

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

SAMORZĄD TERYTORIALNY NOWEJ ZELANDII

Dr Justyna Eska-Mikołajewska
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

nr 7/2024

Wprowadzenie

Nowa Zelandia jest państwem wyspiarskim położonym w południowo-zachodniej części Oceanu Spokojnego, na południowy wschód od Australii, jej najbliższego sąsiada. Zajmuje powierzchnię ponad 268 tysięcy km² (77. miejsce na świecie), w tym lądową obejmującą ponad 263 tysiące km² i wodną wynoszącą 4301 km². Długość linii brzoowej to ponad 15 tysięcy km. Państwo składa się z dwóch głównych wysp: Północnej (12. co do wielkości wyspa na świecie) i Południowej (14. co do wielkości wyspa na świecie), a także mniejszych, w tym wysp Chatham i Kermadec. Stolicą Nowej Zelandii jest Wellington, zamieszkiwane przez ponad 380 tysięcy ludzi. Jest to najbardziej na południe wysunięta stolica na świecie. Największym obszarem miejskim w kraju pozostaje Auckland, którego populacja wynosi prawie 1,7 miliona ludzi. Liczba ludności Nowej Zelandii w 2024 roku wynosiła ponad 5,2 miliona osób (125. miejsce na świecie). Średnia gęstość zaludnienia to 20 km². W 2024 roku 83,4% populacji mieszka w miastach, a ponad trzy czwarte na Wyspie Północnej.

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie ram funkcjonowania samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii. Ukazuje ono rys historyczny nowozelandzkiego samorządu, od momentu powstania nowozelandzkiej kolonii, przez reformy wprowadzane na przełomie XX i XXI wieku, aż po przyjęcie najnowszych ustaw samorządowych, w tym ustawę o samorządzie lokalnym z 2002 r. Opracowanie zawiera omówienie struktury samorządu terytorialnego, wyborów do organów samorządowych, kwestii dotyczących finansów i nadzoru nad samorządem terytorialnym, a także organizacji samorządowych, zrzeszających podmioty popularyzujące ideę samorządności w Nowej Zelandii. W opracowaniu przedstawiono również obecne tendencje wyborcze i ocenę samorządu terytorialnego przez obywateli.

Rys historyczny nowozelandzkiego samorządu terytorialnego w latach 1840–1989

W 1840 roku Nowa Zelandia uzyskała status brytyjskiej kolonii, początkowo stanowiąc część Nowej Południowej Walii – założonej przez Brytyjczyków w 1788 r. kolonii karnej. Status odrębnej kolonii Korony (*Crown Colony*) Nowa Zelandia otrzymała w 1841 r. Wprowadzony wówczas model samorządu terytorialnego stanowił rozwiązanie nowe, nieznanie wcześniej rdzennej ludności. Maorysi przybywający do Nowej Zelandii od X w. zarządzali swoim terytorium, omawiając wszelkie istotne kwestie na radach plemiennych i podejmując decyzje w drodze konsensusu. Zgodnie z przyjętym systemem, Urząd ds. kolonii poinstruował gubernatora Nowej Zelandii, Williama Hobsona, o możliwości ustanowienia samorządów gminnych i powiatowych do obsługi wszystkich spraw lokalnych.

Na mocy Przywileju Królewskiego z 1840 r. (*Royal Charter*, 1840), terytorium kolonii podzielone zostało na 3 prowincje: New Ulster (Wyspa Północna), New Munster (Wyspa Południowa) i New Leinster (Wyspa Stewarta/Rakiura), którą zlikwidowano 5 lat później.

W 1842 r. zostało wydane rozporządzenie o korporacjach miejskich (*Municipal Corporations Ordinance*, 1842), ustanawiające samorząd terytorialny w Nowej Zelandii. Na jego podstawie każdy okręg, liczący co najmniej 2 tysiące mieszkańców, stanowił gminę. Okręg posiadał uprawnienie do powoływania rady mieszkańców w celu ustalania podatków od nieruchomości, zapewniania dróg, studni, kanalizacji i więzień, a także podejmowania czynności mających zapobiegać wszelkim uciążliwościom. Rząd kolonialny unieważnił te regulacje w 1843 r., powołując się na ograniczanie jego uprawnień do prowadzenia działań, takich jak budowa latarni morskich, z uwagi na wymóg kierowania tego rodzaju wniosków do rad lokalnych.

Pierwsze trwałe struktury samorządowe w Nowej Zelandii zostały ustanowione w drodze rozporządzenia w sprawie dróg publicznych i robót (*Public Roads and Works Ordinance*) z 1845 r. Akt ten formalnie uznał istnienie lokalnych rad robót publicznych.

Zdecentralizowany charakter kolonii zachowano na mocy Ustawy o ustroju Nowej Zelandii z 1852 r. (*New Zealand Constitution Act*). Był to akt prawny o przełomowym znaczeniu, gdyż na jego podstawie zaczął się w kolonii kształtować system rządów parlamentarnych. Każda z 6 ustanowionych wówczas prowincji (Auckland, New Plymouth, Wellington, Nelson, Canterbury i Otago) cieszyła się dużym zakresem autonomii. Posiadała radę prowincjonalną pochodzącą z wyboru oraz kuratora (gubernatora) prowincji. Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym obowiązywała zasada domniemania kompetencji na rzecz prowincji.

Na mocy ustawy o nowych prowincjach z 1858 r. (*New Provinces Act*) prowincja Hawke's Bay oddzieliła się od Wellington, prowincja Marlborough od Nelson, a prowincja Southland od Otago. New Plymouth została przemianowana na Taranaki. W konsekwencji, po zniesieniu prowincji Southland i ustanowieniu w 1873 r. ostatniej prowincji Westland, w Nowej Zelandii funkcjonowało 9 prowincji.

Każda rada prowincjonalna w latach 1853–1876 uchwaliała własne rozporządzenia, dążąc do tworzenia jednostek samorządu terytorialnego, takich jak rady i dzielnice. Do 1867 r. utworzono 21 dzielnic, działających w ramach różnych struktur oraz systemów głosowania, z których większość zlokalizowana była w prowincji Otago. Była to najbardziej zamożna i najprężniej rozwijająca się nowozelandzka prowincja, która swój status zawdzięczała przede wszystkim odkryciu złota na jej obszarze.

Pierwszym kompleksowym aktem prawnym dotyczącym samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii była ustawa o korporacjach miejskich z 1867 r. (*Municipal Corporation Act*). Miała ona na celu ujednoczenie samorządu terytorialnego. Nie powstrzymało to

procesu zmiany ustroju terytorialnego w kierunku państwa unitarnego, co skutkowało zniesieniem systemu rządów prowincjonalnych w 1876 r. W tym samym roku przyjęto ustawę o korporacjach miejskich, która wprowadziła jednolity ogólnokrajowy system rządów dla rad miejskich i gminnych. Burmistrz miał być wybierany corocznie przez podatników, a nie radę. Nowy skład rady był powoływany co 3 lata, a każdy podatnik miał maksymalnie do pięciu głosów w radzie, w zależności od wartości posiadanej nieruchomości.

Ustawa nie wprowadzała rozróżnienia między właścicielami nieruchomości płci męskiej i żeńskiej, przyznając kobietom prawo głosu w wyborach lokalnych jeszcze przed uzyskaniem przez nie czynnego prawa wyborczego w wyborach do ogólnonarodowego parlamentu.

Warto podkreślić, że w Nowej Zelandii kobiety otrzymały je jako pierwsze na świecie – już w 1893 r.

Przyjęta również w 1876 r. ustawa o hrabstwach (*Counties Act*) dokonała podziału terytorium państwa na 63 hrabstwa, w oparciu o istniejące wcześniej zarządy dróg powiatowych. Każde z niewielkich hrabstw posiadało wybieralne rady. Hrabstwa nie były w stanie efektywnie zarządzać licznymi obiektami i usługami, niezbędnymi do obsługi mieszkańców. Ich rola ograniczała się zatem do zapewniania oraz utrzymywania dróg wiejskich.

Ustawa o hrabstwach zagwarantowała podstawy samorządowi terytorialnemu, które przetrwały do 1974 r. Przyjęto wówczas ustawę o samorządzie terytorialnym (*Local Government Act*), która uchylila ustawę o korporacjach miejskich z 1954 r. i ustawę o hrabstwach z 1961 r. Ustanowiła także rady miast i rady gmin, znosząc historyczne rozróżnienie między miejskimi władzami lokalnymi (gminami i miastami) a władzami wiejskimi (hrabstwami). Wraz z rozwojem miast i gmin bezcelowe stało się przenoszenie nowo nabytych gruntów z hrabstw do miejskich władz lokalnych. Oba rodzaje władz lokalnych otrzymały analogiczne prawa głosu. Większe uprawnienia nadano Komisji Samorządu Terytorialnego (*Local Government Commission*), która – w wyniku najbardziej radykalnych reform samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii, za rządów Partii Pracy – w połowie lat 80. XX w. została przemianowana w zarząd powoływany przez ministra ds. samorządu terytorialnego.

Do 1989 roku Nowa Zelandia posiadała 205 wybieralnych władz lokalnych. Regionalna Rada Auckland w 1908 r. została połączona z Regionalną Radą Wellington, a w 1987 r. z Regionalną Radą Northland. Od 1989 r. Regionalna Rada Auckland funkcjonowała pod zmienioną nazwą w interesie i na rzecz największego miasta w kraju. Pod koniec XX w. większość funkcji władz lokalnych, powoływanych wcześniej *ad hoc*, została przeniesiona na organy regionalne lub centralne.

Samorząd terytorialny Nowej Zelandii po 1989 roku

Reformy z 1989 r. w dużej mierze polegały na likwidacji mniejszych hrabstw i wcieleniu ich do większych jednostek. W efekcie osiągnięto bardziej jednolity system rządu regionalnego, co obrazowało skonsolidowanie blisko 850 organizacji samorządowych w jedyne 86. Służyło temu m.in. zlikwidowanie kategorii specjalnych organów samorządowych. Restrukturyzacja istniejącego systemu odbyła się zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego.

W 1991 r. uchwalona została ustawa o zarządzaniu zasobami z 1991 r. (*Resource Management Act, RMA*), promująca zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i fizycznymi. Kluczową cechą tej ważnej ustawy stanowił zakres, w jakim obowiązki i uprawnienia, odnośnie do zarządzania zasobami, przekazano władzom lokalnym i

regionalnym. Ostatnie zmiany w RMA zapewniły ministrom nowozelandzkiego rządu większe uprawnienia interwencyjne.

W 1996 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (*Local Government Amendment Act*), której przepisy stanowiły podstawę do wprowadzenia nowych i bardziej rygorystycznych założeń odnośnie do zarządzania finansami w działalności rad. Na skutek tego do początku XXI w. wiele działań władz lokalnych, w tym m.in. zarządzanie portami, lotniskami i przedsiębiorstwami handlowymi, w praktyce stało się biznesem. Oznaczało to, że obywatele utracili względem niego bezpośrednią możliwość oddziaływania.

Rosnące ryzyko braku demokratycznej kontroli nad organami samorządowymi stanowiło impuls do przyjęcia ustawy o samorządzie terytorialnym w 2002 r. (*Local Government Act, LGA*). Ten akt prawny, który uchylił znaczą część postanowień ustawy o samorządzie terytorialnym z 1974 r., nakładał na władze samorządowe obowiązek sporządzenia i opublikowania długoterminowych planów dla społeczności, szczegółowo określających zakładany kierunek działania, sposób ich finansowania oraz stosowane zasady i procesy. Rady zobligowano do zwracania większej uwagi na potrzeby obywateli, umożliwiając mieszkańcom bardziej aktywne uczestnictwo w demokracji na szczeblu lokalnym.

Ustawa z 2002 r. zagwarantowała możliwość złożenia przez grupę mieszkańców wniosku do rady miasta lub gminy o utworzenie lokalnych rad społeczności (*community boards*). Dochodziło do tego najczęściej, gdy władze małych dzielnic np. miasta Wellington miały zostać wchłonięte przez większy organ, w postaci rady miasta Wellington. Funkcje rad społeczności były różne, ale zasadniczo reprezentowały interesy tych społeczności i analizowały oraz raportowały sprawy przekazane im przez organ terytorialny.

Przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym z 2002 r. wprowadziły procedury konsultacyjne, w tym obowiązek konsultacji z przedstawicielami ludności rdzennej. Władze samorządowe zobowiązane zostały do zapewnienia Maorysom możliwości udziału w procesach decyzyjnych. Dodatkowo, zgodnie z postanowieniami ustawy z 2002 r., jeden z członków Komisji Samorządu Terytorialnego musi legitymować się wiedzą w zakresie maoryskiego prawa zwyczajowego (*tikanga*) i otrzymać mianowanie po konsultacjach z ministrem ds. maoryskich.

Szczególnie ważną zmianą organizacyjną w odniesieniu do działalności samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii było utworzenie w listopadzie 2010 r. nowego organu regionalnego, który miał zarządzać regionem Auckland. Rada Auckland (*Auckland Council*) połączyła funkcje Rady Regionalnej Auckland z 8 istniejącymi władzami lokalnymi, obejmując region liczący ponad 1,4 miliona mieszkańców. To „supermiasto” (*Auckland Super City*) przejęło uprawnienia i funkcje organu regionalnego w kwestiach dotyczących całego obszaru. Organizacje kontrolowane przez Radę Auckland obsługiwały główne usługi infrastrukturalne, świadczone wcześniej przez władze lokalne, w tym transport publiczny, zaopatrzenie społeczności w wodę, rozwój gospodarczy, eksploatację głównych obiektów, śródmieście i nabrzeże, a także portfel nieruchomości komercyjnych rady.

Rozważane były także dalsze zmiany w strukturze samorządu terytorialnego, odnoszące się do połączenia istniejących rad z organami terytorialnymi, lecz nie uzyskały one wystarczającego poparcia społecznego. Równolegle trwał proces wnioskowania mieszkańców o tworzenie rad społeczności lokalnych, w rezultacie czego w 2011 r. w Nowej Zelandii działało ich już 143.

Organizacja i nadzór nad samorządem terytorialnym

Nowa Zelandia jest państwem, które nie ma skodyfikowanej w jednym akcie prawnym konstytucji. Podstawy nowozelandzkiego ustroju uregulowane zostały w treści Ustawy Konstytucyjnej z 1986 r. (*Constitution Act*), natomiast kwestie odnoszące się do problematyki funkcjonowania władz lokalnych zostały w tym akcie prawnym pominięte.

Nowa Zelandia jest państwem unitarnym, w którym funkcjonują dwa poziomy rządu: krajowy i lokalny. Są one względem siebie niezależne politycznie, finansowo i administracyjnie. Podstawę prawną działalności samorządu terytorialnego stanowią regulacje ustawowe, głównie zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym z 2002 r. (z późniejszymi zmianami). Nadrzędna struktura i delegowane funkcje samorządu terytorialnego są określane przez dwa organy: rząd oraz parlament.

Rząd czyni to poprzez wprowadzanie projektów ustaw, ogłaszanie przepisów prawnych i rekomendowanie rozporządzeń w Radzie (*Orders in Council*). Natomiast jednoizbowy parlament Nowej Zelandii (*House of Representatives*) dokonuje tego w drodze uchwalanego ustawodawstwa. Organ ustawodawczy określa role władz samorządowych w ustawodawstwie, natomiast poziom i rodzaj świadczonych przez te władze usług są ustalane na szczeblu lokalnym, na spotkaniach publicznych.

Minister ds. samorządu terytorialnego, którego wspiera Departament Spraw Wewnętrznych, ponosi odpowiedzialność za podstawowe ustawodawstwo obowiązujące na szczeblu lokalnym. Pełni on rolę nadzorczą względem samorządu terytorialnego w sytuacjach, w których w oparciu o przekazane mu informacje, w zgodzie z art. 257 ustawy o samorządzie terytorialnym w 2002 r., rada nie wywiązuje się ze swoich ustawowych obowiązków czy też występują nieprawidłowości w procesie decyzyjnym.

W 2012 r. minister nabył nowych uprawnień do podjęcia interwencji we władzach lokalnych w sytuacji pojawienia się dowodów na wystąpienie istotnego problemu uniemożliwiającego prawidłowe funkcjonowanie rady. Na mocy art. 258D ustawy minister może powołać Zarządcę koronnego (*Crown Manager*) dla władz lokalnych, jeśli uważa, że istnieje poważny problem związany z władzą lokalną, a charakter lub zakres tego problemu powoduje, iż nie zostanie on skutecznie rozwiązany bez mianowania takiego urzędnika.

W sytuacji, gdy problem nie może być skutecznie rozwiązany, a utrudnia lub może utrudnić prawidłowe funkcjonowanie samorządu terytorialnego lub też zagraża czy może zagrazić zdrowiu publicznemu bądź bezpieczeństwu ludności w powiecie lub regionie, a jednocześnie dotychczasowa ścieżka podstępowana nie przyniosła pożądanych efektów (odnosi się to do powołania Zespołu koronnego ds. przeglądu, Obserwatora koronnego lub Zarządcę koronnego), na podstawie art. 258F ustawy – minister może powołać Komisję ds. władz lokalnych (*Commission to a local authority*). Wszystkie decyzje i wytyczne organów powołanych przez ministra ds. samorządu terytorialnego pozostają, zgodnie z art. 258ZA ustawy, w mocy do czasu, gdy organ samorządowy nie postanowi inaczej.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym z 2002 r., wskazano dwa cele samorządu terytorialnego: umożliwienie demokratycznego podejmowania decyzji lokalnych i działań przez społeczności lokalne w ich imieniu; oraz promowanie społecznego, gospodarczego, środowiskowego i kulturowego dobrobytu społeczności w teraźniejszości i w przyszłości. W latach 2013–2019 drugim celem samorządu terytorialnego było „zaspokojenie obecnych i przyszłych potrzeb społeczności w zakresie dobrej jakości lokalnej infrastruktury, lokalnych usług publicznych i wykonywania funkcji regulacyjnych w sposób najbardziej opłacalny dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw”.

W ramach samorządu terytorialnego funkcjonują dwa rodzaje władz. Łącznie jest ich 78, a składa się na nie: 11 rad regionalnych (*regional councils*) i 67 władz terytorialnych (*territorial authorities*). 67 władz terytorialnych obejmuje 13 rad miejskich i 53 rady dzielnic (głównie wiejskich) oraz 1 organ unitarny (*unitary councils*) – Radę Auckland, która stanowi rodzaj władzy terytorialnej posiadającej uprawnienia rad regionalnych. Łącznie sześć władz terytorialnych stanowi władze unitarne, w tym Wyspy Chatham. Władze lokalne dla Wysp Chatham funkcjonują jednak na mocy odrębnego aktu prawnego – ustawy o Radzie Wysp Chatham z 1995 r. (*Chatham Islands Council Act*). Na tej podstawie Wyspy Chatham – oddalone od miasta Christchurch o 800 km, lecz administracyjnie należące do Nowej Zelandii od 1842 r. – mają wyjątkowe uprawnienia podobne do uprawnień władz unitarnych.

Niedawno wprowadzone zmiany legislacyjne zwiększyły wymogi dotyczące przejrzystości i odpowiedzialności władz samorządowych. Ustanowiły odrębne role dla władz terytorialnych i rad regionalnych, zwłaszcza w zakresie ich odpowiedzialności za zarządzanie zasobami. Wprowadziły również opcję tworzenia rad społeczności w celu zwiększenia uczestnictwa w okręgach władz terytorialnych. Nie ma ustawowych komitetów, które rady są zobowiązane utworzyć, natomiast w miarę możliwości są one zobowiązane do rozdzielenia swoich funkcji regulacyjnych. W praktyce powoduje to, że rada stanowi komitet do obsługi obowiązków regulacyjnych.

Tradycyjnie funkcjonowanie rad regionalnych i władz terytorialnych wskazywało na wyznaczenie dwóch sfer działalności samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii. W założeniu były to odrębne jurysdykcje, z których pierwsza odpowiedzialna była za planowanie, natomiast druga – za świadczenie usług dla społeczności lokalnych.

Rady regionalne koncentrują się na regionalnych problemach środowiskowych w aspekcie zintegrowanego zarządzania zasobami naturalnymi i fizycznymi regionu. Obejmuje to zarządzanie słodką wodą, wodami przybrzeżnymi i jakością powietrza; szkodnikami roślin i zwierząt; zarządzanie rzekami, kontrolę powodzi i erozji; żeglugę i bezpieczeństwo portów; zanieczyszczenie morza i wycieki ropy naftowej. Rady regionalne są odpowiedzialne za regionalne planowanie transportu lądowego i gotowość obrony cywilnej w regionach, a także za terytorium do granicy 12 mil w głąb morza. Granice rad regionalnych są w miarę możliwości wyznaczone z uwzględnieniem obszarów zlewni rzek. Poza wyjątkami w postaci regionów Auckland i Wellington, utworzonych w 1989 r., które przejęły niektóre funkcje świadczenia usług regionalnych, rady regionalne co do zasady nie pełniły takich funkcji.

Bezpośrednim lub pośrednim świadczeniem usług dla społeczności lokalnej zajmują się władze terytorialne. Obejmuje to usługi i działania, ukierunkowane na rozwój społeczności; ochronę środowiska, zdrowie i bezpieczeństwo, drogi oraz transport, kanalizację, wody czy wody opadowe; rekreację i kulturę, w tym biblioteki oraz obiekty kultury; planowanie przestrzenne, zarządzanie zasobami czy lokalnymi funkcjami regulacyjnymi. Władze terytorialne pełnią istotną rolę w kontroli świadczenia usług hazardowych, a także regulowaniu lokalizacji domów publicznych oraz sklepów monopolowych wraz z określaniem godzin ich otwarcia dla społeczności lokalnych.

W strukturze samorządu terytorialnego Nowej Zelandii znajdują się także lokalne rady społeczności (*community boards*), które utworzono w ponad 40 radach terytorialnych i unitarnych. Są to w większości wybieralne organy podmiejskie, ale mogą składać się z mianowanych radnych. Rady te mają szereg obowiązków w sprawach lokalnych i sąsiedzkich. W mieście Auckland działa 21 rad lokalnych (*local boards*), zapewniających zarządzanie na poziomie lokalnym, w ramach Rady Auckland. Cieszą się one szerszym zakresem ustawowych uprawnień decyzyjnych w porównaniu do lokalnych rad społeczności, szczególnie w zakresie planowania oraz finansowania.

Wybory do organów samorządowych

Każdy z regionów, władz terytorialnych oraz wszystkie społeczności lokalne są zarządzane przez radę, która jest bezpośrednio wybierana przez mieszkańców danego regionu, okręgu lub miasta. Wybory do wszystkich organów samorządu terytorialnego ogłaszane są co 3 lata, w drugą sobotę października. Jest to termin wyznaczony przez ustawę o wyborach do samorządu terytorialnego z 2001 r. (*Local Electoral Act*). Wybory lokalne są organizowane przez rady dzielnic i miejskie, podczas gdy inne podmioty, jak np. Komisja Wyborcza czy Departament Spraw Wewnętrznych, odgrywają wobec nich rolę drugorzędną.

Do udziału w wyborach lokalnych uprawnieni są, podobnie jak w przypadku wyborów powszechnych, osoby mieszkające w Nowej Zelandii nieprzerwanie przez co najmniej rok i będący obywatelami lub stałymi mieszkańcami, którzy ukończyli co najmniej 18 lat. Tylko obywatele Nowej Zelandii, którzy kwalifikują się jako wyborcy do parlamentu, są uprawnieni do kandydowania do rady. Na mocy art. 58 ustawy Radny lub burmistrz nie może być jednocześnie członkiem rady regionalnej i władz terytorialnych lub lokalnej rady społeczności w tym samym regionie.

Zgodnie z art. 24 ustawy osoby płacące podatki są uprawnione do głosowania na obszarze, w którym mieszkają. Jednak ze względu na to, że głównym źródłem dochodów wielu władz samorządowych są podatki od nieruchomości, zgodnie z art. 23 ustawy wyborcy mają prawo rejestrować się i głosować w wyborach do rad miast, okręgów i regionów, w których płacą podatki od nieruchomości, ale w nich nie mieszkają. W praktyce oznacza to, że dana osoba może być uprawniona do głosowania w więcej niż jednym okręgu wyborczym w wyborach do organów samorządowych.

Ustawa o wyborach do samorządu terytorialnego z 2001 r. określa wspólne ramy zarządzania wyborami i zezwala, w pewnym zakresie, aby każda z rad ustaliła własne ustalenia wyborcze. Rady, zgodnie z art. 36 ustawy, mają swobodę co do wyboru: metody głosowania – może się ono odbyć w lokalu wyborczym lub poprzez głosowanie korespondencyjne; a także systemu wyborczego – zgodnie z art. 35 ustawy może zostać zastosowane głosowanie większościowe, zgodnie z formułą „zwycięzca bierze wszystko” (*first-past-the post, FPTP*), w którym każdy wyborca ma jeden głos, a zwycięzcą jest kandydat z największą liczbą głosów lub też głosowanie metodą pojedynczego głosu przechodniego (*Single Transferable Vote, STV*), w którym każdy wyborca ma jeden głos i szereguje kandydatów według własnych preferencji.

Inaczej niż przy wyznaczaniu granic okręgów wyborczych do parlamentu, rady posiadają autonomię w zakresie ustalenia własnego członkostwa: zgodnie z art. 19A i D ustawy – zarówno rady regionalne, jak i władze terytorialne muszą mieć co najmniej 6 radnych, z górnymi limitami 14 dla rad regionalnych i 30, w tym oddzielnie wybranego burmistrza, dla rad terytorialnych; rady lokalne, zgodnie z art. 19E i F, muszą mieć co najmniej 5 radnych, a rady społeczności lokalnych – odpowiednio 4 radnych, z górnym limitem 12 (z przewodniczącym w przypadku rad lokalnych). Rady, na mocy art. 19J ustawy, podejmując decyzję o powołaniu rad społeczności lokalnych, zobowiązane są do uwzględnienia „sprawiedliwej i skutecznej reprezentacji”.

Odwołania od decyzji rady w sprawie ogólnych ustaleń dotyczących reprezentacji można kierować do Komisji Samorządu Terytorialnego (*Local Government Commission*). Jest to niezależny organ powoływany na podstawie ustawy o wyborach do samorządu terytorialnego z 2001 r. na 5-letnią kadencję. W jego składzie znajduje się 3 członków mianowanych przez ministra ds. samorządu terytorialnego.

Liczebność wszystkich rad na szczeblu lokalnym jest weryfikowana co 6 lat. Wyjątek stanowi Rada Auckland, której liczebność jest ustawowo ustalona na 20 członków i nie ulegnie zmianie nawet w sytuacji utworzenia okręgu maoryskiego.

Na podstawie art. 19V ustawy rady mają możliwość wyboru sposobu wyboru radnych: w głosowaniu powszechnym lub w systemie okręgów (wraz z ustaleniem granic tych okręgów); na mocy art. 19Z – podjęcia decyzji w kwestii ustanowienia dedykowanej reprezentacji Maorysów; a także kolejności nazwisk na dokumencie głosowania.

Na mocy art. 19B ustawy z 2001 r. wyborcy władz terytorialnych bezpośrednio wybierają burmistrza swojego miasta lub dzielnicy, obok radnych lokalnych, i wówczas, jeśli tak zostało ustanowione przed wyborami, zgodnie z art. 19 EA ustawy – również członków rad społeczności lokalnej. Rady regionalne nie mają bezpośrednio wybieranego burmistrza. Na ich czele, zgodnie z art. 19EB ustawy, stoi przewodniczący, który jest wybierany spośród radnych pochodzących z wyboru przez radę na jej pierwszym posiedzeniu po wyborach.

Finanse samorządu terytorialnego

Organy samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii mają swobodę pozyskiwania własnych środków finansowych bez narzuconych z zewnątrz limitów. Jedynym transferem środków od władz krajowych do władz lokalnych jest część podatków i opłat pobieranych od benzyny, oleju napędowego i rejestracji pojazdów, przydzielana władzom lokalnym na utrzymanie oraz rozwój lokalnych dróg. Historycznie liczba ta wynosiła około 50% całkowitego budżetu na utrzymanie dróg. W ostatnim czasie znacznie większa część została przeznaczona na rozwój krajowej sieci autostrad. Samorzady terytorialne nie traktują jednak tych środków za transfer, gdyż 90% dróg krajowych stanowi własność władz lokalnych.

Na mocy art. 102 ustawy o samorządzie terytorialnym z 2022 r. władze samorządowe mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji w sprawie projektu polityki finansowej, a także wszelkich zmian odnośnie do przyjętej polityki. Od 2010 r. rząd wymaga od rad lokalnych ustalenia rocznych limitów budżetowych w porozumieniu z obywatelami. Mogą one zostać przekroczone, jeśli w ocenie władz lokalnych jest to „rozsądne finansowo”, jednak z koniecznością wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy. Ustawodawstwo zasadniczo wymaga, aby rady bilansowały swoje budżety zgodnie z zasadą memoriału i tworzyły rezerwy na amortyzację. Zgodnie z art. 100 ustawy budżet powinien być zrównoważony, co oznacza, że w jego ramach prognozowane przychody operacyjne będą na poziomie wystarczającym do pokrycia prognozowanych wydatków operacyjnych na dany rok.

Samorzady terytorialne mogą zaciągać pożyczki na krajowym rynku finansowym. Poza Radą Auckland, samorzady (w zgodzie z art. 113 ustawy) nie mogą jednak zaciągać pożyczek w walutach obcych. Agencja Finansowania Samorządu Terytorialnego (*Local Government Funding Agency, LGFA*), zarejestrowana jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością na mocy ustawy o spółkach z 1993 r., po uchwaleniu ustawy o pożyczkach dla samorządów terytorialnych z 2011 r. (*Local Government Borrowing Act*), stanowi wspólną własność grupy rad lokalnych i rządu. Jej podstawowym celem działania jest pomaganie lokalnym społecznościom poprzez dostarczanie skutecznego finansowania dla samorządu terytorialnego.

Organy samorządu terytorialnego mają swobodę w ustalaniu struktury zatrudnienia. Od 2001 r. do kompetencji Urzędu ds. Wynagrodzeń (*Remuneration Authority*), jako niezależnego organu ustawowego rządu krajowego, a nie ministra ds. samorządu terytorialnego, należy coroczne ustalanie wynagrodzeń i dodatków członków organów lokalnych pochodzących z wyboru, w oparciu o kryteria przyjęte na mocy ustaw o Urzędzie ds. Wynagrodzeń z 1977 r. (*Remuneration Authority Act*) oraz art. 6 i 7A Załącznika do ustawy o samorządzie terytorialnym z 2001 r. Stawki wynagrodzeń dla członków organów lokalnych mogą różnić się dość znacząco – np. w 2021 r. roczna suma

wynagrodzeń wahała się od 296 tysięcy USD dla burmistrza Auckland do 2030 USD dla członków kilku lokalnych rad społeczności.

W większych jednostkach samorządowych obciążenie pracą jest na tyle duże, że burmistrzowie i przewodniczący rad regionalnych pracują najczęściej w pełnym wymiarze godzin. Radni są zatrudnieni na prawie pełny etat także w niektórych większych władzach terytorialnych. W mniejszych radach wiejskich obciążenie pracą i poziomy wynagrodzeń nie są tak duże, a pochodzący z wyboru członkowie tych organów pracują w niepełnym wymiarze godzin.

Organizacje samorządowe

Kluczowe podmioty w zakresie wspierania i promowania idei samorządu terytorialnego w Nowej Zelandii, a także obrony interesów swoich członków, stanowią: Samorząd Terytorialny Nowej Zelandii (*Local Government New Zealand, LGNZ*) oraz Taituarā – Pracownicy samorządowi Nowej Zelandii (*Local Government Professionals Aotearoa*).

Samorząd Terytorialny Nowej Zelandii, jako powołany w 1988 r. organ członkowski rady lokalnej, obecnie, na zasadzie dobrowolności, zrzesza 78 władz lokalnych. Statut LGNZ określa zasady funkcjonowania tej organizacji. Reprezentuje ona interesy narodowe nowozelandzkich rad, udzielając im porad politycznych oraz przeprowadzając dla nich szkolenia, a także działając w ich imieniu.

Głównym celem LGNZ jest integrowanie społeczności i rad, mając na względzie zapewnienie lokalnego wkładu w krajowe procesy decyzyjne. Działalność tego podmiotu jest ukierunkowana na większą skuteczność inicjatyw podejmowanych na szczeblu lokalnym. LGNZ występuje ponadto jako promotor najlepszych praktyk w sektorze samorządowym w Nowej Zelandii.

Taituarā, której korzenie sięgają końca lat 80. XX w., pierwotnie powstała jako Nowozelandzkie Stowarzyszenie Menedżerów Samorządów Lokalnych (*New Zealand Society of Local Government Managers, SOLGM*). Jako krajowa organizacja samorządowa skupiała wyższych urzędników samorządowych. Jej działania ukierunkowane były na budowanie potencjału i promowanie doskonałości wśród menedżerów i pracowników samorządowych poprzez rozmaite usługi, ofertę rozwoju zawodowego czy szkoleń, zasoby dobrych praktyk oraz oddziaływanie na rozwój i wdrażanie polityki.

Zmiana nazwy na Taituarā stanowi odzwierciedlenie tożsamości organizacji (odwołującej się do bezwarunkowego wsparcia i siły), a także jej silnego zaangażowania w promowanie, wspieranie i wzmacnianie profesjonalnego zarządzania na szczeblu samorządowym. Podmiot ten zrzesza obecnie blisko tysiąc członków, których wzmacnia, rozwija i integruje, zapewniając im możliwość wzajemnego uczenia się – od szerszego sektora publicznego, jak i z perspektywy międzynarodowej. Jest to efekt współpracy z kluczowymi partnerami wnoszącymi cenny wkład w świadczenie usług członkom Taituarā, jak i całemu sektorowi samorządowemu.

Obecne tendencje wyborcze i ocena samorządu terytorialnego

Bazując na wynikach ostatnich wyborów samorządowych w 2022 r., można wskazać pewne wiodące trendy wyborcze od czasu przeprowadzenia ogólnokrajowych reform z 1989 r. Frekwencja w analizowanym okresie spadła z 56% w 1989 r. do 42% w 2022 r. Wyniki ostatnich czterech elekcji wyraźnie wskazują, że frekwencja wyborcza ustabilizowała się na poziomie 42–43%. Na tle wszystkich rodzajów wybieranych rad najwyższa frekwencja w 2022 r. została odnotowana w wyborach do rad dzielnic (45), podczas gdy do rad regionalnych lub miejskich wyniosła odpowiednio 43% i 39%.

Od 2010 r. odsetek kobiet wybieranych do władz samorządowych stale rośnie, choć w wyborach z 2022 r. odnotowano niewielki spadek – kobiety stanowiły 39% wybranych członków organów samorządowych i 38% wszystkich kandydatów. Spadek odsetka kobiet nie dotyczył burmistrzów i wyborów do lokalnych rad społeczności. Liczba wybranych kobiet zmniejszyła się najbardziej w radach regionalnych (o 7 członków) i radach lokalnych (o 9 członków). Rady lokalne mają największą reprezentację wybranych kobiet ogółem – prawie połowę składu po wyborach z 2022 r. zajmują kobiety.

Największy wzrost odsetka kobiet odnotowano w odniesieniu do stanowiska burmistrza – liczba ta wzrosła z 27 do 32%. Kobiety ubiegające się o stanowisko burmistrza stanowiły 27% całkowitej puli kandydatów, a zdobyły prawie jedną trzecią (32%) wszystkich wybranych stanowisk. Kobiety miały również wyższy odsetek wybranych członków organów samorządowych, poza radami regionalnymi i lokalnymi radami społeczności.

Według badania zaufania do instytucji publicznych OECD w 2023 r., 46% osób w Nowej Zelandii posiada wysokie lub umiarkowanie wysokie zaufanie do rządu centralnego, do władz lokalnych wysokie lub umiarkowane zaufanie deklaruje 45%, a regionalnych odpowiednio 42%. Podobnie jak w większości krajów OECD, Nowozelandczycy pokładają zdecydowanie większe zaufanie w policji (71%), innych ludziach (63%) oraz sądach i wymiarze sprawiedliwości (60%).

W tym kontekście warto odnieść się do rezultatów najnowszego badania niezależnego think tanku „The New Zealand Initiative”, z sierpnia 2024 r., przeprowadzonego wśród burmistrzów, radnych i przewodniczących rad lokalnych. Badanie to wykazało, że rady lokalne w Nowej Zelandii chcą mieć większą władzę do podejmowania decyzji w imieniu swoich społeczności, zamiast podlegać zasadom ustalonym na szczeblu centralnym.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami: 94% respondentów oceniło, że rząd centralny sprawuje zbyt dużą kontrolę nad radami lokalnymi; 82% badanych uznało obecny podział władzy między rządem centralnym a lokalnym za co najmniej w pewnym stopniu nieefektywny; 74% biorących udział w badaniu popiera umiarkowaną decentralizację (połączenie kontroli centralnej i lokalnej), jako finalną wizję równowagi rządów w Nowej Zelandii. Badani praktycznie zgodzili się (98%) co do tego, że rząd centralny będzie stawił opór w przekazywaniu większej władzy organom samorządowym.

Zakończenie

Nowa Zelandia to przykład kraju, w którym zakres obowiązków samorządu – w porównaniu do wielu innych rozwiniętych krajów – pozostaje relatywnie wąski. Organy samorządowe odgrywają jednak istotną rolę w systemie rządów tego niewielkiego państwa Oceanii. Pełnią bowiem kluczową rolę jako dostawca podstawowych usług dla społeczności lokalnej, a także stanowiąc istotny czynnik wzmacniający demokrację lokalną. Dziedzictwo kolonialne, zapewniające unikalny kontekst historyczny i związane z tym przekonanie o słuszności idei samorządności lokalnej, stanowiły część kultury politycznej sprowadzonej na nowozelandzkie terytorium przez brytyjskich osadników w XIX w.

Specyfiką nowozelandzkiego modelu samorządu terytorialnego jest to, że nie zajmuje się on takimi obszarami, jak policja, edukacja, ochrona społeczna czy zdrowie. Jego działania skupiają się natomiast na regulowaniu użytkowania gruntów, wyborze i finansowaniu lokalnych udogodnień, jak również inwestowaniu w niezbędną infrastrukturę transportową oraz wodną. Głównym zadaniem jednostek samorządowych pozostaje poprawa dobrostanu społeczności, co bezpośrednio wiąże się z zamiarem ciągłego dostosowywania oferowanych usług do pragmatyzmu Nowozelandczyków i ich potrzeb.

Nowa Zelandia stanowi państwo unitarne, w którym to silna władza centralna definiuje zakres uprawnień przyznanych samorządowi terytorialnemu. Jak dowodzą ostatnie

badania, istnieje jednak szerokie poparcie społeczne dla zwiększonej autonomii lokalnej i decentralizacji władzy z rządu centralnego na lokalny. Dążenie to nie musi wykluczać potrzeby dalszego angażowania się władz centralnych w pewnych obszarach i zacieśniania współpracy między rządem centralnym oraz instytucjami samorządowymi. Gotowość sektora samorządowego na zmiany wynika z przekonania, że organy szczebla lokalnego są lepiej przygotowane do zaspokajania lokalnych potrzeb i podejmowania decyzji, które ich dotyczą.

Planując zatem reformy podobne do tych przełomowych z 1989 roku warto, aby nowozelandzki rząd uwzględnił potencjalne korzyści z takiego modelu zarządzania, w którym w większym stopniu zostanie wykorzystany potencjał zarówno władz centralnych, jak i lokalnych.

O AUTORZE

Dr Justyna Eska-Mikołajewska – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Obecnie adiunkt w Katedrze Studiów Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Członkini Towarzystwa Naukowego Australii, Nowej Zelandii i Oceanii. Autorka licznych publikacji naukowych oraz recenzentka prac poświęconych przede wszystkim Nowej Zelandii, Australii i państwowi Oceanii.

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest samorząd terytorialny w Nowej Zelandii. Z kolei celem jest analiza rozwiązań prawnych w odniesieniu do funkcjonowania jednostek samorządowych w tym niewielkim państwie Oceanii. Strukturę, wielkość i zakres samorządu terytorialnego określa rząd centralny i wraz z jego zmianami mogą one być modyfikowane. Stanowi to pewną przeszkodę na drodze ku większej autonomii lokalnej i decentralizacji władzy, jednak takie dążenia są obecne w pragmatycznym społeczeństwie nowozelandzkim.

Słowa kluczowe:

Nowa Zelandia, samorząd terytorialny, wybory lokalne, demokracja lokalna

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL