

Andrzej Pankowicz

LÄN – SZWEDZKI MODEL SAMORZĄDU REGIONALNEGO

Ogromne zróżnicowanie regionalnych systemów sprawowania władzy poprzez rozwiązania samorządowe, bądź autonomiczne stało się w Europie faktem w ostatnich dekadach XX wieku i to niezależnie od unitarnej, czy regionalnej formy państwa. Obok modelu francuskiego, hiszpańskiego, czy włoskiego, mamy takie doświadczenia jak: regiony oparte na kryterium językowym w Belgii, portugalskie regiony autonomiczne Azory i Madera, czy wreszcie autonomia szkocka i unitarna reforma samorządowa ostatnich lat. Przy każdej reformie ustroju państwa w duchu samorządności kierunek prac legislacyjnych wyznacza z jednej strony dążenie do osiągnięcia najwyższej reprezentatywności, z drugiej zapewnienie władzom lokalnym i regionalnym możliwości maksymalnie efektywnego działania. Praktyka konstytucyjna w każdym państwie zmierza do znalezienia właściwego sobie punktu równowagi. Trzeba również pamiętać o coraz wyraźniejszej tendencji do traktowania regionalizacji w Unii jako czynnika harmonizującego nową Europę. Królestwo Szwecji wyróżnia ciągłość instytucji przedstawicielskich sięgająca przełomu XVIII/XIX w. Systemy władzy lokalnej i regionalnej zawsze powstają z uwzględnieniem kontekstu kulturowego i prawnego. Są dorobkiem konkretnego społeczeństwa tworzącego naród polityczny. Społeczeństwo takie posiada własne tradycje kultury prawnej i politycznej, jego elity polityczne zwłaszcza na szczeblu regionalnym wyróżniają się łatwymi do identyfikacji cechami odrębnymi¹.

Okręgi (*län*) stanowią w Szwecji wyższy stopień podziału administracyjnego kraju i zarazem samorządu terytorialnego. Ukształtowały się w długim procesie historycznym i w stanie właściwie niezmiennym przetrwały od czasu reform przeprowadzonych w XVII wieku. Rozporządzeniem z 1862 roku *län* z historycznych ziem przekształciły się w nowoczesne jednostki administracyjne, w zarządzie

¹ Zob. A. Pankowicz, *Regionalne systemy przedstawicielskie w państwach Unii Europejskiej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dołata, Opole 1998, s. 285-293.

których obok administracji rządowej występuje samorząd realizujący zadania własne i powierzone. Samorządom w *län* powierzono sprawy służby zdrowia, oraz rozwoju rolnictwa i przemysłu, jak wówczas określano wszelką działalność gospodarczą. Reforma z 1862 roku określiła sposób finansowania działań samorządu, przyznając mu również prawo do nakładania i pobierania własnych podatków. Kolejne reformy, koncentrujące się w dekadzie lat trzydziestych XX wieku, były wynikiem zmian społecznych i ekonomicznych, jakie zaszły wówczas w Szwecji. Duże znaczenie miało opracowanie już wówczas elastycznych przepisów dotyczących zakresu kompetencji rad okręgowych, a prawo do nakładania podatków samorządowych zapisane zostało w konstytucji².

Län są jednostkami samorządu terytorialnego o sprecyzowanym obszarze działania, a przynależność do nich wynika z faktu zamieszkania. Każda zmiana granic okręgu wymaga konsultacji ze społeczeństwem, przy czym preferowana jest forma referendum. Wynik referendum ma moc wiążącą, choć dopuszcza się przeprowadzenie zmian wbrew woli społeczeństwa jeśli przemawia za tym interes ogólnonarodowy Królestwa Szwecji. Samą zmianę przeprowadzić może rząd, bądź w niektórych przypadkach Królewski Urząd Skarbowy³.

Proces decentralizacji kompetencji zaszedł w Szwecji znacznie dalej niż w wielu innych państwach unitarnych. Nacisk położony został na przekazywanie samorządom możliwie szerokich uprawnień, przy czym niezwykle istotnym czynnikiem stały się różne formy bezpośredniego współdziałania mieszkańców *län* w procesie podejmowania decyzji. Rady *län* mają osobowość prawną a ich ustanowienie i rozwiązanie regulowane jest przez ustawodawcę w sposób niezwykle klarowny⁴.

Fundamentalne zasady dotyczące działania samorządów lokalnych i regionalnych znalazły się w zapisach szwedzkiej ustawy zasadniczej z 1974 roku. W porównaniu z Konstytucją roku 1809, Akt o Rządzie z roku 1974 znacznie mocniej podkreśla znaczenie samorządności i określa zasady nią rządzące. Według Aktu o Rządzie szwedzka demokracja, która opiera się na zasadzie wolności opinii oraz powszechnym i równym prawie do głosowania, ma być realizowana poprzez przedstawicielski i parlamentarny ustrój, a także przez samorząd terytorialny. W Akcie o Rządzie zapisana została także zasada, że samorząd terytorialny w Szwecji realizuje się poprzez gminy (*kommun*) oraz okręgi (*länsting*), a jego szczególnym atrybutem jest prawo do nakładania samoistnych podatków. Jednakże zakres konstytucyjnej ochrony tego prawa do nakładania podatków nie został jasno sprecyzowany. Brak także określenia rodzaju podatków, które mogą być nakładane przez samorządy, choć nie ma również żadnych konstytucyjnych przeszkód dla wprowadzenia specjalnych podatków.

W 1989 Szwecja ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego i tym samym zaakceptowała fundamentalne zasady dotyczące relacji między pań-

² *Local government in Sweden*, Fact sheet on Sweden FS 52, The Swedish Institute, Stockholm 1996, s. 2.

³ A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992, s. 35.

⁴ Zob. *Local Government Boundaries Act*: <http://www.lf.se/lfenglish/cou.cou.htm> 2000.01.05.

stwem a samorządami lokalnymi, które nie są – w odniesieniu do niektórych spraw – odzwierciedlone w szwedzkiej Konstytucji⁵.

Podstawą systemu samorządu terytorialnego są obywatele. Przynależność gminna determinuje prawa do udziału w samorządowych formach życia na obu poziomach, gminy i okręgu. Aby zostać członkiem gminy konieczne jest spełnienie przynajmniej jednego z następujących warunków. Trzeba być zarejestrowanym jako mieszkaniec gminy, albo posiadać własność na terenie gminy, albo mieć tytuł do płacenia lokalnego podatku dochodowego. Osoby zarejestrowane w gminie nabywają z tego tytułu prawo do głosowania w lokalnych i regionalnych wyborach, oraz do bycia wybieranymi do organów samorządowych. Mieszkańcy niebędący obywatelami Szwecji, ale mający status rezydenta w danej gminie, także mają prawo głosowania i bycia wybieranymi do organów gminy lub okręgu pod warunkiem, że od czasu rejestracji upłynęły co najmniej trzy pełne lata przed dniem wyborów⁶.

Ważną z punktu widzenia obywatela i rezydenta zasadą konstytucyjną obowiązującą w administracji państwowej i samorządowej jest zasada jawności dokumentów. Zgodnie z tą zasadą, każdy ma prawo wglądu w dokumenty znajdujące się w posiadaniu różnych władz. Nieliczne wyjątki od tej reguły określa konstytucyjny Akt o Wolności Prasy, jak i Ustawa o Tajemnicy i związane są one z bezpieczeństwem państwa, oraz ochroną prywatności jednostki. Gwarancje konstytucyjne dotyczące relacji między obywatelem a sektorem publicznym na tym się nie kończą. Wszyscy obywatele, nie wyłączając urzędników samorządowych, mają pełną swobodę wypowiedzania się na temat samorządu i jego działalności. Samorzady nie mogą zabronić swojemu personelowi np. ujawnienia posiadanych informacji prasie, z wyjątkiem oczywiście informacji prawnie uznanych za tajne. W praktyce jednak urzędnicy rzadko publicznie krytykują politykę, którą z racji pełnionych funkcji, mają wprowadzać w życie. Wolność wypowiedzania się sprawach lokalnych, bądź regionalnych nie jest ograniczona statusem prawnym osoby w Królestwie Szwecji, ani członkostwem we wspólnocie gminnej, a w konsekwencji we wspólnocie okręgowej (*län*)⁷.

Przedstawiciele wspólnoty wybrani w wolnych wyborach spełniają dwie równorzędne role: reprezentują społeczność która ich wybrała, a równocześnie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji. Ustawa o Samorządzie Terytorialnym reguluje jedynie decyzyjną rolę przedstawicieli wspólnot. Nowelizacja tej ustawy z 1991 roku dała możliwość delegowania części uprawnień reprezentantów na urzędników samorządowych, którzy z samej zasady nie posiadają niezależnego prawa do podejmowania decyzji. Ustawa nie przyznaje żadnego specjalnego statusu prawnego członkom rady okręgowej, natomiast przyznaje im prawo do wynagrodzenia za pełnoetatową pracę na rzecz samorządu. Ponadto mają oni prawo do uzyskania zwolnienia od wypełniania obowiązków zawodowych, jeśli wymaga tego służba publiczna wynikająca z powierzonego mandatu. Reprezentanci mają

⁵ *The Instrument of Government*, chapter 1, art. 1 and 7; chapter 8, art. 5.

⁶ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 1, section 4; chapter 4, section 2.

⁷ *The Freedom of the Press Act*, chapter 2, art. 1.

także prawo do rozsądnej rekompensaty za utracone dochody, koszty podróży i inne wydatki⁸.

Administracja państwowa na poziomie *län* reprezentowana jest przez zarząd administracji państwowej i zarządy administracji specjalnej, oraz inne regionalne organy, włącznie z podległymi im biurami lokalnymi. Obok niej działają regionalne władze samorządowe w postaci rad *län*. Przewodniczącym zarządu okręgowego administracji państwowej jest gubernator mianowany przez rząd na okres 6 lat. Pozostałych 14 członków zarządu wyznaczanych jest przez radę okręgową lub radę gminy nie wchodzącej w skład *län*, na czteroletnią kadencję. Zarząd okręgowy zajmuje się takimi sprawami jak: planowanie, administracja ogólna, nadzór nad radami gminnymi oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych. Przy czym jednym z głównych zadań zarządu jest planowanie regionalne i koordynacja działań administracji krajowej, okręgowej i gminnej na powierzonym mu obszarze. Zarząd reprezentuje równocześnie interesy *län* wobec rządu i Riksdagu (parlamentu). Z wyjątkiem zakresu koordynacji polityki regionalnej i planowania regionalnego, większość zadań zarządu okręgowego ma charakter nadzorczy i wiąże się z takimi dziedzinami życia jak: planowanie przestrzenne i budownictwo, ochrona przyrody, ochrona wód, ochrona środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, kontrola żywności, opieka społeczna, oraz utrzymanie dróg i sprawy ruchu drogowego. Cechą charakterystyczną okręgowych urzędów administracji specjalnej jest to, że chociaż podlegają one bezpośrednio właściwemu urzędowi centralnemu, to mają swoje kierownictwo. Członkowie tego kierownictwa są powoływani w różnym trybie przez rząd, właściwy urząd centralny oraz radę *län*. Do najważniejszych urzędów administracji specjalnej należą: okręgowy zarząd pracy, okręgowy zarząd ds. mieszkaniowych, oraz okręgowy zarząd ds. gospodarki leśnej. W lipcu 1991 roku podjęto decyzję o włączeniu w obręb kompetencji zarządu okręgowego dotychczasowych zarządów administracji specjalnej w zakresie oświaty, rolnictwa, rybołówstwa oraz spraw mieszkaniowych. Ustawodawcy zależało na pełniejszej i lepszej koordynacji działań⁹.

Ustrój samorządu na poziomie *län* kształtuje się następująco. Najwyższym organem decyzyjnym w okręgu jest rada okręgowa (*låndstingfullmäktige*). Organami wykonawczymi są zarządy (*låndstingstyrelsen*). Rady *län* są wybierane w wyborach bezpośrednich poczynając od 1910 roku. W 1994 roku wydłużono kadencję rad z trzech do czterech lat. Rady wybierają członków swoich zarządów, innych komitetów, przewodniczących tych komitetów, oraz komisarzy okręgowych. Rada uchwała swój budżet, ustala wysokość opodatkowania nakładanego na wspólnotę regionalną, oraz opłaty za swoje usługi, a także odpowiada za inne ważne decyzje ekonomiczne¹⁰.

Rady okręgowe mają prawo ustalać przed rozpisaniem wyborów liczbę swoich członków na następną kadencję, która jest uzależniona od liczby mieszkań-

⁸ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 4, elected representatives, section 12-14.

⁹ A. Gustafsson, op. cit., s. 22 i nast.; S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudeback, *Swedish Local Government. Traditions and Reforms*, Falköping 1993, s. 23 i nast.

¹⁰ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 5; Assemblies, section 12.

ców *län* uprawnionych do głosowania. Ustawa o Samorządzie Terytorialnym określa minimalną liczbę członków rad. Zgodnie z ustawą liczba wybieranych członków rady winna być zawsze nieparzysta. W okręgach liczących do 140 000 mieszkańców uprawnionych do głosowania wybiera się 31 radnych. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania, zwiększa się liczba członków rady. Kolejne progi to: 51 członków w *län* od 140 000 do 200 000 uprawnionych i 71 członków rady powyżej 200 000 uprawnionych. W ramach wyznaczonych progami wyborczymi rada sama określa wielkość swojego składu¹¹.

Rady *län* zbierają się nie rzadziej niż cztery razy w roku. Posiedzenia rad są dostępne dla publiczności. Dla ważności obrad wymagane jest kworum 50% + 1 spośród członków rady. Zawiadomienie o posiedzeniu rady wraz z programem obrad musi być umieszczone w publicznych miejscu, a także dostarczone każdemu radnemu oraz jego zastępcy przynajmniej na tydzień przed zebraniem. Zawiadomienie o zebraniu musi być opublikowane także przynajmniej w jednej gazecie regionalnej¹².

Zadaniem zarządu jest kierowanie i koordynacja wszystkich działań, natomiast pozostałe komitety odpowiadają za bieżące działania w powierzonym im zakresie, oraz wspólnie z zarządem opracowują zagadnienia nad którymi rada będzie debatowała, a następnie wprowadzają w życie jej decyzje. Komitety podejmują także pewne decyzje w swoim własnym imieniu, stosownie do obowiązujących w tym względzie przepisów i instrukcji. Liczba członków komitetów jest określana przez radę, jednak skład ich nie może być mniejszy niż 5 osób, a wszyscy członkowie komitetów muszą mieć swoich zastępców. W odróżnieniu od posiedzeń rady posiedzenia komitetów prowadzone są przy drzwiach zamkniętych¹³.

Komitety dzielą się na fakultatywne i obligatoryjne. Ustawa o Samorządzie Terytorialnym uprawnia rady *län* do tworzenia takich komitetów fakultatywnych, jakie rady uważają za konieczne. Rady zazwyczaj nie mają aż tak wiele komitetów fakultatywnych, najpowszechniej występują komitety ds. polityki kadrowej, kultury, budownictwa, oraz inwestycji. Komitety obligatoryjne powoływane są z mocy ustawy dla realizacji zadań nałożonych przez ustawodawcę na organa samorządu terytorialnego. Toteż ani rada, ani jej organa wykonawcze nie mogą wkraczać w kompetencje takiego komitetu. Rada *län* ma obowiązek zadbać przy konstruowaniu budżetu o to, aby decyzje finansowe nie były przeszkodą w wykonywaniu przez komitety ich ustawowych obowiązków. Komitety obligatoryjne spełniają równocześnie rolę organów doradczych rady w sprawach organizacyjnych i budżetowych związanych z ich działalnością. Nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym z 1991 roku zwiększyła zakres swobody rad w kształtowaniu struktury i kompetencji komitetów dopuszczając ich łączenie, tworzenie nowych, bądź inny od tradycyjnego rozdział kompetencji. Pociągnęło to za sobą zróżnicowanie struktur władz w poszczególnych *län*. Najpowszechniejszą formą organu wykonawczego *län* jest zintegrowany sekretariat kierowany przez kierownika wyko-

¹¹ Ibidem.

¹² *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 5, Assemblies, section 12.

¹³ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 6, section 9.

nawczego rady. Wyjątek stanowią najczęściej komitety ds. ochrony zdrowia i opieki medycznej posiadające swój własny urząd¹⁴.

Rady *län* są organami decyzyjnymi we wszystkich dziedzinach, które im zostały ustawowo powierzone. Jako regionalne władze samorządowe dla realizacji zamierzonych celów władne są nakładać podatki o zasięgu regionalnym. Zarządy okręgowe administracji państwowej nie mogą wydawać radzie poleceń i podobnie jak rada *län* nie posiadają władzy nadrzędnej w stosunku do gmin, a jedynie sprawują pewne funkcje nadzorcze w stosunku do nich. Funkcje te dotyczą głównie zagadnień urbanizacyjnych i są ściśle związane z nakładami na budownictwo mieszkaniowe. Jednakże z tytułu nadzoru ogólnego państwa nad samorządem zarząd okręgowy posiada szereg innych uprawnień. W Szwecji przyjęto następujące zasady podziału obowiązków między państwo, okręg i gminę (opracowane przez komisję rządową powołaną w celu przeglądu struktury administracji samorządowej):

1. Sprawą narodową jest zapewnienie wszystkim obywatelom pewnego minimalnego standardu bezpieczeństwa i opieki.
2. Żadna decyzja nie powinna być podejmowana na szczeblu wyższym niż konieczny do objęcia tą decyzją danej grupy obywateli.
3. Sprawy wymagające w dużym stopniu ujednoczenia lub spojrzenia z punktu widzenia interesów całego kraju powinny być rozwiązywane na szczeblu centralnym.
4. Sprawy wymagające dużej znajomości problemów lokalnych lub fachowej wiedzy powinny być zdecentralizowane, to jest przekazane władzom lokalnym.
5. Sprawy blisko ze sobą związane powinny być administrowane na tym samym szczeblu decyzyjnym i przez ten sam urząd, jeżeli przyczynia się to do podniesienia efektywności¹⁵.

Zgodnie z Ustawą o Samorządzie Terytorialnym, gminy i rady *län* mają się zajmować swoimi własnymi sprawami. Definicja tego pojęcia nie ma charakteru ustawowego, lecz mocno jest osadzone w tradycji szwedzkiego prawa administracyjnego i znajduje swoje potwierdzenie w precedensach i orzecznictwie w sprawach samorządowych. Decyzje rad okręgowych muszą opierać się na następujących generalnych zasadach:

- 1) decyzja musi się odnosić do spraw publicznych na właściwym terenie działania, ale nie musi dotyczyć wszystkich mieszkańców danego okręgu,
- 2) decyzja musi w zasadzie dotyczyć praktycznych działań ekonomicznych rady na terenie okręgu,
- 3) decyzja nie może wykraczać poza przyznane radzie kompetencje,
- 4) decyzja nie może być niezgodna z obowiązującym prawem i musi być podjęta przy zastosowaniu właściwej procedury,
- 5) decyzje samorządu lokalnego nie mogą naruszać praw jednostki i w zasadzie nie mogą być uciążliwe¹⁶.

¹⁴ A. Gustafsson, op. cit. s. 84; S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudeback, op. cit., s. 61 i nast.

¹⁵ Cyt. za: A. Gustafsson, op. cit., s. 63.

¹⁶ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 2, section 1; A. Gustafsson, op. cit., s. 42.

Szwedzkie ustawodawstwo zna podział na zadania obowiązkowe i zadania dobrowolne. Zadania obowiązkowe to te, do których wypełniania samorządy są zobowiązane na mocy prawa. Do zadań tych na poziomie *län* należy opieka zdrowotna, opieka dentystryczna oraz pomoc osobom w różny sposób upośledzonym. Przykładem zadań dobrowolnych może być działalność kulturalna, programy rekreacyjne, a także w pewnych przypadkach zaopatrzenie w energię elektryczną. Istnieje szereg różnic prawnych pomiędzy zadaniami obowiązkowymi a zadaniami dobrowolnymi. Działalność z zakresu zadań dobrowolnych może być stosunkowo łatwo przerwana i nawet jeśli takie posunięcie może być krytykowane z punktu widzenia interesu społecznego, to nie może być kwestionowana legalność takiej decyzji. Różnica między zadaniami obowiązkowymi a dobrowolnymi wyraża się również w formach i zakresie kontroli państwowej¹⁷.

Rady *län* powołane są w pierwszym rzędzie do rozwiązywania tych kwestii, które mają zasięg regionalny, lub gdy niezbędne nakłady finansowe przekraczają możliwości gminy lub lokalnego związku gmin. Poza ochroną zdrowia, opieką dentystryczną, wchodzi w grę transport publiczny, kultura, szkolnictwo średnie i wyższe, turystyka, ochrona środowiska oraz regionalny rozwój gospodarczy. Ten ostatni zakres kompetencji uznać należy za szczególnie ważny. Regionalny rozwój gospodarczy, a zwłaszcza polityka wspierania przedsiębiorstw ma na celu, z jednej strony zwiększenie liczby miejsc pracy, z drugiej przynosi okręgowi efektywne dochody. Niektóre powierzone *län* zadania mogą być wspólnie wykonywane z gminami. Dotyczy to zwłaszcza transportu publicznego, gdzie tworzone są wspólne przedsiębiorstwa komunikacyjne. Zarówno pod względem zakresu zadań, jak i ponoszonych nakładów na czoło wysuwa się opieka zdrowotna. Wyjątkiem od reguły są miasta Göteborg i Malmö, oraz wyspa Gotland, gdzie opieka zdrowotna w całości jest realizowana na poziomie gminy. Ustawa o Ochronie Zdrowia i Opiece Medycznej z 1982 roku składała na barki samorządów całość spraw związanych z ochroną zdrowia i opieką medyczną. Wprowadzony wówczas system opieki zdrowotnej zakładał istnienie trzech poziomów usług medycznych: podstawowy, okręgowy i regionalny¹⁸.

Opieka podstawowa realizowana jest poprzez ośrodki zdrowia i zapewnia wszystkie ambulatoryjne formy pomocy lekarskiej. Duży nacisk położony został na profilaktykę, która obejmuje medycynę związaną ze środowiskiem pracy, opiekę nad matką i dzieckiem, opiekę nad przewlekle chorymi, pomoc medyczną dla uzależnionych, a zwłaszcza alkoholików i narkomanów, oraz wybrane usługi medyczne dla szkół i instytucji społecznych. Opieka medyczna na poziomie *län* sprawowana jest za pośrednictwem centralnego szpitala okręgowego, oraz podległych mu szpitali terenowych. Szpital centralny posiada dużą liczbę specjalistycznych oddziałów i służy całemu okręgowi, zaś szpitale terenowe posiadają najczęściej oddziały podstawowych specjalności. Regionalna opieka medyczna oferowana jest w Szwecji w 6 szpitalach regionalnych, które posiadają oddziały wszystkich spe-

¹⁷ S. Haggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudeback, op. cit., s. 38.

¹⁸ Ibidem, s. 25-26.

cjałości, oraz mają możliwości przeprowadzenia bardzo specjalistycznych zabiegów. Każdy region medyczny otacza opieką od 1 do 2 mln mieszkańców. Przy konstruowaniu regionów poza czynnikiem demograficznym uwzględniono również sieć komunikacyjną i warunki klimatyczne. Są to następujące regiony: Sztokholm, Region Południowo-Wschodni (Linköping), Region Południowy (Lund-Malmö), Region Zachodni (Göteborg), Region Uppsala-Örebro, Region Północny (Umeå)¹⁹.

Radom *län* powierzono również wyodrębnione działy opieki medycznej, do których należy opieka dentystyczna i opieka psychiatryczna. Opieka dentystyczna obejmuje leczenie stomatologiczne dzieci i młodzieży do lat 20, oraz specjalistyczne i ogólne leczenie stomatologiczne. W tym systemie dzieci i młodzież korzystają z opieki stomatologicznej bezpłatnie, zaś większość zabiegów stomatologicznych u dorosłych przeprowadzanych jest w gabinetach prywatnych wchodzących w skład struktury opieki stomatologicznej. Ubezpieczenia społeczne pokrywają zazwyczaj 2/5 kosztów leczenia niezależnie od formy własności gabinetu dentystycznego. W latach 80. ubiegłego wieku psychiatria szwedzka przeszła głęboką reformę strukturalną i jakościową. Poprzednio, do 1967 roku, należała do obowiązków państwa i przekazana została samorządom z całym ciężarem wielkich szpitali psychiatrycznych, sięgających nieraz swymi początkami wieku XIX. Dokonana w latach 80. zmiana polegała głównie na zmniejszeniu liczby pacjentów hospitalizowanych i przeniesienia punktu ciężkości leczenia na ambulatoria i ośrodki dziennego pobytu, co pozwala na terapeutyczne wykorzystanie własnego domu i otoczenia. Inną funkcją pełnioną przez władze okręgowe jest wspomaganie osób wymagających specjalnej opieki i pomocy. Są to takie kategorie osób jak: opóźnieni w rozwoju umysłowym, chorzy na cukrzycę, osoby z chorobami nerek, alergicy, niewidomi, oraz niepełnosprawni. Opieka nad nimi może być wykonywana bezpośrednio przez gminy, ale w każdym przypadku w porozumieniu z właściwymi organami rady *län*. Podobną sytuację mamy w zakresie opieki nad dzieckiem a zwłaszcza tworzenia i prowadzenia specjalnych domów dziecka oraz domów zastępczych, które należą do kompetencji rad okręgowych. Samorządom *län* powierzono również kształcenie kadr medycznych i sanitarnych w następujących zawodach: pielęgniarstwo, fizykoterapia, rehabilitacja, opieka społeczna, higiena stomatologiczna²⁰. Rady *län* troszczą się nie tylko o szkoły medyczne. Do ich kompetencji należy prowadzenie, bądź opieka nad 127 uniwersytetami ludowymi. W wypadku opieki, rada zobowiązana jest łożyć dotację na ich utrzymanie. Ponadto rady okręgowe często prowadzą własną politykę kulturalną wspierając finansowo różne inicjatywy na polu sztuki, a także kulturalne instytucje regionalne, stowarzyszenia oraz organizacje społeczne. Podobnie rzecz ma się gdy chodzi o takie dziedziny życia a zarazem gospodarki jak turystyka i ekologia²¹.

Ustawa o Samorządzie Terytorialnym zawiera odrębne uregulowania prawne w odniesieniu do Sztokholmu, którego rada *län* łączy w sobie kompetencje władz

¹⁹ S. Haggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudeback, op. cit., s. 26; A. Gustafsson, op. cit., s. 57.

²⁰ *Landstingsförbundet*: <http://www.lf.se/lfenglish/cou.cou.htm>.2000.01.08.

²¹ *Ibidem*.

okręgowych i po części gminnych. Związane jest to przede wszystkim z potrzebą koordynacji planowania regionalnego i transportu w wielkiej aglomeracji miejskiej. Gmina Sztokholm różni się od normalnego schematu głównie tym, że kierunki działania wytycza w rzeczywistości nie zarząd, lecz komitet przygotowawczy komisarzy miejskich (*borgarråd*), z których każdy kieruje swoim wydziałem i jest przewodniczącym wszystkich komitetów należących do tego wydziału²².

Rady okręgowe i rady gminne mają największą swobodę budowania własnych struktur zarządu publicznego w odniesieniu do działań komercyjnych. Dotyczy to w większości przypadków budownictwa mieszkaniowego, oraz dostarczania elektryczności, wody i ciepła. Przedsiębiorstwa gminne mogą w całości należeć do gminy, lecz możliwa jest też sytuacja, w której dana gmina ma swój udział w przedsiębiorstwie razem z inni gminami i macierzystym *län*. Przedsiębiorstwa takie zorganizowane są najczęściej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub w formie fundacji. Daje to radom okręgowym większą swobodę w operowaniu osiągniętym zyskiem, z drugiej jednak strony taka organizacja pociąga za sobą mniejsze możliwości politycznej kontroli i wglądu publicznego. Władza decyzyjna w odniesieniu do tego rodzaju przedsiębiorstw należących do rad różnych szczebli jest wykonywana przez ich przedstawicieli zasiadających w zarządzie przedsiębiorstwa, oraz przez delegatów na coroczne walne zebrania. Wiele rad okręgowych stara się podnieść efektywność swoich działań poprzez zredukowanie liczby poziomów decyzyjnych w swojej strukturze wewnętrznej²³.

Postawa reformatorska sprzyja dokonywaniu zmian w dotychczasowych mechanizmach zarządzania finansami. Od 1986 większość rad okręgowych korzysta z dopuszczenia nowego modelu konstruowania budżetu i prowadzenia księgowości, który pozwala na delegowanie uprawnień własnych rady związanych z budżetem i księgowością na rzecz specjalistycznego komitetu, przy czym możliwa jest ze strony komitetu dalsza delegacja przez powierzenie pewnych wycinków programom lub instytucjom. Przejście do bardziej zdecentralizowanych form planowania i realizacji zadań zmieniło także procedury kontrolne. Do tego czasu kontrola okręgowych programów koncentrowała się głównie na zbadaniu wykonania planów i budżetu, a badanie efektywności było dużo rzadsze. Wraz z wprowadzaniem większej decentralizacji konieczny stał się nowy model kontroli wszystkich organów i samej rady *län* pozwalający na ocenę efektywności działania. Ważną rolę w tym procesie odegrało również opracowanie niezbędnych narzędzi pomiaru²⁴.

Tradycyjny model samorządności szwedzkiej zakładał, że wszelkie działania samorządów terytorialnych były finansowane przez nie z własnych budżetów, a wszystkie usługi dostarczane w wyniku przyznanej kompetencji skutecznie eliminowały konkurencję ze strony innych podmiotów gospodarczych, stawiając samorządy w pozycji monopolisty. W 1991 roku Riksdag zaakceptował prawo, które dopuszcza zawarcie umowy na dostarczanie pewnych usług przez podmioty

²² A. Gustafsson, op. cit., s. 92.

²³ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 23, section 16-18; S. Haggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudeback, op. cit., s. 63.

²⁴ *Ibidem*, s. 63-66.

nie podlegające kontroli samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że nie wiąże się to ze sprawowaniem władzy publicznej. Prawo do sprawowania władzy publicznej w stosunku do osób indywidualnych nie może być bowiem delegowane na przedsiębiorstwa komunalne ani na inne przedsiębiorstwa, jeśli nie ma upoważnienia ustawowego zezwalającego na taką delegację. Jednakże większość usług komunalnych i regionalnych nadal dostarczana jest za pośrednictwem przedsiębiorstw, fundacji oraz stowarzyszeń gospodarczych i kooperatyw kontrolowanych przez samorządy. Przedsiębiorstwa komunalne i regionalne w dekadzie lat 90. ubiegłego wieku były źródłem ponad 1/3 całkowitych dochodów samorządów. Udział prywatnych przedsiębiorstw w świadczeniu usług objętych ustawą samorządową nadal nie jest wysoki i na poziomie *län* nie przekracza 10-13%. Prywatne firmy coraz częściej przejmują odpowiedzialność za usługi w zakresie opieki społecznej, dotyczy to głównie opieki nad osobami w podeszłym wieku, osobami niepełnosprawnymi, a także opieki nad dziećmi. Firmy te stają się dostawcami usług, ale podmiotem odpowiedzialnym za dane zadanie i finansującym je jest nadal samorząd²⁵.

W procesie podejmowania decyzji w samorządzie terytorialnym uczestniczy bardzo wiele podmiotów politycznych, społecznych i gospodarczych. Proces ten nie ogranicza się do pracy rad i komitetów, oraz wzajemnych relacji między nimi. Ważną rolę opiniotwórczą, a poprzez swoich przedstawicieli decyzyjną, odgrywają partie polityczne i związki zawodowe. W proces ten zaangażowanych jest również wiele osób za pośrednictwem stowarzyszeń regionalnych i lokalnych. Natomiast pojedynczy obywatel czy rezydent nie może domagać się wniesienia jakiejś sprawy pod obrady rady. Przedmiotem obrad nie może być również list pojedynczego obywatela, chyba, że zostanie on wprowadzony do porządku obrad na wniosek przewodniczącego, lub innego członka rady. Członkowie rady mogą składać wnioski w dowolnej sprawie. Złożony wniosek musi być przedyskutowany przez radę, jednakże przed podjęciem decyzji winien być poddany przewidzianym prawem procedurom. Przed posiedzeniem rady zwykle mają miejsce dyskusje gremiów posiadających swoją reprezentację w radzie. Regułą jest, że partie polityczne ustalają na swoich posiedzeniach linię postępowania podczas obrad i głosowania. Zanim jakaś sprawa trafi pod obrady, musi być przygotowana przez odpowiedni tematycznie komitet, lub specjalny komitet przygotowawczy, oraz skonsultowana z organem wykonawczym. Powszechną praktyką stało się zasięganie opinii różnych organizacji i ugrupowań z terenu *län*. Rada może również przyjąć, zwykłą większością głosów, uchwałę o przeprowadzeniu referendum konsultacyjnego lub, o innej formie konsultacji społecznej. Decyzje rady są podejmowane zwykłą większością głosów, chyba że prawo stanowi inaczej. Wyrażenie stanowiska na tak, czy nie, jest obowiązkiem radnego we wszystkich sprawach związanych z wykonywaniem władzy publicznej. W pozostałych radnemu przysługuje prawo wstrzymania się od głosu. W protokole z posiedzenia rady umieszcza się treść decyzji, sumę głosów oraz wszelkie opinie przeciwne podjętej decyzji. Zarządy i komitety spe-

²⁵ Ibidem.

cialistyczne odpowiadają za wprowadzenie decyzji rady w życie. Osoby, których dane decyzje dotyczą bezpośrednio, są powiadamiane o nich przez biuro przewodniczącego, a całe społeczeństwo jest informowane przez prasę i lokalne stacje radiowo-telewizyjne. Radnym przysługuje również prawo interpelacji lub zapytania, przy czym nie mogą być one same w sobie źródłem decyzji. Są natomiast formą dialogu między radą, organami wykonawczymi samorządu i społeczeństwem. Bardzo często służą doinformowaniu społeczeństwa i lepszemu zrozumieniu prowadzonej polityki²⁶.

Organy wykonawcze i komitety mają znacznie mniej sformalizowane procedury przygotowawcze i decyzyjne. Być może jest to następstwem faktu, że są to grona małe, a obrady toczą się przy drzwiach zamkniętych. Ustawa określa natomiast, kto może wnieść sprawę na forum organu wykonawczego rady, bądź na posiedzenie komitetu. Krąg uprawnionych obejmuje członków rad i komitetów, urzędników władz samorządowych, a także inne organa władzy lokalnej. W przeciwieństwie do rady organy wykonawcze samorządu częściej zajmują się sprawami zgłaszanymi przez osoby prywatne, organizacje i przedsiębiorstwa²⁷.

W Szwecji istnieją dwie formy nadzoru państwa nad samorządem na poziomie *län*. Pierwszą jest badanie zgodności podjętych decyzji i prowadzonej polityki z obowiązującym prawem. Nadzór ten ma głównie formę inspekcji przeprowadzanych przez lokalne i regionalne organa nadzorcze. Drugim rodzajem jest ogólny nadzór nad wykonywaniem zadań w formie monitorowania, wspomaganie i rozwijania w terenie działań zgodnych z celami polityki określonej przez rząd i Riksdag. Obowiązek prowadzenia bieżącego nadzoru nad poczynaniami samorządu, poprzez badanie zgodności podejmowanych działań z prawem spoczywa również na zarządach okręgowych administracji państwowej, terenowych agendach administracji centralnej, oraz na Ministerstwie Sprawiedliwości. Wyrażna jest jednak tendencja do ograniczania tego nadzoru do spraw najważniejszych z punktu widzenia polityki państwa jak np. kontaktów międzynarodowych i umów zawieranych w tym zakresie²⁸.

Konstytucyjne rozstrzygnięcia o jawności urzędowych dokumentów zapewniają szwedzkiemu społeczeństwu szerokie możliwości wglądu w pracę samorządów i terenowej administracji państwowej. Każdy obywatel ma możliwość odwołania się od decyzji rady, czy komitetu do nadrzędnego organu administracji, lub w zależności od charakteru skargi do sądu administracyjnego. Podstawową drogą zaskarżania przez obywatela decyzji władz samorządowych jest apelacja. Właściwe dla danej sprawy organy są zobowiązane do rozpatrzenia każdej złożonej apelacji. W sprawach dotyczących samorządu terytorialnego możliwe są dwie formy apelacji: apelacja lokalna i apelacja administracyjna. Apelacja lokalna może być wniesiona przez każdego członka wspólnoty *län* przeciwko decyzji rady. W niektórych przypadkach apelacja lokalna może być wniesiona także przeciwko decyzji komitetu. Apelacja ta musi być złożona w administracyjnym sądzie apelacyjnym

²⁶ Zob. *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 5, Assemblies.

²⁷ Ibidem, chapter 6.

²⁸ A. Gustafsson, op. cit., s. 74.

nie później niż trzy tygodnie po sprawdzeniu i zaakceptowaniu zapisu obrad i ma ona na celu sprawdzenie, czy decyzja jest zgodna z prawem, czy została zachowana wymagana procedura, a także, czy nie zostały naruszone prawa jednostki. W przypadku uznania apelacji sąd, unieważnia decyzję, a sprawa wraca ponownie pod obrady rady lub komitetu, który decyzję podjął. W razie niepomyślnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia przez sąd złożonej apelacji przysługuje mu odwołanie do Najwyższego Sądu Administracyjnego. Apelacje administracyjne składane są głównie przeciwko decyzjom komitetów, których działalność podlega odrębnym regulacjom prawnym i często dotyczą zakresu działania związanego z wykonywaniem władzy publicznej w odniesieniu do jednostki. Apelację składają strony, dla których decyzje komitetu mają bezpośredni skutek. Kierowana jest ona do różnych podmiotów zarządu publicznego, bądź sądownictwa na poziomie regionalnym i centralnym. Najwyższą instancją w trybie administracyjnym jest zatem rząd Królestwa Szwecji, a w przypadku trybu sądowego Najwyższy Sąd Apelacyjny. Apelacja administracyjna dotyczy nie tylko legalności, ale także treści decyzji, a sądy administracyjne mogą zarówno unieważnić zaskarżoną decyzję, jak i wydać w jej miejsce nową²⁹.

Samorządy terytorialne mają prawo do tworzenia związków samorządowych o zróżnicowanym zasięgu i zakresie działań. Związek taki może być utworzony w celu zarządzania wspólnymi interesami. Istnieją co najmniej trzy typy związków zawieranych pomiędzy: gminami, okręgami (*län*) oraz mieszane zawierane pomiędzy radami gmin i radami okręgów. Cele takich związków są określone w ich statutach. Rady gminne lub okręgowe będące członkami związków zrzekają się swoich kompetencji w sprawie lub sprawach powierzonych związkowi. Stowarzyszone w związku rady wybierają członków i zastępców członków rady związku, która z kolei powołuje zarząd, oraz w razie potrzeby komitety. Działalność związków finansowana jest przez stowarzyszone rady. Zgodnie z Ustawą o Związkach Samorządów Terytorialnych, która weszła w życie w 1986 roku możliwa jest również prostsza forma organizacyjna związku obejmująca jedynie zainteresowane zarządy. Ta forma organizacyjna wykorzystywana jest w przypadku stosunkowo niewielkich związków. Większość związków samorządów terytorialnych zajmuje się sprawami wody i energii, wywozem śmieci, edukacją, rekultywacją terenów, budownictwem mieszkaniowym, rehabilitacją narkomanów i alkoholików oraz ochroną przeciwpożarową³⁰.

Związki krajowe tworzą wszystkie rady gminne lub okręgowe Królestwa Szwecji, są to: Szwedzki Związek Gmin (Svenska Kommunförbundet) oraz Federacja Rad Okręgowych (Ländstingsförbundet). Mają one do spełnienia szereg funkcji takich jak:

- doradzanie i pomoc radom w sprawach prawnych, finansowych, administracyjnych i technicznych,
- przekazywanie opinii oraz pełnienie funkcji rzecznika samorządów w rozmowach z rządem i Riksdagiem oraz z stowarzyszeniami,

²⁹ Zob. *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 10, Assessment of Legality; S. Haggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudeback, op. cit., s. 51 i nast.

³⁰ *Local Government Act*, Ds. 1998: 26, chapter 3, section 20-28.

- pełnienie funkcji centralnej organizacji reprezentującej pracodawców w sporach zbiorowych na samorządowym rynku pracy,
- przekazywanie informacji dotyczących spraw samorządu terytorialnego samorządu,
- promowanie rozwoju i pełnienie funkcji ośrodka szkoleniowego prowadzącego kursy dla osób zajmujących określone stanowiska, oraz specjalistyczne szkolenia dla reprezentantów politycznych i pracowników samorządów.

Najwyższym organem decyzyjnym w obu związkach krajowych jest Kongres. Delegaci na Kongres wybierani są przez rady macierzyste na czteroletnią kadencję. Przy wyborze organów Kongresu obowiązuje zasada proporcjonalności, dotyczy to zarówno zarządu, stałych delegacji, jak i komitetów. Kongres ustala również wysokość opłat członkowskich wnoszonych do wspólnej kasy, decyduje o wprowadzeniu ewentualnych zmian w Statucie oraz uchwała program działania związku. Federacja Rad Okręgowych skupia przedstawicieli wszystkich *län* oraz gmin Gotland (wyspa), Göteborg i Malmö. Gminy te łączą w sobie kompetencje obu szczebli samorządu terytorialnego. Federacja powołuje do życia następujące komitety:

- Komitet ds. ochrony zdrowia, który zajmuje się polityką zdrowotną, służby zdrowia, oraz opieki dentystycznej,
- Komitet ds. regionalnych zajmujący się sprawami związanymi z rozwojem regionalnym, polityką przemysłową, transportem publicznym, kulturą, turystyką i edukacją,
- Komitet ds. zarządzania zasobami ludzkimi zajmujący się problemami związanymi z rynkiem pracy,
- Komitet ds. ekonomicznych odpowiedzialny za sprawy związane z finansami związku, podatkami, dotacjami, oraz innymi formami finansowania samorządów,
- Komitet ds. międzynarodowych, prowadzący całość spraw związanych z współpracą *län* z samorządami innych krajów, oraz międzynarodowymi organizacjami samorządowymi³¹.

Federacji przysługuje prawo powoływania do życia grup programowych, których zadaniem jest przygotowanie rozwiązania, w ważnej sprawie, która wyróżniła się w czasie kadencji. W takich sprawach związek krajowy nie podejmuje decyzji sam, lecz przekazuje swoim członkom zalecenia, które są zazwyczaj przyjmowane jako wytyczna w działaniu *län*.

Obydwa krajowe związki samorządowe reprezentowane są zazwyczaj w komisjach rządowych i innych ciałach powoływanych na szczeblu centralnym. Związki konsultują wszystkie ważne sprawy legislacyjne, oraz inne kwestie związane z problematyką samorządów terytorialnych. Zawierają także porozumienia z rządem w takich sprawach, jak podatki lokalne i regionalne, czy polityka regionalna.

³¹ Są to m.in. International Union of Local Authorities (IULA), Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE), Council of European Municipalities and Regions (CEMR).

Związki krajowe prowadzą, razem lub oddzielnie, różnego rodzaju przedsiębiorstwa, głównie w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których celem podstawowym jest zapewnienie samorządom materiałów i usług po możliwie najkorzystniejszych cenach³².

Współczesna Szwecja nie zaniechała dalszych projektów reform, bowiem uruchomiła u schyłku XX wieku nowe programy pilotażowe. Na efekty tych działań trzeba będzie poczekać. Szwedzki model samorządności zasługuje na uwagę tych wszystkich państw, które dążąc do zwiększenia udziału społeczeństwa w efektywnym procesie rządzenia, chcą równocześnie zachować unitarny charakter państwa.

³² A. Gustafsson, op. cit., s. 151; Landstingsförbundet: www.lf.se/ifenglish/coucou.htm.2000.01.08.