

Joachim Osiński\*, Izabela Zawislińska\*\*

## Procesy konsolidacji strukturalnej i funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego w Norwegii i Chorwacji. Studium komparatystyczne

### Structural and Functional Consolidation Processes of Local Government Units in Norway and Croatia. A Comparative Study

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, Norwegia i Chorwacja, konsolidacja strukturalna i funkcjonalna, finanse lokalne, zasoby endogeniczne, korzyści skali

**Key words:** local government, Norway and Croatia, structural and functional consolidation, local finance, endogenous resources, economies of scale

**Abstrakt:** Celem artykułu jest synteza procesu wprowadzenia 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). Porównawczo analizujemy proces rozwoju samorządności terytorialnej w Chorwacji, ze szczególnym uwzględnieniem zmian stosunku środowisk akademickich i politycznych do konsolidacji jednostek samorządu lokalnego. Analiza oparta jest o założenia i kategorie metodologii neoinstytucjonalnej. Zasadnicza teza artykułu akcentuje znaczenie procesu konsolidacji strukturalnej i funkcjonalnej jednostek lokalnego samorządu terytorialnego dokonywanej w celu optymalizacji realizacji usług publicznych, podnoszenia dobrostanu lokalnych społeczności i spożytkowania korzyści skali. Przedmiotem syntezy w opracowaniu będą również istota i ewolucja instytucji samorządności lokalnej w Norwegii i Chorwacji oraz ich uwarunkowania polityczne i teoretyczne.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5783-0334>; prof. dr hab., Akademia Mazowiecka w Płocku, Wydział Nauk Społecznych. E-mail: [j.osinski@mazowiecka.edu.pl](mailto:j.osinski@mazowiecka.edu.pl).

\*\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4318-7285>; prof. nadzw. dr hab., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: [izawis@sgh.waw.pl](mailto:izawis@sgh.waw.pl).

**Abstract:** *The aim of the article is to synthesise the process of the introduction of the reform of the basic territorial division of the state in Norway between 2016 and 2020, creating a new structure of municipal and regional self-government with a simultaneous change in some of the tasks carried out at both levels of municipal and provincial (regional) self-government. We comparatively analyse the process of development of territorial self-government in Croatia, with a particular focus on changes in the attitude of academia and politics towards the consolidation of local self-government units. The analysis is based on the assumptions and categories of neo-institutional methodology. The main thesis of the paper emphasises the importance of the process of structural and functional consolidation of local government units carried out in order to optimise the delivery of public services, enhance the well-being of local communities and exploit economies of scale. The essence and evolution of local self-government institutions in Norway and Croatia and their political and theoretical conditions will also be the subject of synthesis in the paper.*

## Wprowadzenie

Instytucje samorządu gminnego i regionalnego w państwach skandynawskich charakteryzują się znaczną stabilnością prawno-organizacyjną, efektywnością ekonomiczną oraz sprawnością funkcjonalną, a ponadto są nośnikami nowoczesnej, konsensusowej kultury politycznej, co pozwala im skutecznie budować tożsamość lokalną i regionalną oraz wysoki poziom zaspokajania różnorodnych potrzeb życiowych mieszkańców. Nie oznacza to jednak statycznego trwania, ale zawiera w sobie pragmatyczną dynamikę reform mających modernizacyjny charakter. W procesach modernizacji samorządów wykorzystywany jest rozwój teorii naukowych z różnych dyscyplin dotyczących tej sfery działalności oraz staranie nadążania za szerszymi procesami rozwoju regionalnego w dziedzinie finansów publicznych, rozwoju zrównoważonego, gospodarki przestrzennej oraz polityki publicznej. Z powyższych powodów skandynawskie rozwiązania i doświadczenia są uwzględniane w opracowywanych i wdrażanych projektach modernizacyjnych samorządu terytorialnego w innych państwach, szczególnie w nowych państwach demokratycznych powstałych w rezultacie zmian geopolitycznych w latach 90. XX wieku; państwach bałtyckich czy państwach Bałkanów.

Za przedmiot analizy komparatystycznej przyjęliśmy Norwegię i Chorwację oraz dokonane lub przygotowywane w nich reformy konsolidacyjne samorządu terytorialnego. Oba państwa znacznie różnią się swoimi systemami politycznymi, historią polityczną, rozwojem i zasobami gospodarczymi czy poziomem rozwoju społecznego, mierzonego przykładowo wskaźnikiem HDI, mają inną pozycję międzynarodową. W Norwegii brak jest w Ustawie Zasadniczej z 17 maja 1814 roku przepisów dotyczących instytucji samorządu terytorial-

nego, a jego istnienie i funkcjonowanie opiera się na zwyczaju konstytucyjnym i przepisach ustaw, z których pierwsza tzw. *Formannskapsloven* weszła w życie w 1837 roku (podobnie jak w Danii), tworząc podstawy nowożytnego samorządu terytorialnego w tym państwie. Jej podstawą stały się dwie wartości, które mają, także współcześnie, istotne i niepodważalne znaczenie: wspólnotowa solidarność i pragmatyczny konsensus. W Chorwacji konstytucjonalizacja instytucji samorządu terytorialnego nastąpiła w przepisach Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 roku. Wskazane różnice mają uzasadniać obiektywną potrzebę optymalizacji demokratycznych instytucji samorządu terytorialnego, niezależną od wskazanych czynników. Z drugiej jednak strony, w naszym przekonaniu, czynniki geograficzne, takie jak: nadmorskie położenie, długa linia brzegowa, liczne zamieszkałe wyspy ze zorganizowanym samorządem terytorialnym, występowanie terenów górskich i podgórszych utrudniających komunikację i zagospodarowanie przestrzeni, zbliżona liczba mieszkańców w analizowanym okresie (choć o różnych trendach rozwojowych; w Norwegii liczba mieszkańców rośnie od kilkudziesięciu lat, natomiast w Chorwacji maleje od 1990 roku), itp., uzasadniają porównywanie rozwiązań prawno-ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego w obu tych państwach.

Celem artykułu jest synteza procesu wprowadzenia 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)<sup>1</sup> oraz analiza procesu rozwoju samorządności terytorialnej w Chorwacji, ze szczególnym uwzględnieniem zmian stosunku środowisk akademickich i politycznych do konsolidacji jednostek samorządu lokalnego. Analiza oparta jest o założenia i kategorie metodologii neoinstytucjonalnej. Zasadnicza teza artykułu akcentuje znaczenie procesu konsolidacji strukturalnej i funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego dokonywanej w celu optymalizacji realizacji usług publicznych, podnoszenia dobrostanu lokalnych społeczności oraz pełnego wykorzystania zasobów endogenicznych jednostek samorządowych<sup>2</sup>. Przedmiotem syntezy w opracowaniu będą również

<sup>1</sup> Mimo że ostatnie reformy obu poziomów samorządu terytorialnego w Norwegii są powiązane ze sobą w czasie, to jednak ze względu na planowane w Chorwacji reformy samorządu lokalnego (gminy/miasta), poziom prowincji (regionów) pozostawiamy na odrębne opracowanie.

<sup>2</sup> Używamy pojęcia „konsolidacja strukturalna”, bowiem termin ten najczęściej używany jest w literaturze skandynawskiej i części polskiej dla podkreślenia, iż nie jest to zwykłe 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 współzrządzenia i wykorzystania zasobów endogenicznych, a nie proste zsumowanie

istota i ewolucja instytucji samorządności lokalnej w Skandynawii i Chorwacji oraz ich uwarunkowania polityczne, teoretyczne i międzynarodowe od 1990 roku.

## Ewolucja reform konsolidacyjnych w państwach skandynawskich

Warto skonstatować, że prekursorem działań konsolidacyjnych w odniesieniu do samorządu gminnego była w omawianym regionie Szwecja. Strategia rozwoju samorządów terytorialnych mieściła się od lat 50. XX wieku w głównym nurcie aktywności państwa realizującego koncepcję państwa dobrobytu (*Välfärdsstaten*). Sprawny samorząd terytorialny będący „najbliższą” 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 doktrynalnych państwa dobrobytu<sup>3</sup>. Z tego okresu pochodzi rozwinięta infrastruktura techniczna gmin, ład przestrzenny i ekologiczny oraz część elementów szeroko pojętej infrastruktury społecznej. Pewne negatywne tendencje, jakie się wówczas ujawniły związane były z wadami planowania finansowego w skali krajowej i niską efektywnością wykorzystania środków finansowych, spowodowaną zbyt dużym rozdrobnieniem terytorialnym i ludnościowym gmin. Miała temu zapobiec reforma gminna, która weszła w życie od 1952 roku, wprowadzająca normę ludnościową dla gmin wiejskich, wynoszącą minimum 2 tysiące mieszkańców. Wskutek nowego podziału terytorialnego i konsolidacji gmin ich liczba spadła z 2282 do 816, z łącznej liczby ok. 2500 jednostek samorządu gminnego pozostało 1037, a liczba mieszkańców gminy wiejskiej z czasem wzrosła do ok. 4500 osób<sup>4</sup>. Drugi etap ewolucji samorządu gminnego w Szwecji był rozłożony w czasie i zmiany trwały między 1962 a 1974 rokiem, w okresie dominacji Szwedzkiej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej (*Sveriges social-*

---

terytorium. Spotykanne 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 j. norweskim używa się terminów: *Sammenslåing* lub *Sammenslutning*.

<sup>3</sup> Por. H. Baldersheim, *Samorządy lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, «Samorząd Terytorialny» 1994, nr 1–2, s. 99–108.

<sup>4</sup> Por. S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Stockholm 1999, s. 11.

*demokratiska arbetareparti* – SAP), w której powstawały koncepcje reform. Od 1971 roku zniesiono podział na gminy wiejskie, gminy o znaczeniu prowincyjnym i miasta, a liczba gmin ogółem zmniejszyła się do 464. Zakończenie reform 1 stycznia 1974 roku ostatecznie ukształtowało strukturę gmin z liczbą 278 jednostek. Równocześnie w Danii w porównywalnym okresie konsolidacja samorządowych 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 skandynawskim<sup>5</sup>.

Nowe strukturalnie, większe zasobowo i ludnościowo gminy uzyskały większe możliwości efektywnego wykorzystania środków finansowych z budżetu centralnego, zwiększyły swoje dochody własne (rezultat większych zasobów materialnych i kapitału społecznego). Zmniejszyły się dysproporcje pomiędzy gminami w świadczeniu usług publicznych, zwiększenie dochodów własnych jednostek spowodowało zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje państwa, a to z kolei prowadziło do ograniczenia nadzoru (szczególnie finansowego) centrum nad działaniami samorządów i wzmacniało autonomię 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 roku było 200 tys. radnych, w 1974 roku 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 godzinowe<sup>6</sup>. W aspekcie politycznym istotną zmianą wpływającą na prestiż samorządu terytorialnego było wprowadzenie od 1971 roku jednoczesnych wyborów do Riksdagu oraz organów stanowiących samorządu gmin i prowincji, 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

<sup>5</sup> Zob. J. Osiński, I. Zawiślińska, *Reforma zasadniczego podziału terytorialnego oraz struktury samorządu gminnego w Królestwie Norwegii*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 4, s. 327–349.

<sup>6</sup> 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.

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, 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 współzrządzenie z lokalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego<sup>7</sup>. Procesy konsolidacyjne były konsekwentne, pragmatyczne i oparte na naukowych podstawach z różnych dyscyplin: ekonomii, finansów, gospodarki przestrzennej, politologii, socjologii i ekologii. Przebiegały w Szwecji od 2498 gmin w 1950 roku do 290 gmin aktualnie, w Danii od 1387 gmin w 1950 roku do 98 gmin aktualnie, w Islandii od 229 gmin w 1950 roku do 74 gmin obecnie<sup>8</sup>.

## **Reforma konsolidacyjna w Norwegii w latach 2016–2020 i jej rezultaty**

Polityczne podstawy pod najnowsze reformy podziału terytorialnego i zadań gmin zostały sformułowane po wyborach do Stortingu z 9 września 2013 roku. W ich rezultacie powstała centro-prawicowa koalicja Partii Konserwatywnej i Partii Postępu, wspierana w parlamencie przez deputowanych Partii Liberalnej i Chrześcijańskiej Partii Ludowej. Partie polityczne, które wspierały drugi rząd J. Stoltenberga – Partia Pracy, Partia Centrum oraz Socjalistyczna Partia Lewicy – poniosły porażkę w wyborach i rząd podał się do dymisji 14 października 2013 roku. Dwie partie koalicyjne wcześniej uzgodniły swoją platformę współpracy, którą liderki obu partii: Erna Solberg i Siv Jensen ogłosiły 7 października 2013 roku. Tak zwana Deklaracja z Sundvolden (*Sundvolden-erklæringen*) 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 gmin

<sup>7</sup> Por. A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Warszawa 1992, 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.

<sup>8</sup> J. Osiński, I. Zawiślińska, *Reforma zasadniczego podziału terytorialnego oraz struktury...*, s. 333.

i prowincji. Rząd miał zezwolić gminom zatrzymać więcej własnych dochodów podatkowych. M.in. gminy mogły zatrzymać część podatku dochodowego od osób prawnych w miejscu, w którym wytworzono wartość. Rząd miał wzmocnić gospodarkę w gminach o dużych potrzebach inwestycyjnych, spowodowanych w wyniku silnego wzrostu liczby ludności. Deklarowano, że rząd będzie wprowadzał zmiany stopniowo i w przewidywalny sposób. Deklaracja posłużyła za podstawę do powołania specjalnej komisji rządowej, którą utworzył minister ds. gmin i modernizacji Jan Tore Sanner 3 stycznia 2014 roku. Komisja, określana jako Vabo-utvalget, składała się z przewodniczącej – prof. Signy Irene Vabo oraz członków – prof. Terje P. Hagen, prof. 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 ludnościowo gmin. Reforma komunalna w powiązaniu z reformą struktury terytorialnej została formalnie zainicjowana 3 lipca 2014 roku, jako jeden z głównych projektów politycznych koalicyjnego rządu pod kierownictwem Pani Premier E. Solberg. Wcześniej wspomniana Komisja przygotowała Raport częściowy opublikowany 24 marca 2014 roku zatytułowany „Kryteria dla dobrej struktury gmin” (*Kriterier for god kommunestruktur*) oraz Raport końcowy o tym samym tytule, który ukazał się 1 grudnia 2014 roku. Komisja miała zbadać oraz zaproponować zasady i kryteria nowego podziału gmin. Kryteria te powinny gwarantować realizację czterech zasadniczych zadań samorządowych gmin: świadczenie usług publicznych, rozwój demokracji lokalnej, wszechstronny rozwój lokalnej społeczności oraz efektywne sprawowanie władzy w gminie. W Raporcie częściowym Komisja za punkt wyjścia przyjęła aktualne zadania gmin. Jako zasadę ogólną przyjęto, że wszystkie gminy muszą być w stanie w pełni 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 gminach. 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 wspomniane 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 lokalnej.

Podstawę prawną reformy konsolidacyjnej stanowiły ustawy, uchwały Stortingu i akty wykonawcze. Pierwszą z nich była ustawa o samorządzie w gminach i gminach prowincjach, tzw. *kommuneloven* z 25 września 1992 roku z ostatnią zmianą na mocy ustawy z 22 czerwca 2018, która weszła w życie dla władz gmin i prowincji (regionów) wybranych i ukonstytuowanych na kadencję 2019–2023. W nowej ustawie samorząd gminny został zapisany *expressis verbis* i uwzględniony również w tzw. 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. Dotychczasowe zasady współpracy międzygminnej zostały zmienione. Wprowadzono dwa nowe modele współpracy międzygminnej w postaci nowych instytucji, którymi są: międzygminna rada polityczna i gminna grupa zadaniowa. Ustawa położyła nacisk na zapewnienie właściwej kontroli wewnętrznej w gminach, w tym szczególnie w odniesieniu do spraw finansów gminnych.

Równie ważną była ustawa o ustaleniu i zmianie granic gmin i prowincji, tzw. *inndelingslova* z 15 czerwca 2001 roku z ostatnią zmianą na mocy ustawy z 7 maja 2021 roku. Zmian wymagały m.in. również: ustawa o próbach (modernizacji) w administracji publicznej, tzw. *forsøksloven* z 26 czerwca 1992 roku z ostatnią zmianą z 7 maja 2021 roku, ustawa o spółkach międzygminnych, tzw. *IKS-loven* z 29 stycznia 1999 roku z ostatnią zmianą z 28 maja 2021 roku oraz ustawa o prawie do wglądu do dokumentów znajdujących się w domenie publicznej, tzw. *offentleglova* z 19 maja 2006 roku z ostatnią zmianą z 18 czerwca 2021 roku. Uchwała Stortingu w kwestii reformy gminnej została przyjęta jednogłośnie 9 czerwca 2015 roku i przewidywała łączenie gmin w kilku terminach: do 1 stycznia 2017 roku, do 1 stycznia 2018 roku i ostatecznym do 1 stycznia 2020 roku, kiedy to liczba gmin powinna zmniejszyć się, zgodnie z uchwałą, do 358, choć w grudniu 2015 roku wprowadzono poprawkę ustalając ostateczną liczbę gmin na 356.

Wybrano trzy zasadnicze formy organizacyjno-prawne, z jakich korzystano w procesie konsolidacji strukturalnej gmin<sup>9</sup>. Pierwsza, pozytywna decyzja Rady Państwa o konsolidacji na wniosek zainteresowanych gmin reprezentowanych przez ich władze. Druga, to wstępna decyzja zarządów lub rad gmin, lokalne refe-

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 342–343.



renda konsultacyjne i w wypadku pozytywnego rezultatu, ostateczny wniosek do ministerstwa ds. gmin i modernizacji. Trzecia, to pozytywne decyzje o konsolidacji zarządów lub rad gmin zainteresowanych podmiotów, bez korzystania z instytucji lokalnego referendum, lecz wykorzystania innych środków, przykładowo badań lokalnej opinii publicznej lub konsultacji z mieszkańcami z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji. Tak było w wypadku 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 wspomniane zasadnicze formy były wykorzystywane z poszanowaniem zasady dobrowolności decyzji jednostek gminnych. Znaczna 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 roku zamieszkuje niemal 1/3 mieszkańców kraju, zaś z 15 największych gmin aż 9 to nowe gminy powstałe w rezultacie reformy. Średnia liczba mieszkańców norweskiej gminy po reformie wynosi ok. 15 400 osób przy liczbie ludności Norwegii 5 mln 490 tysięcy, (w Polsce średnią gminę zamieszkuje ok. 15 200 osób, przy 37 mln 677 tysiącach liczby ludności kraju)<sup>10</sup>. Przyznaje to Norwegii bardzo dobry wskaźnik fragmentacji terytorialnej, wskazujący na optymalną wielkość samorządowych gmin. 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. Tylko w wyjątkowych wypadkach Storting stosował formę obligatoryjnego skonsolidowania (*Tvangssammenslåinger*) niektórych gmin, odchodząc od dobrowolności, przykładowo uchwałą z 6 czerwca 2017 roku, wyznaczając generalny, obowiązujący wszystkich termin zakończenia konsolidacji do 1 stycznia 2020 roku. W tabeli 1 wskazano lata i efekty kolejnych reform strukturalnych jednostek samorządu gminnego.

Reasumując, 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 wypadkach dążono do optymalizacji liczby gmin uwzględniając różne rodzaje więzi lokalnych i biorąc

<sup>10</sup> Por. J. Osiński, I. Zawiślińska, *Financial Conditions of Local Government in Poland vs Structural Reforms of Municipal Government in Scandinavian States*, «Political Science Review» 2020, nr 4, s. 19.

**Tabela 1.** Liczba gmin w Królestwie Norwegii w latach

	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/> (15.11.2023).

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 materialnego lub usługi. W tym wypadku podstawowym argumentem za większymi gminami była możliwość uzyskania i spożytkowania 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 jest pojęciem realnym, możliwym do określenia przy użyciu zobiektywizowanych mierników wskazujących na jej prorozwojowy potencjał i związaną z tym rzeczywistą możliwość kształtowania dobrostanu mieszkańców. Należy jednak 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<sup>11</sup>.

## **Podstawy konstytucyjne samorządu terytorialnego w Chorwacji. Zasadniczy i pomocniczy podział terytorialny oraz jego specyfika**

Przepisy dotyczące ustanowienia samorządu terytorialnego w Republice Chorwacji znalazły się w pierwszej konstytucji niepodległego państwa z 22 grudnia 1990 roku w rozdziale VI zatytułowanym: Ustrój samorządu terytorialnego (lokalnego) i administracji terytorialnej, w art. 128–131<sup>12</sup>. „Obywa-

<sup>11</sup> Por. J. Osiński, I. Zawiślińska, *Reforma zasadniczego podziału terytorialnego oraz struktury...*, s. 347–348.

<sup>12</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, tłumaczenie z j. chorwackiego M. Wójcik, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 1995.

telom gwarantuje się prawo do samorządu terytorialnego” (art. 128 ust. 1). Jednostkami samorządu terytorialnego mogły być gmina i kotar (tradycyjna nazwa jednostki podziału terytorialnego w Chorwacji<sup>13</sup>) albo miasto, zaś jednostką samorządu terytorialnego i administracji terytorialnej (państwowej) były żupanie<sup>14</sup>. Na podstawie zawartych w konstytucji delegacji ustawowych dwuizbowy jeszcze Sabor uchwalił 29 grudnia 1992 roku zasadniczą ustawę dotyczącą ustroju terytorialnego jednostek samorządu lokalnego<sup>15</sup> oraz kolejne ustawy dotyczące ustroju i zakresu działalności samorządu lokalnego, zaś przestały ostatecznie obowiązywać regulacje pochodzące z czasów jugosłowiańskich<sup>16</sup>. Mimo to w literaturze zwraca się uwagę na ograniczoność ustanowionej samorządności lokalnej. Należy jednak pamiętać o specyfice i dynamice chorwackiej transformacji systemowej, w której procesy tworzenie nowego, własnego narodowego państwa w warunkach toczącej wojny (1991–1995) musiały, obiektywnie rzecz biorąc, mieć pierwszeństwo przed demokratyzacją instytucji politycznych, w tym samorządu terytorialnego. Takie stanowisko zajmowała zwycięska w pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych w 1990 roku partia Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (*Hrvatska demokratska zajednica*, HDZ) i jej lider Franjo Tuđman. Hasło własnego państwa dla narodu Chorwatów zastąpiło rozbudowany program tej partii w wyborach. F. Tuđman pierwszy raz objął stanowisko prezydenta bez wyborów powszechnych, na mocy LXXI poprawki do konstytucji, czyli na podstawie art. 7 „Prawa Konstytucyjnego” o stosowaniu Konstytucji Republiki Chorwacji,

<sup>13</sup> Przykładowo, na mocy Ustawy o terytoriach żupanii, miast i gmin w Republice Chorwackiej z 29 grudnia 1992 r. wyróżniono w Żupanii Sisackiej – Kotar Glina, zaś w Żupanii Zadarsko-Kninskiej – Kotar Knin. Por. *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*, Članak 3, NN 90/1992, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992\\_12\\_90\\_2333.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_12_90_2333.html) (10.12.2023).

<sup>14</sup> W polskiej literaturze różnie tłumaczy się termin – żupania (*županija*) – jako odpowiednik polskiego powiatu lub województwa, niektórzy piszą o okręgu administracyjnym, inni szczególnie po akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej, o regionie. W niniejszym opracowaniu będziemy używać określenia – żupania, podobnie jak czyni to część badaczy, bez porównań do terminów polskich. W odniesieniu do realiów norweskich, odpowiednikiem będzie – *fylke*, choć tylko w znaczeniu drugiego szczebla jednostek samorządu terytorialnego bez odniesień, przykładowo, do zakresu kompetencji.

<sup>15</sup> Por. *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj* 29. prosinca 1992, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992\\_12\\_90\\_2333.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_12_90_2333.html) (10.12.2023). W j. polskim: Ustawa o terytoriach powiatów, miast i gmin w Republice Chorwacji z 29 grudnia 1992 r.

<sup>16</sup> Utraciły moc ustawy opublikowane w «Narodne novine», nr 39/62., 5/63., 13/65., 54/65., 27/67., 8/68., 20/68., 21/68., 30/70., 44/70., 48/70., 11/73., 8/74., 42/74., 1/75., 9/78., 31/80., 41/81., 8/86., 27/88., 47/90. i 9/92. Synteza rozwiązań dotyczących samorządu lokalnego w SFRJ, por. Z. Tomac, *Razvoj i osnovne karakteristike primarnih lokalnih zajednica u socijalističkoj Jugoslaviji*, «Časopis za Suvremenu Povijest» 1977, 3(1), s. 81–106.

co uchroniło państwo przed możliwym konfliktem wewnątrz władz między większością w parlamencie a głową państwa<sup>17</sup>.

Ocena regulacji konstytucyjnych oraz wydanych na ich podstawie ustaw określających szczegółowo ustrój jednostek samorządu terytorialnego jest różna wśród badaczy chorwackich i niekiedy krytyczna wśród polskich (m.in. P. Swianiewicz, J. Wojnicki, K. Krysieniel). Wskazuje się głównie na opóźnienie w przedsięwzięciach reformatorskich w odniesieniu do samorządu terytorialnego w Chorwacji spowodowane autokratycznymi działaniami prezydenta F. Tudjmana i dominacją partii HDZ w parlamencie między 1990 a 2000 rokiem (zwycięstwo koalicji HSLS i SDP – Chorwackiej Partii Socjalliberalnej i Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji). Z drugiej jednak strony, należy pamiętać o toczących się działaniach wojennych w żadnym wypadku nie sprzyjających decentralizacji funkcjonalnej i rozwojowi demokracji lokalnej. Po ich zakończeniu, już 11 października 1997 roku parlament ratyfikował Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, która weszła w życie 1 lutego 1998 roku, a Rada Europy mimo wcześniejszego, krótkotrwałego wstrzymania procesu akcesji Chorwacji do organizacji spowodowanej zawirowaniami związanymi z mianowaniem burmistrza Zagrzebia po wyborach 1995 roku<sup>18</sup>, nie oponowała w kwestii podpisu, ratyfikacji i wejścia w życie wspomnianego dokumentu. Demokratyczne podejście do organizacji samorządu lokalnego powinno opierać się na tradycji politycznej każdego państwa i współczesnym poziomie rozwoju społeczeństwa oraz kultury politycznej. Teoretycznie istnieją dwa główne podejścia do organizacji systemu samorządu terytorialnego. Pierwsze to koncepcja decentralizacji administracyjnej, druga to koncepcja decentralizacji politycznej. Wydaje się, że w pierwszym okresie niepodległości władze Chorwacji przyjęły, szczególnie ze względu na specyficzne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, o których wspomnieliśmy, pierwszą z koncepcji, na co wskazują m.in. przepisy art. 131 konstytucji stanowiące samorządowo-rządową jednostkę na poziomie żupanii<sup>19</sup>. Wzorcem były reformy decentralizacyjne administracji we Francji w 1982 roku (m.in. utworzenie 22 regionów), które potwierdzono we francuskiej konstytucji w 2003 roku, choć bez określenia „jednostki samorządu terytorialnego”. W tym zakresie Francja była jednym z ostatnich państw-członków Rady Europy, które ratyfikowały Europejską Kartę

<sup>17</sup> Szerzej: A. Bačić, *Predsjednički izbori, učinci selekcije i promicanje kulture ustavnodemokratske republike*, «Politička misao: Croatian political science review» 2005, 42(1), s. 27 i n.

<sup>18</sup> Por. szerzej: K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 41.

<sup>19</sup> Por. M. Klaric, *Local Government in Croatia – Continuity and Change*, «US-China Law Review», March 2021, vol. 18, nr 3, s. 124.

Samorządu Lokalnego. Uczyniła to bowiem dopiero 17 stycznia 2007 roku, a Karta weszła w życie 1 maja 2007 roku.

Przejście do decentralizacji politycznej stało się możliwe po wyborach parlamentarnych ze stycznia 2000 roku i utworzeniu pierwszego w historii Chorwacji rządu koalicyjnego<sup>20</sup>, którego premierem został socjaldemokrata Ivica Račan, a politycy HDZ znaleźli się poza rządem<sup>21</sup>. Powszechne wybory prezydenckie z 13 lutego 2000 roku wygrał w II turze Stjepan Mesić z Chorwackiej Partii Ludowej-Liberalni Demokrati (*Hrvacka narodna stranka-Liberalni demokrati* – HNS), co ostatecznie spowodowało istotną zmianę w rządzeniu państwem. Nastąpiło szersze otwarcie Chorwacji na współpracę międzynarodową (m.in. UE, NATO) oraz wzrost determinacji w reformach wewnętrznych. Po wcześniejszych nowelizacjach konstytucji z grudnia 1997 roku i listopada 2000 roku nastąpiła zasadnicza zmiana jej przepisów (zmieniono niemal połowę dotychczasowych artykułów), uchwalona 28 marca 2001 roku<sup>22</sup>. W odniesieniu do samorządu terytorialnego dokonano zmian w rozdziale VI konstytucji z nowym tytułem: Samorząd dzielnicowy, lokalny i okręgowy (regionalny), a odpowiednie przepisy zawarte zostały w art. 132–137<sup>23</sup>. W naszym przekonaniu ważny, ale jednocześnie kontrowersyjny przepis dotyczący omawianych jednostek znajduje się w art. 4 ust. 1 konstytucji, gdzie stwierdza się: „W Republice Chorwacji władza państwowa jest zorganizowana na zasadzie podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a ograniczona jest zagwarantowanym przez Konstytucję prawem do samorządu lokalnego i okręgowego (regionalnego)”. Przepis jest trudny do zaakceptowania z kilku powodów. Po pierwsze, może stanowić podstawę do przeciwstawiania władzy samorządowej – władzy państwowej, skoro ta druga, mimo że „podzielona”, jest „ograniczona” prawem do istnienia tej pierwszej. Po drugie, w świetle studiów komparatystycznych na gruncie konstytucjonalizmu europejskiego trafniejsze jest określenie wskazujące, że samorząd terytorialny uczestniczy w realizacji władzy publicznej w zakresie określonym przez ustawy, podobnie jak administracja rządowa (np. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Znacznie bardziej rygorystyczne są w tym zakresie przepisy konstytucyjne w innych państwach, przykładowo Ustawa Zasadnicza Królestwa Danii w § 82 stwierdza: „Prawo wspólnot gminnych do samodzielnego kierowania swoimi sprawami pod nadzorem państwa, określi ustawa”. Po trzecie, zasadniczym ele-

<sup>20</sup> Por. M. Kasapović, *Koalicyjske vlade u Hrvatskoj: prva iskustva u komparativnoj perspektivi*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005, s. 165 i n.

<sup>21</sup> Por. K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji...*, s. 165.

<sup>22</sup> *Promjena Ustava Republike Hrvatske* 28. ožujka 2001. NN 28/2001, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_04\\_28\\_487.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_28_487.html) (11.12.2023).

<sup>23</sup> Ich analiza patrz: J. Wojnicki, *The Issue of Restitution of Local Self-governments in Poland and Croatia in the Late 20th Century – the Question of Their Constitutionalisation*, «Studia Iuridica Lublinensia» 2021, vol. XXX, nr 5, s. 593–595.

mentem „rządów prawa” zapisanych w art. 3 konstytucji po 2001 roku, powinna być decentralizacja władzy publicznej, która jednak jako zasada nie występuje *expressis verbis* w Konstytucji Republiki Chorwacji, podobnie jak zasada pomocniczości (subsydiarności), choć są wszechobecne w literaturze politologicznej i prawniczej<sup>24</sup>. Znacznie trafniejsze i bardziej uzasadnione jest sformułowanie art. 15 ust. 1 Konstytucji RP stanowiące, że: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Po czwarte, nawet jeśli przyjąć w dobrej wierze wspomniany przepis Konstytucji Republiki Chorwacji, to logiczne byłoby konstytucyjnie określić, jaki organ rozstrzyga spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, jak czyni to przykładowo, art. 166 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo, nasuwa się jeszcze jedna konstatacja, a mianowicie Konstytucja Republiki Chorwacji z 28 marca 2001 roku poświęca instytucji samorządu terytorialnego znacznie więcej szczegółowych przepisów niż wszystkie konstytucje nordyckie razem wzięte, choć z dalszej naszej analizy wynika, że nie przekłada się to na najlepsze funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Chorwacji. Podobnie jak w Polsce, ustawodawca chorwacki uwierzył w moc sprawczą samych przepisów, że to one zdecydują o sprawności, efektywności i pragmatyczności w realizacji zadań przez organy samorządu terytorialnego. I tak jak w Polsce się pomylił. Przepisy najwyższej rangi powinny konstytuować podstawy aksjologii samorządności, przedsiębiorczego i prorozwojowego ducha mieszkańców wspólnot oraz zachęcać do kreatywności lokalne i regionalne społeczności, a także ich władze. Nie zaś, wraz z przepisami ustawowymi, zmierzać po drobiazgowej regulacji wszystkich przejawów aktywności lokalnych i regionalnych środowisk.

W praktyce ustrojowej politycy chorwaccy po 1993 roku rozumieli zasadę decentralizacji w specyficzny sposób, charakterystyczny zresztą również dla decydentów w innych państwach Europy Środkowej i Południowej. Z jednej strony ograniczali decentralizację funkcjonalną związaną z przekazywaniem kompetencji na niższe szczeble władzy, z drugiej zaś nie ograniczali, ale wręcz wspierali mnożenie jednostek samorządowych prowadzące do postępującej fragmentacji strukturalnej (terytorialnej) i powstawania coraz mniejszych terytorialnie oraz ludnościowo, ale również zasobowo samorządów lokalnych – gmin i miast. Przebieg tego ukierunkowanego procesu w kolejnych latach obrazuje tabela 2.

<sup>24</sup> Por. przykładowo, B. Babac, *Zajednički europski institucionalni model lokalne i regionalne samouprave naspram decentralizaciji u funkciji pojačane koncentracije državnoaga upravljanja-slučaj hrvatski*, «Pravni Vjesnik» 2002, 18(3–4), s. 73–142; B. Babac, *Preustrojavanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj u suvislosti razdvajanja lokalne i regionalne samouprave od državne uprave*, «Hrvatska Javna Uprava» 2003, 3(1), s. 207–260; B. Bakota, *Problemi primjene načela supsidijarnosti*, Osijek 2007.

**Tabela 2.** Lata i liczba nowych jednostek terytorialnych w Chorwacji

	Rok										
	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2006
Liczba dokonanych podziałów	–	1	1	49	4	2	1	1	1	2	6
Liczba utworzonych gmin/miast	–	1	10	52	4	2	1	1	1	2	6
Ogólna liczba gmin/miast	487	488	498	539	543	545	546	547	548	550	556

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Škarica, *Process of local government fragmentation in Croatia: From a big-bang to a status quo*, «Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development» 2021, vol. 25, nr 1, s. 3.

Jak podkreśla M. Škarica, z perspektywy władzy centralnej fragmentacja terytorialna w omawianym okresie wspierana była z kilku zasadniczych powodów:

1. Aby przybliżyć nowo utworzone instytucje samorządowe i demokratyczne mechanizmy do mieszkańców, aby w ten sposób zaspokoić ich swoisty „głód demokracji”;
2. Zwiększyć udział społeczeństwa w sprawach publicznych i zainteresowanie polityką przez zwielokrotnienie liczby stanowisk politycznych i urzędniczych;
3. Umożliwić nowym podmiotom politycznym i partiom ugruntowanie swojej pozycji na najniższym, oddolnym poziomie organizacji społeczeństwa;
4. Zapobiec przekształceniu się dużych i silnych gmin w bastiony politycznej i etnicznej opozycji wobec rządu centralnego oraz zabezpieczyć centralistyczne zarządzanie całym państwem w warunkach wojny i transformacji systemowej<sup>25</sup>.

Oceniając postępującą fragmentację strukturalną (terytorialną) z perspektywy lokalnej argumentowano, że duże gminy poważnie zaniedbały swoje obszary peryferyjne pod względem infrastruktury, rozwoju i znaczenia politycznego. Doprowadziło to do masowych migracji do ośrodków miejskich, co w konsekwencji spowodowało demograficzną i gospodarczą dewastację obszarów wiejskich gmin. Określono to w literaturze mianem „monocentrycznego municypalizmu”, którego negatywne skutki sprawiły, że ludzie

<sup>25</sup> Por. M. Škarica, *Process of local government fragmentation in Croatia: From a big-bang to a status quo*, «Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development» 2021, vol. 25, nr 1, s. 2.

zapragnęli sami rządzić swoimi terenami<sup>26</sup>. Dodatkowo, duże gminy stały się zbiurokratyzowane, niereagujące i wyobcowane od własnych mieszkańców. W sumie miało miejsce 68 wypadków podziałów gminnych, w wyniku których powstało 80 nowych gmin. Choć wszystkie nowo utworzone jednostki samorządu terytorialnego zostały założone jako gminy wiejskie (*općine*), to ich łączna liczba wzrosła tylko nieznacznie (z 417 do 429). Wynika to z faktu, że równoległe status 58 gmin wiejskich powstałych w 1993 roku został zmieniony i były one zaliczone do miast, gdzie głównym kryterium była liczba 10 tysięcy mieszkańców. Od 2005 roku istniała również nowa kategoria „wielkich miast” liczących ponad 35 tysięcy mieszkańców. Oceniając dokonane podziały, szczególnie wyjątkowe w 1997 roku, należy dodać, że jednocześnie miało miejsce 13 wypadków fuzji miejskich i w kolejnych latach dynamika fragmentacji strukturalnej ustabilizowała się, może z wyjątkiem 2006 roku. Chorwacja osiągnęła aktualną liczbę 428 gmin i 128 miast, ze średnią liczbą ludności wynoszącą wówczas 7706 osób, przy medianie 2983 mieszkańców. Wybiegając do roku 2023 należy dodać, iż aktualne dane dotyczące liczby mieszkańców lokalnych jednostek samorządowych – gmin i miast, ze względu na malejącą liczbę ludności Chorwacji (liczba ludności w 1991 roku wynosiła ok. 4 mln 800 tysięcy, zaś na 1 stycznia 2023 roku było to 3 mln 851 tysięcy mieszkańców), są mniej korzystne. Dlatego średnia liczba ludności w gminach i miastach samorządowych to 7292 osób, przy medianie 2750 mieszkańców. Około 74% jednostek samorządu terytorialnego ma mniej niż 5 tysięcy mieszkańców, a ok. 36% nawet mniej niż 2 tysiące<sup>27</sup>. Konstatacja płynąca z nawet tak niepełnych danych jest jednoznaczna – przy malejącej w okresie 30 lat liczbie ludności kraju, rosła liczba najniższych jednostek samorządowych, przynajmniej do 2006 roku. Niekiedy w literaturze powracając do okresu jugosłowiańskiego wskazuje się, że w warunkach postępującej wówczas centralizacji władzy liczba gmin Chorwacji systematycznie się zmniejszała, bowiem w 1945 roku było 4640 gmin, w 1952 roku – 737, w 1955 roku – 299, w 1963 roku – 111, w 1976 roku – 105 oraz ostatecznie w przededniu powstania niepodległej Chorwacji w 1991 roku – 102 gminy. Pod koniec lat 60. średnia gmina liczyła ponad 40 tysięcy mieszkańców i była największą tego rodzaju jednostką w państwach europejskich<sup>28</sup>. Oczywiście pamiętając w tych analizach, iż istniejące wówczas gminy nie miały demokratycznego, samorządowego charakteru.

<sup>26</sup> Wskazywali na ten problem A. Malić, Z. Stiperski, *Političko-teritorijalni ustroj i centralitet naselja Republike Hrvatske*, «Acta Geographica Croatica» 1993, vol. 28, s. 67–83.

<sup>27</sup> Por. *Country and territory profile, Croatia*, BASIC SOCIO-ECONOMIC INDICATORS, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/croatia.html> (14.12.2023).

<sup>28</sup> Por. szerzej: P. Šeparović, Inge, *Veličina lokalnih jedinica*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 1965, także: Ž. Pavić, *Veličina lokalnih jedinica – Europske*



Dodatkowym elementem, który należy brać pod uwagę analizując stopień fragmentacji terytorialnej Chorwacji, jest znaczna liczba jednostek terytorialnych nazywanych w polskiej nomenklaturze podziału terytorialno-administracyjnego państwa, jednostkami pomocniczymi (dzielnice, sołectwa, osiedla), w nomenklaturze angielskiej to: *sub-municipal self-government units*, w Chorwacji to najczęściej: *gradski kotar* (tradycyjna nazwa dzielnicy), *gradske četvrt* (dzielnica), *mjesni odbori* (komitety osiedlowe), *mjesta* (osady/miejscowości), *naselje* (osada)<sup>29</sup>. Jednostek tego rodzaju jest aktualnie 3809. Chociaż nie ma prawnego obowiązku tworzenia rad „pomocniczych” (podgminnych, podmiejskich lub subgminnych, submiejskich, lub dzielnicowych), które w rzeczywistości nie mają odrębnej osobowości prawnej, zdecydowana większość chorwackich jednostek samorządu lokalnego takie instytucje (rady podlokalne) utworzyła. Jedynie 31% (175 z 556) jednostek lokalnych ich nie posiada. Wśród tych ostatnich są głównie gminy wiejskie (166 ze 175 jednostek lokalnych jest bez rad podgminnych) i ponad 85% z nich ma mniej niż 5000 mieszkańców. Struktury podgminne są mniej ważne w małych jednostkach wiejskich, w których istnieje bezpośredni kontakt między burmistrzem a obywatelami, a tym samym nie ma potrzeby ich tworzenia, aby pełniły rolę pośredników i mediatorów między władzą gminy a mieszkańcami określonej jej części. Rady submiejskie odgrywają pewną rolę w Zagrzebiu (jest ich ponad 200), gdzie uważane są za „punkty centralne dla różnych podmiotów, poprzez które mogą one wywierać wpływ na sprawy lokalne”<sup>30</sup>. W Rijeci istnieją 34 jednostki submiejskie. Jednak w innych większych miastach udział budżetu przeznaczanego dla rad submiejskich jest minimalny (około 1%), co zmniejsza zdecydowanie możliwości ich działania i wpływu<sup>31</sup>. Ponadto, badania przeprowadzone w Splicie pokazały, że ponad 44% ankietowanych obywateli nie wie, czym zajmuje się ich rada podmiejska lub gdzie się znajduje<sup>32</sup>, a odse-

*tendencije i hrvatske nedoumice*, «Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration» 2010, 10(2), s. 81–131.

<sup>29</sup> Wyjaśniając bliżej: *gradske četvrti* – dzielnice miasta, spośród 128 miast, w 16 występują dzielnice. Miasta: Split, Dubrovnik, Čakovec i Korčula używają nazwy *gradski kotar*, pozostałe *gradska četvrt*, *naselje* – osada, miejscowość (każde skupisko ludności niezależnie od liczby zabudowań i gęstości zabudowy oraz liczby ludności, odróżniające się od innych skupisk urzędową lub zwyczajową nazwą własną), *mjesta* – oficjalne osady, miejscowości, *mjesni odbori* – komitety lokalne, które mogą być ustanowione dla jednej miejscowości/osady, wielu powiązanych ze sobą osad lub dla części większej osady, która stanowi ograniczoną część tejże.

<sup>30</sup> Tamże, s. 403.

<sup>31</sup> Zob. R. Manojlović Toman, T. Vukojičić Tomić, I. Koprić, *Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje*, «Godišnjak Akademije pravnih znanosti» 2019, X/1, s. 193.

<sup>32</sup> Zob. M. Klarić, *Nova uloga mjesne samouprave*, [w:] J. Barbić (red.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb 2010, s. 302–303.

tek obywateli biorących udział w wyborach do takich rad był często niższy niż 10%. Reasumując, nadal zauważalna jest tendencja do utrzymywania i tworzenia jednostek subgminnych i submiejskich (pomocniczych) w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Mają one raczej marginalne znaczenie (z wyjątkiem dzielnic w dużych miastach) i cieszą się niewielkim zainteresowaniem mieszkańców. Z pięciu zasadniczych celów, dla których realizacji zostały upowszechnione (animacja aktywności lokalnej, reprezentacja lokalnych, osiedlowych interesów w miastach, organizacja i dostarczanie pewnych usług, poprawa komunikacji i konsultacji z mieszkańcami oraz „wylęgarnia” utalentowanych działaczy i polityków<sup>33</sup>), w zasadzie tylko można mówić o pozytywnym rezultacie w wypadku poprawy komunikacji oraz organizacji i przebiegu konsultacji z mieszkańcami w różnych sprawach i raczej tylko w miastach. Okazało się, że podstawą tego rodzaju aktywności są rozwinięte organizacje społeczeństwa obywatelskiego, których w odróżnieniu do sytuacji w państwach skandynawskich, w Chorwacji jeszcze zdecydowanie brakuje<sup>34</sup>.

## Aksesja do Unii Europejskiej a rozwój samorządu terytorialnego

Chorwacki proces przystąpienia do Unii Europejskiej przebiegał w skomplikowanych warunkach wewnętrznych i niekorzystnej sytuacji zewnętrznej, spowodowanej przede wszystkim globalnym kryzysem ekonomicznym<sup>35</sup>, który dotarł do Europy w 2008 roku a w Chorwacji zaczął oddziaływać na gospodarkę i rynek pracy od 2009 roku. Chorwacja złożyła wniosek o akcesję w lutym 2003 roku i w lutym 2004 roku otrzymała status kandydata, gdy jeszcze nic nie zapowiadało przyszłego kryzysu. Rozmowy przedakcesyjne rozpoczęły się w październiku 2005 roku a zostały zakończone 30 czerwca 2011 roku, kiedy Unia Europejska i jej państwa członkowskie pogrążone były w poważnym kryzysie, który z rynków finansowych przedostał się do realnej gospodarki. Mimo że jego przyczynami były m.in. niedostateczna regulacja rynku kredytów hipotecznych w USA, zła regulacja systemu bankowego w państwach rozwiniętych, tzw. Triadzie oraz nadmiernie ekspansywna polityka fiskalna i pieniężna firmowana przez prezydenta G. Busha i jego otocze-

<sup>33</sup> Por. T. Vukojičić Tomić, R. Manojlović Toman, *Role of the Sub-municipal Government in Croatia – Learning from a Positive Experience*, «Review of European and Comparative Law» 2019, vol. XXXIX, s. 63–64.

<sup>34</sup> Analiza z perspektywy europejskiej zob. N-K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles, *Sub-Municipal Governance in Europe – Decentralization Beyond the Municipal Tier*, London 2018.

<sup>35</sup> Zob. J. Osiński, S. Sztaba (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, Warszawa 2009.

nie, to jednak państwa i społeczeństwa europejskie odczuły go w największym stopniu. Szczególnie gospodarki i społeczeństwa tzw. rynków wschodzących, do których można zaliczyć Chorwację, która zetknęła się z kryzysem bankowym, gospodarczym i kryzysem na rynku pracy. Lata 2009–2014 traktowane są w chorwackiej literaturze ekonomicznej jako okres recesji i stagnacji. Nie sprzyjało to reformom w kwestiach strukturalno-ustrojowych, priorytetem stały się działania gospodarcze. Mimo że UE wsparła region Bałkanów Zachodnich w latach 2007–2010 sumą 430 mln euro pomocy przedakcesyjnej, wydany w marcu 2011 roku Raport Komisji Europejskiej krytycznie oceniał stan negocjacji przynajmniej w rozdziałach dotyczących: procesu reformy sądownictwa i policji, praw podstawowych (mniejszości narodowe i etniczne, powrót uchodźców), korupcji i przestępczości zorganizowanej (częściowo powiązanej z elitami politycznymi) oraz problemów konkurencji, szczególnie w odniesieniu do przemysłu stoczniowego i hutnictwa<sup>36</sup>. Udało się jednak, jak stwierdziliśmy, zakończyć negocjacje, przedłużone z powodu konfliktu granicznego między Chorwacją i Słowenią, podpisać 9 grudnia 2011 roku w Brukseli Traktat akcesyjny oraz przeprowadzić 22 stycznia 2012 roku referendum akcesyjne, w którym 1 299 008 wyborców, czyli 66,27% biorących udział w referendum opowiedziało się za członkostwem Chorwacji w Unii Europejskiej, jednak przy bardzo niskiej frekwencji w głosowaniu (43,51%). Od 1 lipca 2013 roku Chorwacja została 28 państwem członkowskim Unii Europejskiej<sup>37</sup>.

Samorząd terytorialny ponownie stał się przedmiotem dużego zainteresowania badaczy i decydentów. W okresie akcesji do UE ukazała się bardzo duża liczba wyników badań i publikacji dotyczących omawianej problematyki. Uwaga skupiona została przede wszystkim na aspektach finansowania samorządu lokalnego, jego dochodów i wydatków, uporządkowania polityki fiskalnej i realnego wpływu samorządu na jej kształtowanie i rezultaty oraz kwestii konsolidacji strukturalnej (terytorialnej) rozdrobnionych jednostek samorządowych<sup>38</sup>. Znacznie więcej miejsca poświęcano również sprawom

<sup>36</sup> Zob. *Interim Report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of Judiciary and Fundamental Rights* (Negotiation chapter 23), European Commission, Brussels 2 March 2011, COM (2011) 110.

<sup>37</sup> Zob. szerzej: M. Babić, *Przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, Warszawa 2012, s. 89–113, także: A. Puszczewicz, *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską*, Toruń 2013.

<sup>38</sup> Por. A. Musa, *Croatian Public Administration on the Road to the European Union: What to Expect while Expecting?* Études Européennes, 14th December 2011, [http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/A\\_look\\_at\\_Croatia/ENA-Anamarija\\_Musa-7\\_Sept\\_2011301111js\\_FINAL.pdf](http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/A_look_at_Croatia/ENA-Anamarija_Musa-7_Sept_2011301111js_FINAL.pdf) (16.12.2019); K. Ott, *Croatian Accession to the European Union: the Challenges of Participation*, Zagreb 2006; I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, 2019

rozwoju świadczenia usług publicznych przez instytucje samorządu lokalnego. Problemy te i propozycje reform zaczęto określać mianem europeizacji i modernizacji chorwackiego samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. Powrócono do niektórych wcześniejszych propozycji w tym względzie<sup>40</sup>. Bardzo istotne było uchwalenie przez Sabor 12 czerwca 2015 roku zaproponowanej przez rząd premiera Zorana Milanovića „Strategii rozwoju administracji publicznej na lata 2015–2020”<sup>41</sup>, która ukierunkowała i przyspieszyła prace nad niektórymi rozwiązaniami dotyczącymi samorządu terytorialnego. Zapoczątkowała przede wszystkim kolejną reformę finansowej decentralizacji, zmian w systemie fiskalnym i autonomii dochodowej jednostek samorządu lokalnego.

Przykładowo, od 1995 do 2007 roku system finansowania jednostek samorządu terytorialnego charakteryzował się utworzeniem obszarów o szczególnym znaczeniu dla kraju, obszarów górskich i podgórskich oraz jednostek lokalnych na wyspach. Nie rozstrzygnięto jednak podstawowych kwestii: jasnego podziału obowiązków i kompetencji w zakresie finansowania danych zadań oraz podziału dochodów między rząd centralny a jednostki lokalne. W 1996 roku wyznaczono dwie grupy obszarów specjalnej wagi państwowej, a trzecia grupa dołączyła do nich w 2002 roku. Na obszarach tych znajdowało się 180 jednostek lokalnych (50 w pierwszej, 61 w drugiej i 69 w trzeciej grupie). Grupy I i II zostały wyznaczone w zależności od stopnia zniszczeń gospodarczych spowodowanych wojną. Trzecia grupa składa się z obszarów ocenionych jako opóźnione pod względem rozwoju według czterech kryteriów: rozwoju gospodarczego, trudności strukturalnych, demografii i kryteriów specjalnych. Ustalono, że te trzy grupy łącznie mogą obejmować do 15% całkowitej populacji kraju. Od 2002 roku 45 jednostek lokalnych ma status obszarów górskich i podgórskich ze względu na ich szybszy i równomierny rozwój gospodarczy. Rząd i Ministerstwo Finansów regularnie przyznawały wspomnianym obszarom bieżące dotacje z budżetu rządu centralnego, a także wprowadziły dodatkowe środki motywacyjne. Od 2001 roku przekazywano prawie cały dochód z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od

---

[https://www.researchgate.net/publication/331528904\\_Public\\_Administration\\_Reform\\_in\\_Croatia\\_Slow\\_Modernization\\_During\\_Europeanization\\_of\\_Resilient\\_Bureaucracy](https://www.researchgate.net/publication/331528904_Public_Administration_Reform_in_Croatia_Slow_Modernization_During_Europeanization_of_Resilient_Bureaucracy).

<sup>39</sup> Por. przykładowo, S. Ivanišević, *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*, [w:] I. Koprić (red.), *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Zagreb 2015.

<sup>40</sup> Przykładowo, P. Swianiewicz, *Territorial fragmentation as a problem, consolidation as a solution*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest 2010, s. 1–23.

<sup>41</sup> *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, Narodne novine, NN 70/2015, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (16.12.2023).

osób prawnych miastom i gminom w obszarach specjalnej wagi państwowej, a od 2003 roku także obszarom górskim. Wprowadzono również różne ulgi w podatku od przeniesienia własności nieruchomości. Stawki podatku dochodowego od osób prawnych zostały obniżone dla niektórych grup podatników, wprowadzono przywileje w odniesieniu do opłat za eksploatację surowców mineralnych oraz inne przywileje dla osób prawnych i fizycznych na obszarach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Ten model wyrównywania finansowego spotkał się z czasem z dezaprobatą badaczy, międzynarodowych ekspertów, a w końcu również polityków<sup>42</sup>. Rząd nie opublikował nigdy szczegółowej analizy nierówności fiskalnych i ekonomicznych jednostek lokalnych (na poziomie gminy i miasta). W literaturze przeważają uwagi krytyczne wskazujące, że istniejący chorwacki model poziomego wyrównania fiskalnego, z którego korzystało 328 jednostek, zaś nie korzystały 242 jednostki samorządu lokalnego, był nieskuteczny, gdyż rząd i ministerstwo finansów przy pomocy źle ukierunkowanych instrumentów finansowych (podział podatku dochodowego od osób fizycznych, dotacje bieżące i zwrot podatku dochodowego od osób fizycznych) nie radziły sobie z łagodzeniem różnic w możliwościach fiskalnych jednostek lokalnych, wręcz przeciwnie, zmierzały do ich zwiększania. Formułowano również konkretne propozycje zmian istniejącego stanu<sup>43</sup>.

Istotne znaczenie ocenne i prognostyczne dla reformy terytorialnej i reformy finansów chorwackiego samorządu terytorialnego miały ekspertyzy przygotowane w ramach gremiów międzynarodowych. Pierwszy, obszerny liczący ponad 220 stron raport przygotowany pod auspicjami Banku Światowego z udziałem badaczy z wielu państw, w tym również z Chorwacji (m.in. Marko Primorac, Katarina Ott, Mihaela Bronić) ukazał się w maju 2021 roku<sup>44</sup>. W Raporcie stwierdzono m.in., że: Samorządy niższego szczebla w Chorwacji, szczególnie na poziomie regionalnym, nie mają wystarczającej autonomii w zakresie wpływów z podatków, co oznacza, że zdecentralizowany system osiąga gorsze wyniki pod względem efektywności wydatków, rozliczalności i ogólnej odpowiedzialności fiskalnej. Istotnym czynnikiem jest to, że w przeciwieństwie do większości krajów na świecie, w Chorwacji nie obowiązuje roczny podatek od nieruchomości. Chociaż w przeszłości podejmowano próby wprowadzenia tego podatku, żadna z nich się nie powiodła. Jako jedną z możliwych ścieżek reform, Chorwacja mogłaby ponownie rozważyć wprowadzenie podatku od nieruchomości w perspektywie średnioterminowej, co

<sup>42</sup> Zob. szerzej: A. Bajo, M. Bronić, *Assessments of the Effectiveness of the Croatian Fiscal Equalisation Model*, «Theory and Practice» 2007, 31(1), s. 1–26.

<sup>43</sup> Tamże, s. 23.

<sup>44</sup> *Fiscal Decentralization in Croatia*, World Bank, May 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/croatia/publication/fiscal-decentralization-in-croatia> (16.12.2023).

wymagałoby opracowania bardziej kompleksowej strategii i planu stopniowego wprowadzania. Chociaż podatek PIT jest jedną z najlepszych cech obecnych dochodów Chorwacji, nadal wiąże się z kilkoma kwestiami, które należy rozwiązać, w tym, czy powinien on być przypisany do poziomu miasta/gminy czy regionu<sup>45</sup>. W tym względzie eksperci proponują: Opracowanie etapowego planu wprowadzenia podatku od nieruchomości na poziomie lokalnym, który obejmie aktualizację katastrów fiskalnych, wdrożenie uczciwych i skutecznych metod wyceny lub szacowania oraz przeprowadzenie sprawiedliwych i przejrzystych procedur administracyjnych, w tym skutecznych odwołań, wszystko w ramach przewidywalnego kalendarza wdrażania. Podatek od nieruchomości powinien zostać wprowadzony, jako dodatek do opłat za media, a nie zamiast nich. Jednakże całkowite obciążenie podatkowe mogłoby pozostać na poziomie obecnych opłat za media<sup>46</sup>. To jedna z wielu propozycji zawartych w Raporcie mająca doprowadzić do zwiększenia dochodów własnych gmin. Innymi są propozycje dotyczące transferów rządowych. Zauważono, że głównym problemem związanym z systemem transferów rządowych w Chorwacji był brak stabilności w podziale dochodów i dotacji wyrównawczych. Ten brak stabilności zmniejszył przewidywalność systemu, a tym samym utrudniał samorządom terytorialnym planowanie budżetu. Chociaż rząd centralny pracuje nad określeniem minimalnych standardów finansowych dla zdecentralizowanych usług publicznych, wyrównanie potrzeb wydatkowych nadal pozostaje wyzwaniem w zakresie formuły i alokacji dotacji wyrównawczych. Wskazywano, że przydatny byłby pełniejszy pomiar zdolności fiskalnej w formule dotacji wyrównawczych, który obejmowałby cały wachlarz dochodów, od podatków własnych (które nie są obecnie uwzględniane), do zdolności fiskalnej wynikającej z podziału dochodów (który jest uwzględniany w obecnym wzorze). Uwzględnienie potrzeb w zakresie wydatków i pełnej miary zdolności fiskalnej lokalnych i regionalnych JST przybliżyłoby obecny system wyrównawczy do najlepszych praktyk międzynarodowych i zapewniłoby bardziej sprawiedliwą i równą alokację transferów wyrównawczych, umożliwiając obywatelom stały dostęp do podstawowych usług publicznych niezależnie od miejsca zamieszkania w Chorwacji<sup>47</sup>. Spośród wszystkich obszarów reform, decentralizacja fiskalna jest najtrudniejsza do osiągnięcia, ze względu na ograniczone możliwości fiskalne jednej trzeciej samorządowych jednostek terytorialnych, ze względu na ich małe zasoby endogeniczne.

Kolejny raport opracowany przez ekspertów powołanych przez Bank Światowy opublikowany 17 stycznia 2023 roku jest zatytułowany: „Gminne fuzje

---

<sup>45</sup> Tamże, s. 9.

<sup>46</sup> Tamże, s. 10.

<sup>47</sup> Tamże, s. 10–11.

i stowarzyszenia: Międzynarodowe doświadczenia i opcje reform dla Chorwacji<sup>48</sup>. Za jedną z głównych przyczyn słabości samorządu terytorialnego uznano fragmentację terytorialną Chorwacji, charakteryzującą się istnieniem wielu małych samorządów lokalnych, które mają niewielkie zdolności fiskalne i administracyjne. Wynikają z tego znaczne braki w spożytkowaniu korzyści skali w świadczeniu wielu usług publicznych. Prawie 2/3 gmin liczy mniej niż 3000 mieszkańców; około 13% ma mniej niż 1000 mieszkańców. W 2021 roku nieco większą liczbę ludności (od 5 do 10 tys. mieszkańców) miało 29 gmin, natomiast 5 liczyło ponad 10 tys. mieszkańców. Miasta w Chorwacji są również stosunkowo małe, a ponad połowa liczy mniej niż 10 tys. mieszkańców. W 2021 roku, kiedy przeprowadzono ostatni spis powszechny, prawie 2/3 miast liczyło mniej niż 15 000 mieszkańców, a prawie 20% miast miało mniej niż 5 tys. mieszkańców. Zjawisko fragmentacji charakteryzuje się po pierwsze, stosunkowo dużą liczbą samorządów terytorialnych o liczbie ludności zbyt małej, aby wykorzystać efekt skali w realizacji usług publicznych. Po drugie, brakiem potencjału administracyjnego i wyspecjalizowanych zasobów i/lub po trzecie, niskimi podstawami opodatkowania i potencjałem dochodów. Rozdrobnienie władz lokalnych i wynikający z nich brak zdolności budżetowej należą do najważniejszych kwestii politycznych w chorwackim systemie stosunków fiskalnych. Ma to negatywne konsekwencje nie tylko dla systemu finansowania, ale także dla efektywnego dostarczania lokalnych dóbr i usług publicznych, czyli jakości i ilości świadczenia przypisanych im zadań. Wydaje się, że znaczna część miast i większość gmin nie posiada potencjału zarządczego, kadrowego, fiskalnego, technicznego i organizacyjnego, aby skutecznie wykonywać wszystkie powierzone im funkcje.

Zdolności administracyjne tych JST są nieadekwatne i niewystarczające dla zwykłych procedur zarządzania operacyjnego i finansowego. W tych okolicznościach wątpliwe jest, czy można przeprowadzić dalszą decentralizację, ponieważ gminy, które na ogół obsługują małe populacje o ograniczonej liczbie pracowników i zdolności fiskalnej, nie są w stanie przyjąć ani wykonywać podstawowych funkcji publicznych, ani świadczyć wysokiej jakości usług publicznych związanych z ich obecnie zdecentralizowanymi obowiązkami. W wypadku samorządów dochody fiskalne często pokrywają jedynie koszty podstawowych czynności administracyjnych i wydatków osobowych. Ich potencjał administracyjny jest za słaby by wspierać rozwój lokalny przez przykładowo, planowanie strategiczne, inwestycje kapitałowe i rozwój infrastruktury, cyfryzację, absorpcję funduszy Unii Europejskiej, wykorzystanie

<sup>48</sup> *Municipal Mergers and Associations: International Experience and Reform Options for Croatia*, World Bank, styczeń 2023, <https://www.worldbank.org/en/country/croatia/publication/croatia-municipal-mergers> (16.12.2023).

zaawansowanych modeli finansowania itp. Konieczne są rozwiązania, które pozwolą zaradzić fragmentacji. Ponieważ rozdrobnienie jest jednym z głównych czynników wpływających na niską zdolność sprawczą JST, ważne jest ułatwianie współpracy samorządów terytorialnych oraz tworzenie stowarzyszeń i wspólnych projektów na poziomie gmin, pomiędzy regionami oraz pomiędzy miastami i gminami. Może to pozwolić na większą koncentrację zdolności finansowych, specjalistycznej wiedzy i ogólnej efektywności administracyjnej. Brak potencjału administracyjnego można leczyć na wiele sposobów, jednak najszybszym i najskuteczniejszym lekarstwem mogą okazać się funkcjonalne i strukturalne konsolidacje JST<sup>49</sup>. Konstatacje Raportu w odniesieniu do analizowanego w naszym tekście zagadnienia są więc jednoznaczne. Ostateczne decyzje będą jednak należały do chorwackiego rządu i parlamentu.

## **Zakończenie i wnioski**

Aktualnie w chorwackiej literaturze teoretycznej i praktyce administracyjnej panuje opinia, że jest konieczna reforma i reorganizacja samorządu terytorialnego z poważną decentralizacją zadań publicznych. Reforma powyższa powinna iść w parze z nową organizacją terytorialną państwa i wprowadzeniem nowego modelu jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniany nowy model musi mieć zdolność administracyjną, fiskalną i organizacyjną do zarządzania zdecentralizowanymi zadaniami publicznymi i efektywnego świadczenia usług publicznych. Niektóre z propozycji zawierają całkowicie nową organizację samorządu terytorialnego, obejmującą zmniejszenie liczby jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza małych jednostek samorządowych na pierwszym szczeblu samorządu terytorialnego, których istnienie zależy od pomocy finansowej i administracyjnej centralnych władz publicznych. Wskazuje się, że konieczne jest stworzenie jakościowej różnicy między miastami i gminami, bowiem formalne istniejące kryteria nie są wystarczająco wyraźnie ograniczone do spraw publicznych. Zdaniem niektórych jednostki samorządu submiejskiego powinny zyskać umocowanie pochodzące od lokalnych władz publicznych w skonsolidowanych jednostkach samorządu terytorialnego i wykonywać zadania publiczne, które są ważne dla codziennego życia społeczności lokalnej<sup>50</sup>.

W opinii niektórych chorwackich badaczy reforma samorządu lokalnego jest możliwa w obecnych ramach instytucjonalnych i organizacyjnych. Uwa-

---

<sup>49</sup> Por. tamże, s. 6–7.

<sup>50</sup> Por. I. Koprić, M. Klarić, *New Developments in Local Democracy in Croatia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2015, vol. 15, nr 2, s. 389–414.



żają oni, że konieczna jest deprofesjonalizacja zadań w małych jednostkach samorządowych, które powinny być wykonywane dobrowolnie, a być może należy ujednoczyć lokalne organy publiczne do realizacji zadań publicznych dla większej liczby małych jednostek samorządu terytorialnego<sup>51</sup>. Zgodnie z tym nie jest ważne, na ilu poziomach istnieje samorząd lokalny w systemie politycznym. Ważniejsze jest stworzenie takiego systemu samorządowego, który będzie bardziej wydajny i mniej kosztowny. W tym sensie, wprowadzenie dobrowolnego wykonywania spraw publicznych i ujednoczenie usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego może mieć również pozytywne konsekwencje, bez porzucenia istniejącego modelu samorządu lokalnego w Chorwacji<sup>52</sup>. Regionalizacja jest krytykowana, jako coś niezgodnego z chorwacką tradycją i unitarnym charakterem państwa. W skrajnym wypadku reorganizacja i decentralizacja systemu samorządowego może spowodować rozpad chorwackiego systemu politycznego i administracyjnego. Z drugiej jednak strony, regiony są jednostkami samorządu terytorialnego w chorwackim systemie politycznym i administracyjnym, jako tradycyjna i historyczna część instytucjonalna, który istnieje w chorwackiej przestrzeni administracyjnej od wieków i którą można ulepszać, ale nie zmieniać. Ciągłość rozwoju systemu samorządu terytorialnego w Chorwacji wymaga zmian w strukturze instytucjonalnej samorządu terytorialnego. Nowy rodzaj organizacji musi opierać się o model samorządu lokalnego, który będzie inkluzywny, partycypacyjny, skuteczny i demokratycznie proaktywny. Instytucje lokalne muszą mieć potencjał, aby być motorem rozwoju społeczności lokalnej. Aby wdrożyć analizowaną reformę w chorwackim społeczeństwie i państwie, konieczne jest zapewnienie warunków politycznych i społecznych, które sprawią, że zmiany te będą akceptowalne społecznie i niezbędne dla dalszego rozwoju<sup>53</sup>. Jakie więc będą przyszłe reformy konsolidacyjne i na jakich przykładach z innych państw zostaną oparte, pozostaje sprawą otwartą. Wydaje się, że najwięcej zwolenników mają umiarkowane, proefektywnościowe reformy konsolidacyjne samorządowych gmin, które ze względu na niewielkie zasoby endogeniczne nie będą w stanie na zadowalającym poziomie realizować usług publicznych bez wydatnej pomocy z budżetu centralnego. A zatem przykład Norwegii wydaje się jak najbardziej trafny i przydatny.

<sup>51</sup> Por. B. Bakota, *Local and Regional Government Reform in Croatia: Subsidiarity and Innovation in an Era of Austerity*, [w:] C. Nunes Silva, J. Buček (red.), *Fiscal Austerity and Innovation of Local Governance in Europe*, Farnham 2014, s. 113–128.

<sup>52</sup> Por. B. Babac, *Problem i razvitak hrvatske lokalne samouprave*, «Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu» 2017, vol. 54 (4), s. 807–823, [https://www.researchgate.net/publication/326511356\\_Problem\\_i\\_razvitak\\_hrvatske\\_lokalne\\_samouprave](https://www.researchgate.net/publication/326511356_Problem_i_razvitak_hrvatske_lokalne_samouprave) (16.12.2023).

<sup>53</sup> Por. M. Klarić, *Local Government in Croatia – Continuity and Change...*, s. 131.

## Bibliografia

- Babac B., *Preustrojavanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj u suvislosti razdvajanja lokalne i regionalne samouprave od državne uprave*, «Hrvatska Javna Uprava» 2003, 3(1).
- Babac B., *Problem i razvitak hrvatske lokalne samouprave*, «Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu» 2017, vol. 54, nr 4, [https://www.researchgate.net/publication/326511356\\_Problem\\_i\\_razvitak\\_hrvatske\\_lokalne\\_samouprave](https://www.researchgate.net/publication/326511356_Problem_i_razvitak_hrvatske_lokalne_samouprave) (16.12.2023).
- Babac B., *Zajednički europski institucionalni model lokalne i regionalne samouprave naspram decentralizaciji u funkciji pojačane koncentracije državnoga upravljanja-slučaj hrvatski*, «Pravni Vjesnik» 2002, 18 (3–4).
- Babić M., *Przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Integracja Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską*, Warszawa 2012.
- Bačić A., *Predsjednički izbori, učinci selekcije i promicanje kulture ustavnodemokratske republike*, «"Politička misao": Croatian political science review» 2005, 42 (17).
- Bajo A., Bronić M., *Assessments of the Effectiveness of the Croatian Fiscal Equalisation Model*, «Financial Theory and Practice» 2007, 31 (1).
- Bakota B., *Local and Regional Government Reform in Croatia: Subsidiarity and Innovation in an Era of Austerity*, [w:] C. Nunes Silva, J. Buček (red.), *Fiscal Austerity and Innovation of Local Governance in Europe*, Farnham 2014.
- Bakota B., *Problemi primjene načela supsidijarnosti*, Osijek 2007.
- Baldersheim H., *Samorządy lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, «Samorząd Terytorialny» 1994, nr 1–2.
- Fiscal Decentralization in Croatia*, World Bank, May 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/croatia/publication/fiscal-decentralization-in-croatia> (16.12.2023).
- Hlepas N-K., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., *Sub-Municipal Governance in Europe – Decentralization Beyond the Municipal Tier*, London 2018.
- Häggroth S., Kronvall K., Riberdahl C., Rudebeck K., *Samorząd terytorialny w Szwecji. Tradycja i reformy*, Stockholm 1999.
- Ivanišević S., *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*, [w:] I. Koprić (red.), *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Zagreb 2015.
- Kasapović M., *Koalicijske vlade u Hrvatskoj: prva iskustva u komparativnoj perspektivi*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005.
- Klarić M., *Local Government in Croatia – Continuity and Change*, «US-China Law Review» March 2021, vol. 18, nr 3.
- Klarić M., *Nova uloga mjesne samouprave*, [w:] J. Barbić (red.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb 2010.
- Koprić I., *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, 2019 [https://www.researchgate.net/publication/331528904\\_Public\\_Administration\\_Reform\\_in\\_Croatia\\_Slow\\_Modernization\\_During\\_Europeanization\\_of\\_Resilient\\_Bureaucracy](https://www.researchgate.net/publication/331528904_Public_Administration_Reform_in_Croatia_Slow_Modernization_During_Europeanization_of_Resilient_Bureaucracy).
- Koprić I., Klarić M., *New Developments in Local Democracy in Croatia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2015, vol. 15, nr 2.
- Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007.
- Malić A., Stiperski Z., *Političko-teritorijalni ustroj i centralitet naselja Republike Hrvatske*, «Acta Geographica Croatica» 1993, vol. 28.
- Manojlović Toman R., Vukojičić Tomić T., Koprić I., *Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje*, «Godišnjak Akademije pravnih znanosti» 2019, X/1.

- Municipal Mergers and Associations: International Experience and Reform Options for Croatia*, World Bank, styczeń 2023, <https://www.worldbank.org/en/country/croatia/publication/croatia-municipal-mergers> (16.12.2023).
- Musa A., *Croatian Public Administration on the Road to the European Union: What to Expect while Expecting?* Études Européennes, 14th December 2011, [http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/A\\_look\\_at\\_Croatia/ENA-Anamarija\\_Musa-7\\_Sept\\_2011301111js\\_FINAL.pdf](http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/A_look_at_Croatia/ENA-Anamarija_Musa-7_Sept_2011301111js_FINAL.pdf) (16.12.2019).
- Osiński J., *Status i funkcjonowanie samorządu lokalnego w państwach skandynawskich*, [w:] D. Walczak-Duraj (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, Płock 1999.
- Osiński J., Sztaba S. (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, Warszawa 2009.
- Osiński J., Zawiślińska I., *Samorząd lokalny w państwach nordyckich oraz realizacja praw i wolności obywatelskich*, [w:] I. Zawiślińska (red.), *Administracja publiczna i prawa człowieka. Ujęcie systemowe i międzynarodowe*, Warszawa 2019.
- Osiński J., Zawiślińska I., *Financial Conditions of Local Government in Poland vs Structural Reforms of Municipal Government in Scandinavian States*, «Political Science Review» 2020, nr 4.
- Osiński J., Zawiślińska I., *Reforma zasadniczego podziału terytorialnego oraz struktury samorządu gminnego w Królestwie Norwegii*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 4.
- Ott K., *Croatian Accession to the European Union: the Challenges of Participation*, Zagreb 2006.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske 28. ožujka 2001*. NN 28/2001, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_04\\_28\\_487.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_28_487.html) (11.12.2023).
- Puszczewicz A., *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską*, Toruń 2013.
- Škarica M., *Process of local government fragmentation in Croatia: From a big-bang to a status quo*, «Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development» 2021, vol. 25, nr 1.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, Narodne novine, NN 70/2015, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (16.12.2023).
- Swianiewicz P. (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002.
- Swianiewicz P., *Territorial fragmentation as a problem, consolidation as a solution*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest 2010.
- Vukojičić Tomić T., Manojlović Toman R., *Role of the Sub-municipal Government in Croatia – Learning from a Positive Experience*, «Review of European and Comparative Law» 2019, vol. XXXIX.
- Wojnicki J., *The Issue of Restitution of Local Self-governments in Poland and Croatia in the Late 20th Century – the Question of Their Constitutionalisation*, «Studia Iuridica Lublinensia» 2021, vol. XXX, nr 5.