

Joachim Osiński*

Izabela Zawisłińska**

Reforma zasadniczego podziału terytorialnego oraz struktury samorządu gminnego w Królestwie Norwegii

Reform of the territorial division and the structure
of municipal self-government in the Kingdom of Norway

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, modernizacja, konsolidacja strukturalna, zasadniczy podział terytorialny, reforma samorządowa w Norwegii

Keywords: local government, modernization, structural consolidation, basic territorial division, local government reforms in Norway

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza założeń i rezultatów przeprowadzonej w Norwegii w latach 2016–2020 reformy zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tworzącej nową strukturę samorządu gminnego i regionalnego z jednoczesną zmianą części zadań realizowanych na obu szczeblach. Analiza oparta jest na założeniach i kategoriach metodologii neoinstytucjonalnej. Zasadnicza teza artykułu zawiera się w stwierdzeniu, że proces konsolidacji strukturalnej jednostek gminnego samorządu terytorialnego ma charakter teoretycznie i praktycznie nieunikniony, bowiem dokonywany jest w celu optymalizacji realizacji usług publicznych oraz podniesienia dobrostanu lokalnych społeczności. Jego pragmatyczne i sprawne przeprowadzenie ze współudziałem lokalnych społeczności jest konieczne dla podążania za współczesnym stadium rozwoju społeczno-ekonomicznego i politycznego.

Abstract: The aim of the article is to analyse the assumptions and results of the reform of the basic territorial division of the state carried out in Norway in 2016–2020, creating a new structure of municipal and regional self-government with a simultaneous change in some of

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5783-0334>, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski. E-mail: j.osinski2@uw.edu.pl

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4318-7285>, prof. nadzw. dr hab., Szkoła Główna Handlowa. E-mail: izawis@sgh.waw.pl

the tasks carried out at both levels. The analysis is based on the assumptions and categories of neo-institutional methodology. The main thesis of the article is contained in the statement that the process of structural consolidation of local government units is theoretically and practically inevitable, because it is carried out in order to optimise the implementation of public services and increase the welfare of local communities. Its pragmatic and efficient execution with the participation of local communities is necessary to follow the contemporary stage of socio-economic and political development.

Wprowadzenie

Występujące w państwach skandynawskich struktury samorządu gminnego i regionalnego charakteryzują się znaczną stabilnością prawno-organizacyjną, efektywnością ekonomiczną oraz sprawnością funkcjonalną, a ponadto są nośnikami nowoczesnej, konsensusowej kultury politycznej, co pozwala im skutecznie wspierać tożsamość lokalną i regionalną mieszkańców. Nie oznacza to jednak, że nie są tam podejmowane reformy mające na celu doskonalenie struktury, mechanizmów i procedur instytucji samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, podejmowane próby modernizacji samorządów lokalnych wpisują się zarówno w rozwój teorii naukowych dotyczących tej sfery działalności, jak i nadążają za szerszymi procesami rozwoju regionalnego i globalnego w dziedzinie gospodarki oraz polityk publicznych. Dlatego właśnie rozwiązania i doświadczenia skandynawskie godne są propagowania i uwzględniania w przyszłych projektach modernizacyjnych samorządu terytorialnego w innych państwach, w tym także w Polsce. Uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe wymusiły w pewnym sensie zmiany proefektywnościowe i prosprawnościowe i te kwestie zajmują pierwszoplanowe miejsce w reformach i innowacjach w samorządzie terytorialnym we wspomnianym regionie. Na przełomie wieków XX i XXI odchodzono tam konsekwentnie od prawno-dogmatycznego traktowania wspólnot lokalnych i regionalnych, przechodząc do traktowania ich jako wspólnot gospodarujących i zarządzających własnym rozwojem, odpowiedzialnych za rozwój cywilizacyjny jednostki samorządowej i dobrostan jej mieszkańców.

Przepisy konstytucji państw nordyckich są bardzo oszczędne w regulowaniu istoty i zasad działania samorządu terytorialnego, poświęcając tym kwestiom przeważnie tylko jeden z artykułów¹. W Norwegii brak

¹ Przykładowo, Ustawa Zasadnicza Królestwa Danii w § 82 stwierdza: Prawo wspólnot gminnych do samodzielnego kierowania swoimi sprawami pod nadzorem państwa, okre-

jest w Ustawie Zasadniczej wzmianki na temat samorządu terytorialnego, a jego istnienie i funkcjonowanie opiera się na niepisanym zwyczaju konstytucyjnym i przepisach ustaw, mimo iż w momencie powołania pierwszych struktur samorządowych w 1837 r. (*Formannskapslovene av 1837*)² Królestwo Norwegii posiadało pisaną Ustawę Zasadniczą z 17 maja 1814 r. Z praktyki ustrojowej państw skandynawskich wynika jednoznacznie, że to nie przepisy konstytucyjne decydują o sprawności, efektywności i pragmatyczności w realizacji zadań przez organy administracji samorządowej. Przepisy najwyższej rangi powinny konstytuować podstawy aksjologii samorządności, przedsiębiorczego ducha i zachęcać do kreatywności lokalne i regionalne społeczności. Nie mogą natomiast wraz z przepisami ustawowymi, zmierzać po drobiazgowej regulacji wszystkich przejawów aktywności lokalnych i regionalnych środowisk. W Skandynawii w owej aksjologii dwie wartości mają szczególnie istotne i niepodważalne znaczenie: wspólnotowa solidarność i pragmatyczny konsensus³.

Celem artykułu jest analiza założeń i rezultatów przeprowadzonej w Norwegii w latach 2016–2020 reformy zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tworzącej nową strukturę samorządu gminnego i regionalnego z jednoczesną zmianą części zadań realizowanych na obu szczeblach samorządowych gmin i prowincji (regionów). Analiza oparta jest na założeniach i kategoriach metodologii neoinstytucjonalnej. Zasadnicza teza artykułu wskazuje na znaczenie procesu konsolidacji strukturalnej jednostek samorządu terytorialnego dokonywanej w celu optymalizacji realizacji usług publicznych oraz podnoszenia dobrostanu lokalnych społeczności⁴. Przedmiotem analizy w opracowaniu będą

śli ustawa. Por. *Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1953*, Folketinget www.ft.dk. Konstytucja Republiki Islandii w § 78 stanowi, że: Gminy wykonują swoje zadania niezależnie, na podstawie przepisów ustawy. Źródła dochodów gmin i prawo gmin do decydowania, czy i jak wykorzystać dochody, określa ustawa. Por. *Konstytucja Republiki Islandii*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2009, s. 53.

² Por. *Formannskapslovene av 1837*, <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/historikk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/> (3.03.2022).

³ Por. J. Osiński, *Problemy aksjologii samorządności lokalnej w krajach nordyckich i w Polsce*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Poznań 1999, s. 61.

⁴ Używamy pojęcia „konsolidacja strukturalna”, bowiem termin ten najczęściej używany jest w literaturze skandynawskiej i części polskiej dla podkreślenia, że nie jest to zwykle połączenie dotychczasowych jednostek lub ich komasacja terytorialna. Stosowanie tego terminu zmierza do zaakcentowania powstania nowej jakościowo jednostki samorządu terytorialnego dostosowanej do nowych wymagań i oczekiwań w zakresie skutecznego współrzędzenia i wykorzystania zasobów endogenicznych, a nie proste zsumowanie tery-

również geneza, uwarunkowania teoretyczne i praktyczne wspomnianego procesu w Norwegii, na tle rozwiązań w sąsiedniej Szwecji, które zapoczątkowały wspomniany proces. Autorzy artykułu prowadzą swoje badania w sposób ciągły, systematyczny i uporządkowany, niezależnie od tego, w jakim momencie decydenci polityczni wyrażą chęć skorzystania z poczynionych przez nich ustaleń i konstatacji oraz czego będą w nich poszukiwać. Należy mieć nadzieję, że obiektywnej, kwantyfikowalnej wiedzy, potwierdzonej wszechstronnymi studiami i najczęściej badaniami empirycznymi⁵.

Początki reform konsolidacyjnych w skandynawskim samorządzie terytorialnym

Prekursorem działań konsolidacyjnych w odniesieniu do samorządu gminnego była w omawianym regionie Szwecja. Strategia rozwoju samorządów mieściła się od lat 50. XX wieku w głównym nurcie aktywności państwa realizującego koncepcję państwa dobrobytu (*Välfärdsstaten*). Efektywny i sprawny samorząd terytorialny będący „najbliżej” mieszkańców miał odegrać w tych działaniach zasadniczą rolę. Zakres zadań samorządu gminnego ulegał w tym okresie planowemu rozszerzaniu ze względu na szybki wzrost zapotrzebowania w społecznościach lokalnych na wyrównane i znormalizowane usługi publiczne. Zakres i jakość tych usług były wskaźnikami i równocześnie wyznacznikami realizacji założeń

torium. Spotykane terminy: „komasacja”, „amalgamacja”, „fuzja”, „agregacja” w naszym przekonaniu nie oddają istoty reform we wspomnianych państwach. Por. P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002. W języku norweskim używa się terminów: *Sammenslåing* lub *Sammenslutning*.

⁵ Przykładowo, J. Osiński, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 29–46; J. Osiński, I. Zawiślińska (red.), *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, Warszawa 2016; J. Osiński, I. Zawiślińska, *Samorząd lokalny w państwach nordyckich oraz realizacja praw i wolności obywatelskich*, [w:] J. Osiński, I. Zawiślińska (red.), *Administracja publiczna i prawa człowieka. Ujęcie systemowe i międzynarodowe*, Warszawa 2019; J. Osiński, *New Public Governance a prawo do dobrej administracji*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim*, Warszawa 2019, s. 81–111; J. Osiński, I. Zawiślińska, *Financial Condition of Local Government in Poland vs Structural Reforms of Municipal Government in Scandinavian States*, «Political Science Review» 2020, nr 4, s. 5–22 i in.

doktrynalnych państwa dobrobytu⁶. Z tego okresu pochodzi rozwinięta infrastruktura techniczna gmin, ład przestrzenny i ekologiczny oraz część elementów szeroko pojętej infrastruktury społecznej. Natomiast negatywne tendencje, jakie się wówczas ujawniły, wiązały się z niedostatkiem planowania finansowego w skali krajowej i niedostateczną efektywnością wykorzystania środków finansowych, spowodowaną zbytnim rozdrobieniem terytorialnym i ludnościowym gmin. Miała temu zapobiec reforma gminna, która weszła w życie od 1952 r., wprowadzająca normę ludnościową dla gmin wiejskich, według której gmina powinna liczyć minimum 2 tysiące mieszkańców. Wskutek nowego podziału terytorialnego i konsolidacji gmin ich liczba spadła z 2282 do 816, a z łącznej liczby ok. 2500 jednostek gminnego samorządu pozostało 1037. Oprócz wspomnianych gmin wiejskich jeszcze 88 gmin o znaczeniu prowincyjnym (miejsko-wiejskich) i 133 gminy miejskie, zaś średnia liczba mieszkańców gminy wiejskiej wzrosła z 1500 do 4500 osób⁷. Drugi etap ewolucji samorządu gminnego w Szwecji był rozłożony w czasie i zmiany trwały między 1962 a 1974 rokiem, w okresie dominacji na poziomie centralnym Szwedzkiej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej (*Sveriges socialdemokratiska arbetareparti* – SAP). Od 1971 r. zniesiono podział na gminy wiejskie, gminy o znaczeniu prowincyjnym i miasta, a liczba gmin ogółem zmniejszyła się do 464. Zakończenie reform 1 stycznia 1974 r. ostatecznie ukształtowało strukturę gmin na poziomie 278 jednostek. „Podręcznikowym” przykładem konsolidacji strukturalnej gmin jest szwedzka wyspa Gotlandia, na której do reformy 1952 r. istniały 92 gminy, po reformie liczba ta zmniejszyła się do 14 gmin, natomiast w trakcie zmian w 1971 r. wszystkie gminy połączyły się, tworząc jedną gminę z siedzibą władz w Visby, przejmując jednocześnie zadania ze szczebla prowincji (*Län*)⁸. Równocześnie w Danii w porównywalnym okresie konsolidacja gmin doprowadziła do zmniejszenia ich liczby z 1365 do 275, zaś w Norwegii z 700 do 454, z czego wynika, iż była to tendencja występująca w całym regionie.

Co zmieniło się w rezultacie reform? Nowe gminy uzyskały większe możliwości efektywnego wykorzystania środków finansowych z budżetu centralnego, zwiększyły swoje dochody własne (co wynikało z większych zasobów materialnych i kapitału społecznego) oraz mogły zaoferować

⁶ Por. H. Baldersheim, *Samorzady lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, «Samorząd Terytorialny» 1994, nr 1–2, s. 99–108.

⁷ Por. S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Stockholm 1999, s. 11.

⁸ Por. A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992, s. 38.

mieszkańcom usługi publiczne na wyższym i wyrównanym poziomie, co potwierdziły badania empiryczne. Zmniejszyły się dysproporcje pomiędzy gminami w świadczeniu usług, zwiększenie dochodów własnych spowodowało zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje państwa, a to z kolei prowadziło do ograniczenia nadzoru (szczególnie finansowego) centrum nad działaniami samorządów. Podjęto budowę nowych elementów infrastruktury technicznej, których budowa i utrzymanie w małych gminach było całkowicie nieefektywne, w tym m.in. inwestycje w budowę kanalizacji, oczyszczalni ścieków, wodociągów i stacji uzdatniania wody, w oparciu o ekonomię skali. Reformy zmniejszyły liczbę etatowych pracowników administracji gminnej (z wyjątkiem dużych miast) oraz liczbę wybieranych radnych – w Szwecji w 1951 r. było 200 tys. radnych, w 1974 r. liczba ta spadła do 50 tys., co przyczyniło się do kolejnych oszczędności i umożliwiło m.in. podniesienie wynagrodzeń pozostałym pracownikom administracji gminnej zatrudnionym na pełne i niepełne etaty oraz stawki godzinowe⁹. W aspekcie politycznym istotną zmianą wpływającą na prestiż samorządu terytorialnego było wprowadzenie w 1971 r. powszechnych wyborów do Riksdagu oraz organów stanowiących samorządu gmin i prowincji w tym samym dniu, co wpłynęło na poziom partycypacji politycznej obywateli i zainteresowanie polityką lokalną przez partie polityczne. Podejmowane były również inne próby i działania zmierzające do wzmocnienia lokalnej demokracji. Można je sprowadzić do trzech zasadniczych nurtów: pierwszy, to podejmowanie działań zmierzających do jasnego określenia politycznej odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez administrację samorządu przez wprowadzenie zasady większości o jaką w radzie gminy muszą być oparte działania administracji lub wprowadzenie szerokiej pragmatycznej koalicji skupiającej zdecydowaną większość rady i wspierającej organy wykonawcze gminy. Drugi, to powoływanie „organów podgminnych” (komitety podgminne, komitety dzielnicowe, komitety instytucjonalne), w pewnym zakresie odpowiedników polskich sołectw lub komitetów osiedlowych jednak z istotnymi delegowanymi kompetencjami. W ramach trzeciego nurtu główny nacisk położony był na różne formy demokracji bezpośredniej – referenda, demokrację deliberatywną, monitoring opinii lokalnej – oraz współrzędzenie z lokalnymi organizacjami spo-

⁹ Zmiany w tym względzie w związku z rozszerzaniem zakresu usług publicznych przez samorządy gmin w latach 80., patrz: *Kommunal personel 1989. Statistik för kommuner. Svenska Kömmunförbundet 1990, Landstingsanställd personal 1989, Landstingsförbundet 1990, Stockholm 1990.*

leczeństwa obywatelskiego¹⁰. W tabeli 1 zawarte zostały finalne rezultaty postępujących procesów konsolidacji strukturalnej w regionie nordyckim z pominięciem Norwegii, której poświęcamy dalszą część opracowania.

Tabela 1. Jednostki zasadniczego podziału terytorialnego w państwach nordyckich (w 2022 r.)

Państwa	Liczba gmin obecnie	Prowincje/ Regiony	Zmiany liczby gmin	Średnia liczba mieszkańców w gminie (2022 r.)
Szwecja	290	21 LÄN	w 1950 r. 2498 gmin w 1971 r. 464 gminy w 1992 r. 286 gmin	ok. 36 000
Dania	98	5 REGION	w 1950 r. 1387 gmin w 1992 r. 275 gmin	ok. 59 500
Finlandia	309	19 MAAKUNTA	w 1950 r. 547 gmin w 1992 r. 460 gmin	ok. 18 000
Islandia	74	8 LANDVÆÐI	w 1950 r. 229 gmin	ok. 4 600

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych statystyk państw (*Nordisk Statistik*).

Zwracają uwagę duże średnie liczby mieszkańców gmin (wyjątek Islandia), większe niż w Polsce, mimo że liczba ludności wszystkich pięciu państw nordyckich łącznie jest mniejsza od liczby mieszkańców Polski. Świadczy to o poważnym potraktowaniu zaleceń ekonomistów (ekonomia skali) i finansistów (priorytet zasobów endogenicznych i dochodów własnych) w przeprowadzanych zmianach. O reformach decydowały argumenty proefektywnościowe i prosprawnościowe w realizacji usług publicznych i tworzące podstawy ekonomiczno-finansowe dobrostanu lokalnej społeczności. Natomiast w mniejszym stopniu argumenty *stricte* polityczne lub prawne, choć i one, jak wspomnieliśmy, były brane pod uwagę. W związku z pojawieniem się w latach 80. XX wieku pewnych niekorzystnych zjawisk określanym mianem „kryzysu państwa dobrobytu”¹¹, podjęto reformy funkcjonalne (kompetencyjne) jednak w ramach istniejących jednostek gminnych i prowincjonalnych. Część tych zjawisk została wygenerowana przez samo państwo, przykładowo zdecydowana

¹⁰ Por. A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji...*, s. 104–116, także: J. Osiński, *Status i funkcjonowanie samorządu lokalnego w państwach skandynawskich*, [w:] D. Walczak-Duraj (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, Płock 1999, s. 119–121.

¹¹ Szerzej: W. Nowiak, *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku*, Poznań 2011, s. 94–100.

poprawa poziomu opieki zdrowotnej i ochrona środowiska doprowadziły do wzrostu długości życia mieszkańców państw skandynawskich, a to z kolei zwiększyło zapotrzebowanie na zinstytucjonalizowaną pomoc dla ludzi starszych oraz wydłużyło okres wypłacania należnych rent i emerytur¹². Pod wpływem idei propagowanych przez niektóre ośrodki akademickie, rządy państw i organizacje międzynarodowe, rozpoczął się zwrot w kierunku modelu wolnorynkowego, a działania samorządów zostały bardziej zorientowane na popyt na różne rodzaje usług publicznych, niż na ich wysoki i wyrównany poziom w skali państwa¹³. Przywołany poziom usług publicznych zaczął być różnicowany według popytu, a środki finansowe przesuwane z realizacji usług, na które był mniejszy popyt w danej gminie, do realizacji przedsięwzięć, na które występowało wzmożone zapotrzebowanie. Nowa teoria zarządzania publicznego (*New Public Management*) stała się w wielu państwach niemal aksjomatem instytucjonalnym również w odniesieniu do samorządu terytorialnego, wspieranym przez akademickie i rządowe środowiska neoliberalne, szczególnie w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Australii. W Szwecji i innych państwach nordyckich odnoszono się jednak do niej z rezerwą, choć wybiórczo część proponowanych rozwiązań została zaadoptowana w Danii i Szwecji, zdecydowanie mniej w Norwegii i Finlandii. W rozważaniach teoretycznych i w praktyce ustrojowej pojawiły się nowe modele, które w przyszłości mogły określać trendy rozwojowe samorządów lokalnych w aspekcie funkcjonalnym, wśród nich: model menadżerstwa publicznego, model przedsiębiorczości publicznej oraz model konkurencji i logiki rynku¹⁴. Sednem nowej teorii było przeniesienie mechanizmów, środków i procedur zarządzania znanych w sektorze przedsiębiorstw prywatnych do administracji publicznej i szerzej całego sektora publicznego¹⁵.

Kryzys gospodarczy i finansowy 2007+ obnażył ostatecznie słabości nowego zarządzania publicznego w reformowaniu administracji publicz-

¹² Por. T.S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 107–108.

¹³ Idea i teoria propagowana przez OECD i Bank Światowy od początku lat 80. Por. OECD. *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, Paris 1995 oraz World Bank, *Governance and Development*, Washington 1992.

¹⁴ Por. B.O. Birgersson, *Om den framtida kommunala demokratin*, [w:] *Lokale framtider, Forskningsrådsnämnden, FRN-framtidsstudier*, Trosa 1984 oraz W. Nowiak, *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku...*, s. 103–114.

¹⁵ Szerzej: D. Osborne, T. Gaebler, *Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass. 1992.

nej i ograniczaniu roli państwa w gospodarce, a rozwój badań empirycznych i teoretycznych studiów pozwolił na sformułowanie w państwach skandynawskich teorii nowego współrzędzenia publicznego (*New Public Governance*)¹⁶, która od ponad dekady jest wykorzystywana w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej na wszystkich poziomach, w tym w lokalnym samorządzie terytorialnym w Szwecji. Aktualnie można uznać, że zarówno w aspekcie strukturalnym, jak i funkcjonalnym (kompetencyjnym) szwedzka sytuacja jest bliska *optimum*, bowiem od dłuższego czasu żadne z liczących się ugrupowań politycznych, ani środowisk opiniotwórczych nie zgłasza propozycji lub zamiaru wprowadzenia istotnych, jakościowych zmian do istniejącego systemu samorządu terytorialnego.

Założenia i efekty norweskich reform struktury gminnego samorządu terytorialnego

W Norwegii pierwszą odznaką zmian ustrojowych w samorządzie gminnym było powołanie już w 1946 r. przez socjaldemokratyczny rząd premiera E. Gerhardsena specjalnego Komitetu (*Kommuneinndelingskomiteen av 1946*), który miał się zająć kwestiami nowej struktury i zadań samorządu gminnego. Jego przewodniczącym został gubernator (*Fylkesmann*) prowincji Sogn og Fjordane, Nicolai Andreas Schei¹⁷, tzw. *Schei-komiteen*. Komitet przygotował trzy obszerne (w sumie 18 tomów) Rekomendacje (*Instillinger*), pierwsza z 1948 r. zawierała propozycję uchylenia dotychczasowego podziału terytorialnego na parafie-gminy (*Sognekommunen*), druga z 1951 r. zawierała zasadnicze wytyczne dotyczące propozycji Komitetu w sprawie nowego podziału gmin, gdzie pojawia się termin konsolidacja gmin (*Kommunesamanslåing*) i jej uzasadnienie oraz trzecia publikowana sukcesywnie w latach 1959–1962 zawierająca konkretny projekt nowych regulacji dotyczących podziału terytorialnego na gminy wraz z propozycjami uregulowań ich zadań. Rekomendacja Komisji z 1951 r. omawiała związek między dwoma głównymi względami, które należało ze sobą zważyć, gdy chodziło o najbardziej odpowiednią

¹⁶ Por. J. Osiński, *New Public Governance a prawo do dobrej administracji...*, s. 103–106.

¹⁷ Nicolai Andreas Schei (9 maja 1901 – 25 maja 1985), prawnik i urzędnik, urzędnik władz prowincji Møre og Romsdal 1929–1931 i Oslo-Akershus 1931–1934, członek norweskiego ruchu oporu w czasie okupacji niemieckiej, uwięziony w 1944 r., w latach 1945–1971 gubernator z ramienia rządu prowincji Sogn og Fjordane. Por. Store norske leksikon, https://snl.no/Nicolai_Schei (10.03.2022).

wielkość gminy i podział gminny. Z jednej strony należało dążyć do takiej struktury gminnej, która najlepiej uwzględnia procesy demokratyczne i efektywność obywatelską (*borgereffektivitet*) przez zaangażowanie obywateli w politykę lokalną, a więc tworzenia małych gmin. Z drugiej strony pożądane było zapewnienie gminom wystarczającej i koniecznej zdolności do zaspokojenia potrzeb obywateli w zakresie usług publicznych, do których mieli prawo, co zostało określone jako zdolność systemu (*systemkapasitet*) i co w najszerszym zakresie i w najlepszej jakości możliwe było w dużych gminach¹⁸. W Stortingu druga Rekomendacja była przedmiotem debaty w 1956 r., kiedy przyjęto, że minimalna wielkość gminy z wystarczającą liczbą mieszkańców dla sprawnego i terminowego działania administracji gminy i realizacji usług publicznych to 2500–3000 osób, natomiast jeśli warunki geograficzne pozwalają, rekomendowana wielkość to 5000–10 000 mieszkańców. Jednostki gminne powinny mieć zróżnicowane możliwości zaopatrzenia w żywność i towary pierwszej potrzeby, aby uniknąć ewentualnej emigracji zamieszkałych tam osób. Ważne, aby gmina posiadała silne funkcjonalnie i przestrzennie centrum lub mogła je stworzyć w krótkim okresie, które jest niezbędne dla racjonalizacji systemu szkolnego i rozszerzenia nauczania w szkole 9-letniej¹⁹.

Zmiany w strukturze gmin po trzecich rekomendacjach Komitetu miały miejsce w latach 1958–1967 a pierwszymi, które ich doświadczyły, były gminy Haugesund i Skåre. Większość konsolidacji gmin miała miejsce w latach 1962–1965, przy czym największe dokonały się w 1964 i 1965 r. obejmując odpowiednio: 164 i 59 gmin. Efektem prac Komitetu było zmniejszenie liczby gmin z 744 w 1957 r. do 454 w 1967 r., choć redukcja ta została rozłożona bardzo nierównomiernie między prowincje, a dodatkowo nie rozwiązywała kwestii miast (gmin miejskich). Powrócono do nich w latach 1968–1974, rozszerzając terytorialnie rozwijające się gminy miejskie kosztem przyległych gmin wiejskich i tworząc nowe granice miast, m.in. Sandefjord, Ålesund i Bodø (1968 r.), Grimstad (1971 r.), Bergen (1972 r.) i Narvik (1974 r.). Zmniejszyło to liczbę gmin o 11 podmiotów, do 443. Kolejnymi zmianami w omawianej kwestii miała

¹⁸ W polskiej literaturze przedmiotu wcześniej wskazano na kontradycję z jednej strony bliskości (*proximity*) uznawanej za niezbędny element demokracji lokalnej, a z drugiej zdolności (*capacity*) jednostek gminnych do efektywnych świadczeń na rzecz mieszkańców. Por. M. Sakowicz, *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, «Kwartalnik Studia i Prace KES» 2012, nr 1 (9), s. 130–131.

¹⁹ Por. *Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> (10.03.2022).

zając się Komisja powołana 8 października 1971 r., której przewodniczącym został Leo Tallaksen. Komisja po rozpatrzeniu spraw 21 gmin, które mogły zostać włączone w proces konsolidacji opublikowała swój Raport w 1974 r., lecz wyraziła pozytywną opinię tylko w trzech wypadkach²⁰. W trakcie debaty w Stortingu nad raportem komisji uznano ostatecznie, że 10 gmin z 21 analizowanych zostanie skonsolidowanych z sąsiednimi jednostkami, tworząc 11 nowych gmin w 1976 i 1977 r. Następną komisja mająca analizować optymalizację granic gmin miejskich powołana została w 1984 r. pod przewodnictwem gubernatora prowincji Troms, Martina Buvika (*Buvik-utvalget*), a członkami zostali: Helga Gitmark, Odde Hultmann i Rolf Hansen. Komisja opublikowała swój pierwszy Raport w 1986 r.²¹, natomiast drugi po zmianach personalnych w komisji w 1989 r.²². W obu zajmowała się zmianami granic dużych miast norweskich jak: Horten, Tønsberg, Larvik, Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar i Hammerfest. W pierwszym przypadku liczba gmin zmniejszyła się o 6, natomiast w drugim po decyzji Stortingu w 1992 r., ostatecznie do 1994 r., zredukowano liczbę gmin okalających miasta o 13. W międzyczasie prace rozpoczęła od 1989 r. prace kolejna komisja, której przewodził Ragnar Christiansen (tzw. *Christiansen-utvalget*), szef administracji rządowej w prowincji Buskerud. Komisji postawiono znacznie szerszy cel, bowiem miała wypracować generalne kierunki zmian w przyszłości dotyczących podziału na gminy i prowincje, uwzględniając nowe tendencje w rozwoju gospodarczym i społecznym oraz nowe koncepcje teoretyczne, jakie sformułowano w naukach ekonomicznych, zarządzaniu i finansach publicznych w okresie zmian. Tego dotyczył Raport komisji opublikowany w 1992 r.²³. Stwierdzono w nim, że istnieje ogromna potrzeba reformy, zwłaszcza w podziale na prowincje. M.in. zalecono przeprowadzenie prac nad zasadami połączenia prowincji Oslo i Akershus oraz przeniesienia zadań prowincji Oslo z gminy Oslo do nowej, wspólnej prowincji Oslo i Akershus. Komisja opierała swoje propozycje na fakcie, że działalność gmin była związana ze świadczeniem usług, rozwojem społeczności lokalnych i demokracją. Uwzględniając te trzy wymiary opracowano zestaw

²⁰ *Vurdering av 21 kommunesammenslutninger*, Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1974, nr 14, Oslo 1974, s. 94.

²¹ *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*, Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1986, nr 7, Oslo 1986.

²² *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*, Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1989, nr 16, Oslo 1989.

²³ *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*, Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1992, nr 15, Oslo 1992.

15 kryteriów, którymi należy kierować się przy reformach podziału terytorialnego. Akcentowano, że realizacja funkcji władzy publicznej przez instytucje gminy powinna stać się większą częścią działalności gminy. Zdaniem twórców Raportu nie powinno być mniejszych gmin niż liczących 5000 mieszkańców. Ostatecznie, po debacie w Stortingu w czerwcu 1996 r. nie zaaprobowano propozycji Komisji dotyczącej połączenia prowincji Oslo i Akershus, a wcześniej w 1995 r. parlament zdecydował, że ewentualna dalsza konsolidacja gmin nie będzie miała charakteru odgórnego i będzie dobrowolna. W rezultacie dobrowolnych konsolidacji do 2017 r. liczba norweskich gmin zmniejszyła się do 426.

Polityczne podstawy pod najnowsze reformy podziału terytorialnego i zadań gmin zostały sformułowane po wyborach do Stortingu z 9 września 2013 r. W ich rezultacie powstała centro-prawicowa koalicja Partii Konserwatywnej i Partii Postępu wspierana w parlamencie przez deputowanych Partii Liberalnej i Chrześcijańskiej Partii Ludowej. Partie, o które oparty został drugi rząd J. Stoltenberga – Partia Pracy, Partia Centrum i Socjalistyczna Partia Lewicy – poniosły porażkę w wyborach i rząd podał się do dymisji 14 października 2013 r.²⁴. Dwie partie koalicyjne wcześniej uzgodniły swoją platformę współpracy, którą liderki obu stronnictw: E. Solberg i Siv Jensen ogłosiły 7 października 2013 r.²⁵. Tzw. Deklaracja z Sundvolden (*Sundvolden-erklæringen* lub *Sundvolden-plattformen*) w rozdziale poświęconym samorządowi terytorialnemu stwierdzała, że aby gminy mogły realizować swoje zadania, konieczne jest posiadanie solidnych, przewidywalnych i zdrowych finansów gminy. Dlatego istnieje potrzeba kompleksowego przeglądu systemu dochodów dla gmin i prowincji. Rząd zezwoli poszczególnym gminom zatrzymać więcej własnych dochodów podatkowych, m.in. gminy będą mogły zatrzymać część podatku dochodowego od osób prawnych w miejscu, w którym wytworzono wartość. Rząd wzmocni gospodarkę w gminach o dużych potrzebach inwestycyjnych, powstałych w rezultacie silnego wzrostu liczby ludności. Deklarowano, że rząd będzie wprowadzał zmiany stopniowo i w przewidywalny sposób. Deklaracja powyższa posłużyła za podstawę do powstania specjalnej komisji rządowej, która powołana została przez ministra ds. gmin i modernizacji (*Kommunal- og moderniseringsdepartementet*) Jana Tore Sannera 3 stycznia 2014 r. w związku z reformami

²⁴ Por. J. Osiński, *Parlamentaryzm Skandynawski. Norwegia. Studium ustrojowe*, Warszawa 2021, s. 356–358.

²⁵ Por. *Politisk platform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*, Sundvollen 7 oktober 2013, <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> (10.03.2022).

gminnymi, które miały rozpocząć się w tym samym roku. Komisja, określana jako *Vabo-utvalget*, składała się z następujących osób: przewodnicząca – profesor Signy Irene Vabo, członkowie – profesor Terje P. Hagen, profesor Lars Erik Borge, Bent Aslak Brandtzæg, Halvor Holmli, Helene M. Ohm i Margrethe Hagerupsen. Komisja otrzymała zadanie przygotowania projektu kryteriów i zasad nowego podziału gmin, w szczególności związanych z zadaniami do realizacji przez nowe gminy. Podstawą dla reformy gminnej rząd E. Solberg uczynił swój projekt oraz pragnienie wzmocnienia gmin i ich usług na rzecz mieszkańców, wspierania lokalnej przedsiębiorczości prywatnej i publicznej przez umożliwienie stworzenia większych gmin, a przez to bardziej odpornych na zmiany w wielkości populacji. Reforma komunalna w powiązaniu z reformą struktury terytorialnej została formalnie zainicjowana 3 lipca 2014 r., jako jeden z głównych projektów politycznych koalicyjnego rządu pod kierownictwem Pani premier E. Solberg. Wcześniej wspomniana Komisja przygotowała Raport częściowy opublikowany 24 marca 2014 r.²⁶ zatytułowany „Kryteria dla dobrej struktury gmin” (*Kriterier for god kommunestruktur*) oraz Raport końcowy o tym samym tytule, który ukazał się 1 grudnia 2014 r.²⁷. Komisja ekspertów miała zbadać oraz zaproponować zasady i kryteria nowego podziału gmin. Kryteria powyższe musiały w sumie zabezpieczać cztery główne zadania gmin: rozwoju demokracji lokalnej, świadczenia usług publicznych, rozwoju społeczności lokalnej i sprawowania władzy. Kryteria te będą stosowane odpowiednio na poziomach lokalnym, regionalnym i centralnym, jako podstawa do oceny konsolidacji gmin i nowej struktury gminnej i regionalnej. W Raporcie częściowym Komisja za punkt wyjścia przyjęła aktualne zadania gmin. Jako zasadę ogólną przyjęto, że wszystkie gminy muszą samodzielnie realizować swoje zadania statutowe. Na tej podstawie Komisja określiła kryteria, które powinny spełniać gminy, aby mogły realizować swoje obecne zadania, a także zasady i kryteria solidnego terytorialnego podziału zasadniczego, zapewniającego jednolitą i przejrzystą administrację w gminach²⁸. W oczekiwaniu na efekt koń-

²⁶ *Delrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*, mars 2014, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf (12.03.2022).

²⁷ *Sluttrappor fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*, desember 2014, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttrappor.pdf (12.03.2022).

²⁸ *Tilleggsmandat for ekspertutvalget for kommunereformen etter levering av første delutredning – nye oppgaver til kommunene*, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/ekspertutvalg_tilleggsmandat.pdf (10.03.2022).

cowy prac Komisji uściślono wymogi wobec Raportu końcowego, który powinien uwzględniać następujące elementy:

1. Zadania muszą być ustawione na możliwie najniższym poziomie efektywności,
2. Należy dodać zadania, które wymagają dokonania lokalnego osądu politycznego i oceny przez wybieralne organy gmin i prowincji,
3. Zadania, na które z różnych powodów nie powinna mieć wpływu polityka lokalna i lokalne uwarunkowania polityczne, powinny charakteryzować: standaryzacja, orientacja na zasady i kontrola i zasada odpowiedzialności przed państwem,
4. Państwo powinno być odpowiedzialne za zadania, które wymagają kluczowych decyzji i które zakłada ogólnokrajowe holistyczne podejście do dobrego rozwiązywania problemów,
5. Zadania wymagające dużego stopnia koordynacji i/lub zadania, które mają duże wzajemne związki ze sobą należy powierzyć temu samemu organowi administracji,
6. Do tego powinny być dodane zadania wymagające znacznego stopnia koordynacji wobec użytkowników danego poziomu zarządzania,
7. Organ władzy, któremu przypisuje się odpowiedzialność i kompetencje decyzyjne za dane zadanie musi być również odpowiedzialny za pokrycie kosztów rozwiązania zadania (zasada odpowiedzialności finansowej)²⁹.

Mimo że pierwszy Raport Komisji sugerował powołanie dużych gmin zamieszkałych przez 15 000–20 000 mieszkańców i redukcję ich liczby do ok. 100, w końcowym opracowaniu normę ludnościową obniżono, uwzględniając w optymalizacji wspomniany najniższy poziom efektywności. Jednocześnie skupiono się na głównych zadaniach nowych gmin i poddano je szczegółowej analizie w czterech grupach problemów mających bezpośredni związek z wyznaczonymi głównymi celami reformy gmin, którymi były:

- dobre jakościowo, równe usługi dla obywateli,
- kompleksowy i skoordynowany rozwój społeczności i przedsiębiorczości lokalnej,
- zrównoważone i stabilne finansowo gminy,
- wzmocnienie demokracji lokalnej³⁰.

Podstawę prawną reformy stanowiły ustawy, uchwały Stortingu i akty wykonawcze. Pierwszą z nich była ustawa o samorządzie w gmi-

²⁹ Tamże.

³⁰ Por. *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur...*, s. 43–163.

nach i gminach prowincjach, tzw. *kommuneloven* z 25 września 1992 r. z ostatnią zmianą na mocy ustawy z 22 czerwca 2018 r., która weszła w życie dla władz gmin i prowincji (regionów) wybranych i ukonstytuowanych na kadencję 2019–2023³¹. W nowej ustawie samorząd gminny został zapisany *expressis verbis* i uwzględniony również w tzw. w klauzuli celowości ustawy. Ustawa zawiera zasady dotyczące relacji między samorządem gminnym a władzą centralną oraz precyzuje rolę i zadania administracji gminnej i organów wybieralnych oraz przepisy dotyczące ich kreacji i kompetencji. Wprowadza pewne nowe prawa socjalne dla wybranych reprezentantów – radnych, których głównym zajęciem jest praca zawodowa. Zlikwidowana została w nowej ustawie możliwość współpracy w ramach dotychczasowego § 27 dotyczącego współpracy międzygminnej. W jego miejsce wprowadzone zostały dwa nowe modele współpracy międzygminnej: międzygminna rada polityczna oraz gminna grupa zadaniowa. Ustawa kładzie nacisk na zapewnienie właściwej kontroli wewnętrznej w gminach, w tym szczególnie w odniesieniu do spraw finansów gminnych.

Kolejną była ustawa o ustaleniu i zmianie granic gmin i prowincji, tzw. *inndelingslova* z 15 czerwca 2001 r. z ostatnią zmianą na mocy ustawy z 7 maja 2021 r.³². Zmian wymagały m.in. również: ustawa o próbach (modernizacji) w administracji publicznej, tzw. *forsøksloven* z 26 czerwca 1992 r. z ostatnią zmianą z 7 maja 2021 r.³³, ustawa o spółkach międzygminnych, tzw. *IKS-loven* z 29 stycznia 1999 r. z ostatnią zmianą z 28 maja 2021 r.³⁴ oraz ustawa o prawie do wglądu do dokumentów znajdujących się w domenie publicznej, tzw. *offentleglova* z 19 maja 2006 r. z ostatnią zmianą z 18 czerwca 2021 r.³⁵.

Uchwała Stortingu w kwestii reformy gminnej została przyjęta jednogłośnie 9 czerwca 2015 r. i przewidywała łączenie gmin w kilku terminach: do 1 stycznia 2017 r., do 1 stycznia 2018 r. i ostatecznym

³¹ *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 nr 107*. Loven ble opphevet ved lov 22 juni 2018, nr 83 ikraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023, se res. 20 des 2018, nr 2062 og vedtak 3 okt 2019 nr 1294.

³² *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) av 15.06.2001 nr 70*. Loven ble endret ved lov 22 juni 2018, nr 83 og 7 mai 2021, nr 34.

³³ *Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) av 26.06.1992 nr 87*. Sist endret ved lov 7. mai 2021, nr 34.

³⁴ *Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) av 29.01.1999, nr 6*. Sist endret ved lov 28. Mai 2021, nr 47.

³⁵ *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19.05.2006, nr 16*. Sist endret ved lov 18. Juni 2021, nr 124.

na 1 stycznia 2020 r., kiedy to liczba gmin powinna zmniejszyć się, zgodnie z uchwałą, do 358 (w grudniu 2015 r. wprowadzono poprawkę ustalając liczbę gmin na 356). Z dniem 1 stycznia 2017 r. na mocy decyzji Rady Państwa z 24 kwietnia 2015 r. doszło do konsolidacji gmin w prowincji Vestfold, gminy: Sandefjord, Andebu i Stokke połączone w nową gminę Sandefjord. Od 1 stycznia 2018 r. w tej samej prowincji połączone zostały na mocy decyzji ministerstwa ds. gmin i modernizacji z 5 lutego 2016 r. oraz decyzji zarządu gminy Lardal z 12 listopada 2015 r. i podobnej decyzji zarządu gminy z Larvik z 19 listopada 2015 r. gminy Larvik i Lardal (nowa gmina Larvik). Podobnie skonsolidowano gminy Hof i Holmestrand (nowa gmina Holmestrand) oraz gminy Nøtterøy i Tjøme w nową gminę Færder. W gminach Rissa w Sør-Trøndelag oraz Leksvik w Nord-Trøndelag podpisany został 12 marca 2015 r. przez władze obu gmin list intencyjny o połączeniu. W dniach 13 i 14 września 2015 r. odbyły się lokalne referenda konsultacyjne, w Rissa większość mieszkańców opowiedziała się za połączeniem obu gmin, w Leksvik głosy podzieliły się po równo – 949 za, 949 przeciw. Mimo to władze obu gmin wystąpiły do ministerstwa ds. gmin i modernizacji z wnioskiem o połączeniu, który został zatwierdzony 17 czerwca 2016 r. Nowa gmina Indre Fosen została powołana z dniem 1 stycznia 2018 r. Przedstawione przykłady wskazują na trzy zasadnicze formy organizacyjno-prawne, z jakich korzystano przy procesie konsolidacji strukturalnej gmin. Pierwsza, pozytywna decyzja Rady Państwa (*Statsrådet*) na wniosek zainteresowanych gmin reprezentowanych przez ich władze, druga, to wstępna decyzja zarządów lub rad gmin, lokalne referenda konsultacyjne i w wypadku pozytywnego rezultatu ostateczny wniosek do ministerstwa ds. gmin i modernizacji oraz trzecia – pozytywne decyzje zarządów lub rad gmin zainteresowanych podmiotów, bez korzystania z instytucji lokalnego referendum i wykorzystania innych środków, przykładowo badań lokalnej opinii publicznej. Tak postąpiono w przypadku nowej gminy Asker powstałej z konsolidacji gmin Asker, Røyken i Hurum, gdzie referendum konsultacyjne odbyło się tylko w ostatniej z gmin (63,7% za). Wszystkie przywołane zasadnicze formy były wykorzystywane z poszanowaniem zasady dobrowolności decyzji jednostek gminnych. W wyjątkowych wypadkach Storting stosował również formę obligatoryjnego skonsolidowania (*Tvangssammenslåinger*) niektórych gmin, odchodząc od dobrowolności, a uchwałą taką podjął parlament 6 czerwca 2017 r., wyznaczając termin zakończenia konsolidacji do 1 stycznia 2020 r. Decyzja wspomniana dotyczyła ponad 30 gmin, a szczególnie zawiera tabela 2.

Tabela 2. Gminy poddane konsolidacji strukturalnej na mocy decyzji Stortingu

Gminy skonsolidowane	Nazwa nowej gminy	Gminy skonsolidowane	Nazwa nowej gminy
Hobøl, Askim, Spydeberg, Eidsberg, Trøgstad	Indre Østfold	Sogndal, Balestrand, Leikanger	Sogndal
Tranøy, Lenvik, Torsken, Berg	Senja	Skedsmo, Fet, Sørum	Lillestrøm
Bjugn, Ørland	Ørland	Vikna, Nærøy, Leka, Bindal (początkowo)	Nærøysund (tylko Vikna i Nærøy)
Mandal, Marnardal, Lindesnes	Lindesnes	Ålesund, Sandøy, Skodje, Ørskog, Haram	Ålesund
Kristiansand, Songdalen, Søgne	Kristiansand	Tysfjord (podzielony na dwie gminy)	Płn. część do gminy Narvik. Płd. do gminy Hamarøy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Navn på nye kommuner*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/> oraz *Kommuneinndelingen i Norge*, https://snl.no/kommuneinndelingen_i_Norge (15.03.2022).

Jednakże znacząca liczba gmin skorzystała z zasady dobrowolności, ostateczne decyzje podejmowały wybieralne organy gmin po uprzednim przeprowadzeniu lokalnego referendum konsultacyjnego. W latach 2015–2018 przeprowadzonych zostało ok. 80 takich referendów, niekiedy dwukrotnie w wybranych gminach i ostatecznie konsolidacja objęła 119 gmin, które utworzyły nowe 47 gmin, w których od 1 stycznia 2020 r. zamieszkuje niemal 1/3 mieszkańców państwa, zaś z 15 największych gmin aż 9 to nowe gminy powstałe w rezultacie reformy. Średnia liczba mieszkańców norweskiej gminy po reformie wynosi ok. 15 100 osób przy liczbie ludności Norwegii 5 mln 370 tysięcy, co daje dobry wskaźnik fragmentacji terytorialnej, choć wyższy (większa fragmentacja) niż w Danii. Reforma wzmocniła system samorządu gminnego, umożliwiając powiększenie zasobów endogenicznych, w tym rozwój przedsiębiorczości lokalnej, optymalizację korzyści skali i wzrost dochodów własnych gmin, przy większej odpowiedzialności za stan finansów lokalnych, bowiem nowa ustawa o gminach wprowadziła możliwość likwidacji gminy w wypadku jej niewypłacalności. Reforma rozszerzyła jednocześnie zakres oferowanych przez gminy usług publicznych. Jaki będzie jej wpływ na rozwój demokracji lokalnej, przekonamy się w kolejnych latach, choć ze względu

na znaczny udział lokalnych społeczności w decyzjach dotyczących konsolidacji (wspomniane referenda i badania opinii mieszkańców) można przypuszczać, że utrzymają się trendy obserwowane przez badaczy nurtu nowego współrządzenia publicznego wskazujących na wysoki poziom partycypacji norweskich lokalnych społeczności w rządzeniu.

Stanowiska poszczególnych partii politycznych wobec reform gminnych zmieniały się na przestrzeni lat w relacji do dwóch wspomnianych zasadniczych kryteriów reformowania, czyli efektywności obywatelskiej i zdolności (potencjału) systemu świadczenia usług publicznych przez gminy. Przykładowo, Norweska Partia Pracy w okresie prac komisji Christiansena na przełomie lat 80. i 90. XX wieku kładła główny nacisk na zabezpieczenie zdolności (potencjału) systemu na szczeblu lokalnym, zaś partie mieszczkańskie, głównie Partia Konserwatywna i Partia Centrum zabiegały o podział gminny, który zapewni jak najlepszą efektywność obywatelską. W trakcie prac i debat nad najnowszą reformą podziału gminnego rządzący konserwatyści szczególnie akcentowali zalety nowego podziału gminnego w oparciu o względy zdolności systemu, który będzie prowadził do lepszego jakościowo i wydajniejszego ekonomicznie świadczenia usług. Równie ważną polityczną linią podziału w związku z aktualną reformą była kwestia stosunku do dobrowolności i przymusowości poddania się procesowi konsolidacji. Dwie główne partie – konserwatyści i socjaldemokraci, również w powyższej kwestii zmieniali stanowiska. O ile konserwatyści w latach 90. XX w. należeli do większości, która twierdziła, że łączenie gmin nie powinno odbywać się wbrew woli gmin i ich mieszkańców, o tyle obecnie byli zwolennikami zastosowania „przymusu” wobec gmin, które były przeciwne procesowi konsolidacji strukturalnej. W tym samym czasie socjaldemokraci zmierzali w przeciwnym kierunku, uznając w latach 90. XX w., że przymusowe łączenie gmin może być konieczne i trzeba będzie je zastosować, zaś w 2017 r. uważali, że konsolidacja powinna odbywać się na zasadzie dobrowolności³⁶.

Uznawano, że nowy podział gmin będzie oddziaływał na rozkład wpływów we władzach lokalnych i udział w nich poszczególnych stronnictw politycznych a tym samym przyczyni się do osłabienia pozycji niektórych, a wzmocnienia innych w polityce lokalnej. Ocena wspomnianej sytuacji rzutowała na stanowiska, jakie partie zajmowały wobec reformy. Przypuszczano, że na utratę wpływu na władze lokalne narażone byłyby szczegól-

³⁶ Por. *Kommuneinndelingen i Norge*, https://snl.no/kommuneinndelingen_i_Norge (15.03.2022).

nie Chrześcijańska Partia Ludowa, Partia Liberalna i Socjalistyczna Partia Lewicy. Miały one po wyborach lokalnych w 2015 r. bardzo małe grupy partyjne w radach gminnych i sądzono, że w przyszłości mogą pozostać bez żadnej reprezentacji w nowo połączonych gminach. W innej, ale trudnej sytuacji, jak przewidywano, była również Partia Centrum, bowiem w stosunku do poparcia w wyborach do Stortingu miała ona nieproporcjonalnie wysoki odsetek burmistrzów w gminach i zajmowała znaczące miejsce w polityce lokalnej w wielu regionach Norwegii. Podczas gdy partia w wyborach w 2015 r. zdobyła 8,5% głosów, to jednocześnie uzyskała aż 22,9% stanowisk burmistrzów gmin, zupełnie przeciwnie niż, przykładowo Partia Postępu, która w tych samych wyborach otrzymała 9,5% głosów, ale objęła tylko 1,2% stanowisk burmistrzów. Jednak wybory lokalne z 8 i 9 września 2019 r. przeprowadzone już w nowych, skonsolidowanych gminach i regionach pokazały, że obawy i przypuszczenia polityków partyjnych weryfikują wyborcy³⁷. Główni orędownicy reformy gminnej ponieśli w nich największe straty: Partia Konserwatywna uzyskała 20,2% głosów w wyborach władz gminnych wobec 23,2% w 2015 r. co przełożyło się na 1488 mandatów w radach gmin, o 466 mniej niż w 2015 r. (1954), w wyborach burmistrzów gmin zdobyła 34 stanowiska, czyli 9,6% wszystkich, zaś w 2015 r. 74 stanowiska, a więc 17,3% wszystkich³⁸. Chrześcijańska Partia Ludowa uzyskała 4% głosów i 411 mandatów w radach gmin, czyli o 212 mniej niż w 2015 r., zachowała stanowiska 9 burmistrzów po wyborach wobec 15 w 2015 r. Rezultaty Partii Liberalnej i Partii Postępu również są gorsze niż w poprzedniej elekcji w „starej” strukturze gmin. Co paradoksalne, wiele głosów i mandatów utraciła również w 2019 r. Partia Pracy, mimo że otrzymała najwięcej głosów – 24,8% i zdobyła 2583 mandaty w radach gmin, to jednak było to o 8,4% mniej głosów i o 877 mniej mandatów niż w poprzednich wyborach. Stanowiska burmistrzów objęło 148 reprezentantów socjaldemokracji wobec 201 po wyborach 2015 r. Zdecydowanym zwycięzcą pierwszych wyborów lokalnych w nowej strukturze gminnej została Partia Centrum zwiększając o 6% swoją liczbę głosów i zwiększając reprezentację w radach gmin z 1774 do 2265 radnych oraz z 98 (22,9%) do 131 (36,8%) swoich kandydatów na stanowiskach burmistrzów³⁹. Reasumując, można stwierdzić

³⁷ Por. Store norske leksikon, *Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019*, https://snl.no/kommunestyre-og-fylkestingsvalget_2019 (15.03.2022).

³⁸ Por. *Valgresultat 2019*, <https://www.vg.no/valgnatt/2019/valg/ko> (15.03.2022).

³⁹ Por. Statistisk sentralbyrå, *Valgresultat for kommunestyre- og fylkestingsvalget*, <https://www.ssb.no/valg/kommunestyre-og-fylkestingsvalg/statistikk/valgresultat-for-kommunestyre-og-fylkestingsvalget> (15.03.2022).

iż zmiany struktury gminnej były jednym z istotnych czynników, który zwiększył znaczenie partii opozycyjnych we władzach lokalnych, przykładowo na ogólną liczbę 356 burmistrzów gmin Partia Pracy i Partia Centrum objęły 279 stanowisk, czyli 78,4% wszystkich. Jednak, podkreślmy to z całą mocą, władze norweskich gmin nie pretendują w żadnym zakresie do kontradycji politycznej wobec rządu centralnego, nie starają się odgrywać roli jednostki politycznej, bowiem rola taka nie jest zapisana w ustawie o gminach. Dlatego do wyborów do Stortingu w 2021 r. współpraca nowych władz gmin z rządem centralnym kierowanym przez premier E. Solberg i mającym wsparcie Partii Konserwatywnej i jej koalicjantów układała się wzorcowo, mimo nieprzewidywalnych niekiedy okoliczności jakimi była przykładowo, pandemia COVID-19 i konieczność jej zwalczania oraz przeciwdziałania skutkom w trakcie dokonywanej reformy. Po przejściu władzy po wyborach z 13 września 2021 r. przez mniejszościowy rząd Partii Pracy, na czele którego stanął Jonas Gahr Støre otwarta została możliwość składania wniosków przez niezadowolone z kształtu reformy władze poszczególnych gmin, chcące powrotu do poprzedniej struktury. Przy aprobacie dla takiego wniosku zmiana struktury gmin nastąpiłaby z dniem 1 stycznia 2024 r. Jednak w terminie do 1 marca 2022 r. żaden taki wniosek nie został zgłoszony, co świadczy o społecznej akceptacji dla przebiegu i rezultatów reformy gminnej.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że reformowanie struktury samorządu terytorialnego (ale również zakresu jego zadań) jest działaniem rozłożonym w czasie mającym charakter ciągły, a nie skokowy lub incydentalny. Sprawne i efektywne funkcjonowanie gmin przy znaczącym współudziale lokalnej społeczności w podejmowaniu najważniejszych decyzji sprzyja jakości i szerokiemu zakresowi świadczonych usług publicznych. Potwierdzają to lata kolejnych zmian i reform samorządu lokalnego w Norwegii zawarte w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba gmin w Królestwie Norwegii w latach 1930–2020

Lata	1930	1957	1967	1970	1974	1978	1994	2014	2017	2018	2020
Liczba gmin	747	744	454	451	443	454	435	428	426	422	356

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/id751048/> (15.03.2022).

Kolejne zmiany lub bardziej kompleksowe reformy, a do takich należy przeprowadzenie procesu konsolidacji małych jednostek samorządu gminnego, muszą uwzględniać wiele uwarunkowań lokalnych (posiadanie zasobów endogenicznych), jak i wewnątrz krajowych (kultura polityczna społeczeństwa), a niekiedy i międzynarodowych. Polityczne koncepcje reform powinny być starannie przygotowane i oparte o najnowszą wiedzę z zakresu szeregu dyscyplin naukowych, od ekonomii i zarządzania, finansów publicznych i socjologii, po politykę publiczną, *politics* oraz wiedzę i umiejętności z zakresu najnowszych technologii informatycznych. Z norweskich modernizacji wynika, że znacznie większe znaczenie mają projekty i zmiany o pragmatycznym charakterze, niż te nacechowane treściami ideologicznymi. Szczególnie dotyczy to wykorzystania własnych zasobów finansowych pochodzących z podatków, darowizn i innych opłat lokalnych, a także dochodów z działalności gospodarczej gmin rozwijanej w ramach przedsiębiorczości publicznej, rozwijania lokalnego rynku pracy i wspierania przedsiębiorczości prywatnej. W norweskiej reformie gminnej z jednej strony, położono nacisk na efektywność alokacyjną rozumianą, jako wykorzystanie przez społeczność lokalną zasobów w sposób najbardziej zbliżony do rozkładu rzeczywistych preferencji społecznych. We wszystkich przypadkach dążono do optymalizacji liczby gmin uwzględniając różne rodzaje więzi lokalnych i biorąc pod uwagę skuteczność wykonywania zadań publicznych. Z drugiej strony uwzględniono także efektywność typu x – efektywność wzorcową – związaną z wysokością nakładów potrzebnych do wytworzenia danego dobra lub usługi. W przywołanym przypadku podstawowym argumentem za większymi gminami była możliwość uzyskania korzyści skali, bowiem większe ludnościowo jednostki są w stanie generować znaczące korzyści skali, szczególnie przy inwestycjach w infrastrukturę materialną, ale również w kapitał społeczny. Pojęcie optymalnej wielkości gminy nie jest pojęciem abstrakcyjnym, lecz realnym, możliwym do określenia przy użyciu mierzalnych mierników wskazujących na jej prorozwojowy potencjał i związaną z tym rzeczywistą możliwość kształtowania dobrostanu mieszkańców⁴⁰. Należy jednak

⁴⁰ Przykładowo, tylko wśród mierników samodzielności finansowej jednostek samorządu gminnego mamy do dyspozycji następujące wskaźniki: (1) dochody i wydatki jednostki w relacji do dochodów i wydatków budżetu państwa, (2) dochody i wydatki jednostki w relacji do dochodów i wydatków publicznych, (3) dochody i wydatki jednostki w relacji do produktu krajowego brutto – jako wskaźniki ogólne oraz (4) dochody własne jednostki do dochodów ogółem, (5) dochody podatkowe do dochodów ogółem, (6) dochody z majątku w relacji do dochodów ogółem, (7) wydatki inwestycyjne w relacji do dochodów ogółem. Ponadto, istnieje możliwość tworzenia tzw. zintegrowanych

pamiętać, że wraz ze zmianami w otoczeniu ekonomiczno-społecznym i technologicznym zmieniać się będzie również wskazane *optimum*, co jest kolejnym argumentem za uporządkowanym i trwałym procesem modernizacji jednostek samorządu terytorialnego. W przeprowadzonej reformie mogą w przyszłości pojawić się korekty, bowiem ewaluacja przyjętych rozwiązań i praktyka funkcjonowania samorządu gminnego w nowej strukturze do momentu właściwego ukształtowania się homogenicznej lokalnej społeczności są nieprzewidywalne i mogą wymagać interwencji. Wskazują na to również doświadczenia przeszłości, wobec czego stały monitoring i dobra komunikacja z lokalnymi władzami zapewnić mają trafne decyzje i reakcje władz centralnych na nowe wyzwania.

Bibliografia

- Baldersheim H., *Samorzady lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, «Samorząd Terytorialny» 1994, nr 1–2.
- Edvardsen T.S., Hagtvet B. (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994.
- Gustafsson A., *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992.
- Häggröth S., Kronvall K., Riberdahl C., Rudebeck K., *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Stockholm 1999.
- Nowiak W., *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku*, Poznań 2011.
- Osborne D., Gaebler T., *Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass. 1992.
- Osiński J., *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
- Osiński J., *New Public Governance a prawo do dobrej administracji*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim*, Warszawa 2019.
- Osiński J., *Parlamentaryzm Skandynawski. Norwegia. Studium ustrojowe*, Warszawa 2021.
- Osiński J., *Problemy aksjologii samorządności lokalnej w krajach nordyckich i w Polsce*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Poznań 1999.
- Osiński J., *Status i funkcjonowanie samorządu lokalnego w państwach skandynawskich*, [w:] D. Walczak-Duraj (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, Płock 1999.
- Osiński J., Zawiślińska I., *Financial Condition of Local Government in Poland vs Structural Reforms of Municipal Government in Scandinavian States*, «Political Science Review» 2020, nr 4.

wariantów wskaźników. Z powyższego widać, że do pomiarów samodzielności finansowej jednostek samorządu gminnego najczęściej stosuje się wskaźniki charakteryzujące stronę dochodową gmin, a te powinny obiektywnie rosnać wraz z wielkością jednostki terytorialnej.

- Osiński J., Zawiślińska I., *Samorząd lokalny w państwach nordyckich oraz realizacja praw i wolności obywatelskich*, [w:] J. Osiński, I. Zawiślińska (red.), *Administracja publiczna i prawa człowieka. Ujęcie systemowe i międzynarodowe*, Warszawa 2019.
- Osiński J., Zawiślińska I. (red.), *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, Warszawa 2016.
- Sakowicz M., *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, «Kwartalnik Studia i Prace KES» 2012, nr 1 (9).
- Swianiewicz P. (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002.