4% poparcia (w porównaniu z 0,9% poparciem w 2004 r.). Przykładowo można wskazać, że na południu Finlandii w regionie Uusimaa Prawdziwi Finowie uzyskali największe poparcie w okręgach miejskich oraz w okręgach charakteryzujących się najwyższą stopą bezrobocia. Analiza wyników wyborów pozwala stwierdzić, że Prawdziwi Finowie zdobyli najwięcej głosów w tych okręgach, w których straty odnotowały: Fińska Partia Socjaldemokratyczna oraz Partia Centrum (zaznaczyły one spadek poparcia w porównaniu z 2004 r. o odpowiednio – 2,9% i 2,7% poparcia).

¹⁷ S. Sandberg, *Local Government in Finland*, Åbo 2004, s. 19.



Wykres 3. Odsetek głosów oddanych na partie w wyborach lokalnych w 2000, 2004 i w 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej: www.stat.fi [dostęp 18.05.2009]

Nowo wybrana rada rozpoczyna swoją działalność z początkiem roku kalendarzowego następującego po roku, w którym odbyły się wybory. Rada wybiera ze swojego grona przewodniczącego i niezbędną liczbę wiceprzewodniczących. Ich kadencja pokrywa się z kadencją rady, choć dopuszcza się wybór na krótszy okres¹⁸. Posiedzenia rady odbywają się średnio raz w miesiącu.

Rada gminy pełni funkcje uchwałodawcze (decyzyjne) i kontrolne. Jest odpowiedzialna za decydowanie o głównych celach gminy oraz za zapewnianie środków na ich realizację. W tym zakresie rada gminy w szczególności: stanowi prawo miejscowe, decyduje o głównej działalności i celach finansowych, organizuje administrację gminy, określa zasady finansowania, inwestowania, zatwierdza budżet, określa opłaty związane ze świadczonymi przez gminę usługami, zatwierdza sprawozdania finansowe i decyduje o przyznawaniu dotacji, wybiera członków organów gminy. Rada gminy posiada prawo rozwiązywania zarządu gminy (w tym odwołania przewodniczącego) oraz innych organów gminy, jeśli za odwołaniem opowie się większość radnych. Procedura ta była często inicjowana w ostatnich latach¹⁹.

Organem wykonawczym samorządu gminnego jest **zarząd gminy** (z fin. *kunnanhallitus*, szw. *kommunstyrelse*). Członkowie zarządu, w liczbie co najmniej siedmiu, są wybierani przez radę gminy na okres dwóch lat. W praktyce członkowie zarządu często pełnią funkcję przez całą kadencję rady gminy. Zarząd wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących. W gminach, w których

¹⁸ Art. 12 Ustawy o samorządzie lokalnym z 1995 r.

¹⁹ S. Żukowski, *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008, s. 227.

władzę sprawuje więcej niż jedna partia, często występuje rotacja na stanowisku przewodniczącego zarządu gminy. Zarząd odbywa posiedzenia średnio raz w tygodniu i jest odpowiedzialny za przygotowywanie spraw należących do właściwości rady gminy, wykonanie uchwał rady oraz czuwanie nad legalnością jej działań, w tym w szczególności: reprezentuje gminę przed sądami i organami administracyjnymi, zawiera w imieniu gminy umowy, przygotowuje i przedkłada radzie projekty uchwał oraz innych rozstrzygnięć, a także prowadzi kontrolę legalności podejmowanych przez radę uchwał. W praktyce zarząd gminy podejmuje kluczowe decyzje w ramach gminy, co daje mu centralną pozycję w procesie decyzyjnym.

Ocena działalności finansowej gminy oraz przygotowanie raportu podsumowującego roczną działalność gminy należy do **rady rewidentów**. Pozostałe organy gminy, w tym **rady i komitety**, są powoływane przez radę gminy według uznania samej gminy. Ich struktura organizacyjna jest znacznie zróżnicowana. Z reguły organy te wyodrębniane są według kryterium przedmiotowego i zajmują się sprawami określonego rodzaju, np. rada ds. opieki socjalnej, komitet ds. kultury, komitet ds. transportu i komunikacji.

Samorząd lokalny na szczeblu gminnym posiada dużą swobodę organizacji wewnętrznej uwarunkowaną w praktyce – w znacznym stopniu – potrzebami lokalnymi. Uprzednio, przed reformą samorządową, liczba obligatoryjnych organów gminy sięgała blisko 30. Obecnie można mówić o dwóch wiodących modelach organizacyjnych fińskich samorządów gminnych. Pierwszy model opiera się na silnych radach związanych z trzema głównymi rodzajami działalności: edukacją i kulturą, opieką socjalną i zdrowotną oraz usługami technicznymi. Drugi model przewiduje tworzenie większej liczby rad wyspecjalizowanych w bardziej szczegółowych rodzajach działalności. Wybór modelu należy do samej gminy i jest podyktowany szczególnymi warunkami występującymi w danej gminie. W praktyce pierwszy model dominuje w gminach, w których występuje zainteresowanie wzmocnieniem władzy przez radę gminy, drugi zaś model prowadzi do zwiększenia liczby pracowników (mieszkańców gminy) i wyspecjalizowania się oraz determinacji w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych²⁰.

Pracownicy gminy wykonują swoje obowiązki w ramach różnych form zatrudnienia. Poza nieliczną grupą urzędników w samorządach dużych miast nie zatrudnia się – w zasadzie – pracowników na pełny etat. Pracownicy wybrani bądź mianowani na określone stanowiska w organach gminy (radzie, zarządzie, komitetach, komisjach) pełnią swoje funkcje nieodpłatnie; przysługują im jedynie: zwrot zarobków utraconych w związku z pełnioną funkcją, diety oraz zwrot kosztów podróży. Istnieje też pewna niewielka grupa pracowników gminnych zatrudnionych w ramach umowy o pracę.

Funkcja wykonawcza i bieżące zarządzanie sprawami gminy należy do dyrektora miasta (fin. *kampunginjohtaja*, szw. *stadsdirektor*) oraz dyrektora gminy (fin. *kunnanjohtaja*, szw. *kommunsdirektor*) w gminach innych niż miejskie²¹. Do 1977 r. dyrektor był również przewodniczącym zarządu gminy, obecnie pełni on funkcję kierowniczą wobec aparatu pomocniczego urzędu gminy. Jedynie zwierzchnik administracji samorządowej w stołecznych Helsinkach nosi historyczną nazwę

²⁰ Ibidem, s. 228.

²¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 230.

yliopormestari (mera miasta), co sankcjonuje Ustawa z 1985 r. o samorządzie miasta stołecznego Helsinki. Dyrektor powoływany jest przez radę gminy na czas określony lub nieokreślony. O wyborze okresu sprawowania funkcji dyrektora gminy decyduje rada gminy i zaliczany jest on do grupy tzw. urzędników gminnych. Dyrektor uczestniczy w posiedzeniach zarządu z głosem doradczym oraz pełni obowiązki administracyjne w służbie cywilnej. W 2006 r. wprowadzono również stanowisko zastępców dyrektora, którzy powoływani są przez radę gminy²². Choć stanowisko dyrektora ma charakter apolityczny, to na ogół jest to osoba związana z partią polityczną, która dysponuje większością głosów w radzie. Obecnie trwa dyskusja nad rozdziałem funkcji politycznych i administracyjnych dyrektora. Podkreśla się, iż rozwój kontaktów zagranicznych władz lokalnych, uczestnictwo gmin w wielu organizacjach europejskich wymusza potrzebę sformalizowania zasad przywództwa politycznego. Dotychczasowy model rodzi niezadowolenie wśród mieszkańców gmin związane z przewagą administracji nad polityką lokalną oraz brakiem wyraźnego oddzielenia jednej funkcji od drugiej. Udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na szczeblu gminnym jest zbyt mały, dlatego wprowadzenie lidera politycznego spowodowałoby wzrost zainteresowania sprawami lokalnymi. Rozwiązanie tego problemu upatruje się w możliwości wprowadzenia systemu burmistrzowskiego²³, zwłaszcza że na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym stworzono urząd dyrektora (burmistrza) o charakterze europejskim. Aktualnie niektóre gminy rozważają możliwość wprowadzenia takiego urzędu²⁴.

Helsinki jako stolica państwa²⁵ nie mają zagwarantowanego odrębnego statusu prawnego. Aglomeracja „wielkich” Helsinek składa się z czterech powiązanych ze sobą gmin miejskich tworzących w miarę zwartą konurbację. Kwestia struktury gmin miejskich stanowi przedmiot nieustającej debaty publicznej, w ramach której przedstawiane są zróżnicowane propozycje rozwiązań ustrojowych²⁶.

Liczba **pracowników samorządu** terytorialnego w Finlandii w 2008 r. sięgała 424 000 osób, co stanowiło około 19% wszystkich pracowników w kraju. Cztery piąte z nich to pracownicy służby zdrowia, edukacji i kultury oraz opieki socjalnej. Większość pracowników samorządu terytorialnego stanowią kobiety (80%). Średnia wieku zatrudnionych jest wysoka i wynosi obecnie 45,3 lat. W ciągu najbliższych kilku lat samorząd terytorialny będzie musiał zatrudnić wielu nowych pracowników, gdyż do końca tego dziesięciolecia jedna trzecia z obecnie pracujących osiągnie wiek emerytalny. Koszty osobowe wynoszą rocznie około 17,5 mld euro,

²² Art. 42a Ustawy o samorządzie lokalnym z 1995 r.

²³ A. Pawłowska, *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006, s. 451.

²⁴ J. Leinonen, P. Juntunen, *Leadership Competences in Changing Local Government*, Madrid 2007, s. 6.

²⁵ Helsinki stały się stolicą Finlandii 8 kwietnia 1812 r. Wcześniej stolica znajdowała się w Turku.

²⁶ J. Osiński, *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich*, [w:] P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, Katowice 1995, s. 192 i n.

z czego 13,3 mld euro to koszty wynagrodzeń²⁷. Związek Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych, Komisja ds. Pracowników Samorządu Terytorialnego oraz Instytut Emerytalny Organów Samorządu Terytorialnego rozpoczęły wspólny projekt pod hasłem „Praca lokalna 2010” mający na celu stworzenie bardziej konkurencyjnych miejsc pracy i pozyskania nowych pracowników do sektora samorządowego.

Najważniejszym **źródłem finansowania samorządów** są podatki, które stanowią blisko 50% wszystkich przychodów. Dotacje państwowe sięgają rzędu 20% przychodów, a wpływy z tytułu świadczenia usług i opłat, tj. zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, dostarczanie energii czy transport publiczny – oscylują wokół 25% przychodów. Szacuje się, że tylko jedna dziesiąta kosztów świadczenia opieki zdrowotnej i socjalnej opłacana jest przez samych mieszkańców. Szkolnictwo podstawowe jest bezpłatne. Wysokość podatków ustalają corocznie rady gminy, które mają obowiązek określić stawkę podatkową przed rozpoczęciem kolejnego roku budżetowego. Ustawa o samorządzie lokalnym nie przewiduje wartości krańcowych wysokości podatku, co ma miejsce np. w Norwegii. Przeciętna stopa podatkowa w 2008 r. wyniosła 18,6% dochodu podlegającego opodatkowaniu. Roczne wydatki samorządów sięgają blisko 38 mld euro²⁸.

Finlandia jest najbardziej zdecentralizowanym krajem Unii Europejskiej. Wszystkie 348 gmin posiada daleko idące uprawnienia, z prawem do opodatkowania dochodów ich mieszkańców włącznie. Fiński model państwa opiekuńczego opiera się głównie na zapewnianiu świadczenia usług. Lokalne władze odpowiadają za podstawową i specjalistyczną opiekę zdrowotną, usługi socjalne, tj. opiekę nad dziećmi, edukację i inne. Finlandia to kraj o powierzchni 338 tys. km², stosunkowo słabo zaludniony; średnio 15,7 osoby na km²²⁹. Dodatkowo większość samorządów lokalnych posiada małą liczbę mieszkańców – istnieje 81 samorządów liczących mniej niż 2000 mieszkańców, a 173 z 2000–6000 mieszkańców. Występują też znaczne różnice – szczególnie w kwestii finansów – pomiędzy poszczególnymi gminami. Nie chodzi przy tym o różnice w funkcjonowaniu małych i dużych gmin. Problem ten dotyczy powstałych dysproporcji w funkcjonowaniu gmin centrum (z gminą Helsinki na czele), a słabo zaludnionymi gminami na północy i wschodzie kraju³⁰. Gminy wiejskie (zwłaszcza krańcowe) zmagają się ze spadkiem liczby mieszkańców (migracją do gmin miejskich), co w efekcie prowadzi do zmniejszenia wpływów z podatków i spadku poziomu świadczonych usług, na które wzrasta zapotrzebowanie spowodowane starzeniem się społeczeństwa. Obszary miejskie borykają się z odmienną sytuacją. Wzrost populacji zmusza gminy miejskie (zwłaszcza przedmieścia) do zwiększenia środków na realizację zadań związanych z zapewnieniem usług w zakresie pomocy społecznej, edukacji czy transportu publicznego.

Aby sprostać tym wyzwaniom, w 2005 r. przygotowano program reformy terytorialnej mający w założeniu doprowadzić do rozwiązania problemów finansowania działalności samorządów lokalnych. Projekt został podzielony na kilka

²⁷ www.localfinland.fi [dostęp 15.09.2009].

²⁸ www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37561 [dostęp 15.09.2009].

²⁹ www.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US [dostęp 25.09.2009], także: [www.visitfinland.com/w5/index.nsf/\(pages\)/Finland_in_Brief](http://www.visitfinland.com/w5/index.nsf/(pages)/Finland_in_Brief) [dostęp 30.09.2009].

³⁰ S. Sandberg, *Local Government...*, s. 27.

etapów poprzedzonych konsultacjami z przedstawicielami władz samorządowych. Po sporządzeniu wstępnych wniosków zaproponowano trzy modele możliwe do realizacji. Pierwszy model – zbliżony do rozwiązań aktualnie obowiązujących – oparty został na dwóch źródłach finansowania: dotacje państwowe oraz środki własne (w tym podatki od przedsiębiorstw). Drugi model przewidywał stworzenie 20–25 regionów posiadających własne rady wybierane w wyborach bezpośrednich posiadające uprawnienia analogiczne do obecnych rad gminnych. Model ten wymagałby jednak zmiany konstytucji. Trzeci model proponował zwiększenie źródeł finansowania samorządu terytorialnego ze zróżnicowanym zakresem zadań i gestii organów gminy. Przeciętnie gminnym władzom samorządowym ma podlegać 20–30 tys. mieszkańców (przy obecnej średniej oscylującej na poziomie 4,7 tys.), co pozwoliłoby na bardziej kompleksowe zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy, a także na zwiększenie samodzielności ekonomicznej gmin. W rezultacie liczba władz lokalnych zmniejszy się aż o jedną czwartą³¹. Model ten uzyskał pozytywną opinię Związku Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych. Wiosną 2006 r. ostatni wariant został zaakceptowany i przekazany do realizacji. W 2009 r. rząd ma przedstawić w parlamencie sprawozdanie dotyczące projektu reformy samorządowej. Na tym etapie prac uzgodniono podstawowe kwestie dotyczące zasad finansowania i udziału w nim państwa oraz władz lokalnych³².

Bibliografia

- Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Jewdokimow W.B., Starcew J.J., *Miestnyje organy własti zarubieżnych stran. Prawowyyje aspekty*, Moskwa 2001.
- Linkola T., Virtanen J., *Local and Regional Administration in Finland*, Helsinki 2005.
- Mogunowa M.A., *Gosudarstwiennoje prawo Finlandii*, Moskwa 2005.
- Osiński J., *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich*, [w:] P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, Katowice 1995.
- Rautio S., *The World of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki 2006.
- Sandberg S., *Local Government in Finland*, Åbo 2004.
- Żukowski S., *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.

Finland

Abstract

The local government of Finland has been created over centuries, and its traditions go back to the period of its national relation with Sweden. In the current legal state, a province (Finn. *lääni*, Sw. *län*) is the biggest administrative unit of Finland, however, it is not a unit of local

³¹ www.kunnat.net [dostęp 10.09.2009].

³² www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;105989 [dostęp 15.09.2009].

government at the same time. Therefore, there are no representational municipalities at the level of provinces. The provinces function as local units of purely administrative character. According to the premises of the reform of administrative and local structure of Finland, this unit will be liquidated in 2010. Apart from the administrative division into provinces, Finland is also divided into regions (Finn. *maakunta*, Sw. *landskap*). The regions are the areas of cooperation of local communities that form particular regions. The state is divided into 20 regions. Moreover, the territory of Finland, basically because of economic reasons, is divided into 72 sub-regions (Finn. *seutukunta*, Sw. *ekonomisk region*). A Commune (Finn. *kunta*, Sw. *kommun*) is a basic unit of local territorial division in Finland. All 348 communes (2009) have far-reaching powers including even the right to levy a tax on the income of their residents. The Finnish welfare state is mainly based on municipally produced services, whose level was significantly diversified nationally (mainly between central communes, and the communes of the north and the east), which was basically related to the finances of local governments. In order to compensate disproportions that appeared in 2005, a new program of territorial reform was prepared. Its aim was to provide skilful financing of local governments' activity. Amongst the suggested models of the territorial reform, the chosen model opted for the increase of finances for territorial government from different sources. At the moment, the actions aiming to incorporate this model into life are being carried out.