

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

Nr 6/2025

SAMORZĄD LOKALNY W PAŃSTWACH OCEANII

*Dr Justyna Eska-Mikołajewska
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie zarysu procesu kształtowania się oraz ram prawnych funkcjonowania samorządu lokalnego w 12 krajach Oceanii. Przedstawiono struktury samorządu lokalnego, a także kwestie dotyczące ich funkcjonowania, finansów i nadzoru realizowanego przez władze szczebla krajowego. Wskazano obecne tendencje rozwojowe i główne wyzwania stojące przed systemami władzy lokalnej w tych 12 niezależnych państwach wyspiarskich. Są one zaliczane do grupy minipaństw (za wyjątkiem Papui-Nowej Gwinei). Większość z tych państw to archipelagi, w których samorząd lokalny w istocie odnosi się do „rządu wyspy”. Struktura terytorialna tych krajów jest uwarunkowana geograficznie.

Subregion Melanezji stanowią:

- Wyspy Salomona obejmujące 992 wyspy, z których 147 jest zamieszkałych (terytorium lądowe: około 29 tys. km kw.);
- Fidżi obejmujące 332 wyspy na obszarze blisko 3 mln km kw. (terytorium lądowe: 18274 km kw.);
- Vanuatu składające się z 85 wysp, w tym 65 zamieszkałych (terytorium lądowe: około 12,3 km kw.)
- oraz Papua-Nowa Gwinea, trzeci co do wielkości kraj wyspiarski na świecie, położony w większości na wyspie Nowa Gwinea i zajmujący łącznie około 2,8 tys. innych wysp (terytorium lądowe: 462840 km kw.).

Subregion Mikronezji tworzą:

- Wyspy Marshalla składające się z 5 samodzielnych wysp i 29 atoli (łącznie 1225 wysepek) o powierzchni 1 mln km kw. (terytorium lądowe: 181 km kw.);

- Nauru, trzecie najmniejsze państwo świata, składające się z 1 wyspy koralowej (terytorium lądowe: 21,3 km kw.);
- Palau składające się z ponad 300 wysp, z których 9 jest zamieszkałych (terytorium lądowe: 459 km kw.)
- oraz Sfederowane Stany Mikronezji, obejmujące 607 wysp, które zajmują obszar około 2,9 tys. km kw. (terytorium lądowe: 702 km kw.).

Polinezja obejmuje zaś:

- Tuvalu składające się z 6 atoli i 3 wysp koralowych, rozciągających się na obszarze około 1,3 mln km kw. (terytorium lądowe: około 26 km kw.);
- Samoa złożone z 9 wysp rozciągających się na obszarze blisko 600 km, z których 4 są zamieszkałe (terytorium lądowe: 2831 km kw.);
- Tonga obejmujące 170 wysp rozciągających się na długości 800 km, z których 134 jest zamieszkałych (terytorium lądowe: 748 km kw.).

Kiribati składa się z 33 wysp stanowiących archipelagi Mikronezji i Polinezji, które rozproszone są na niemal 3,5 mln km kw. (terytorium lądowe: 811 km kw.). Jest to jedyne państwo na świecie, które znajduje się na wszystkich 4 ćwiartkach kuli ziemskiej.

W regionie Oceanii znajdują się nieliczne ośrodki, które można uznać za duże miasta. Należą do nich: Port Moresby, stolica Papui-Nowej Gwinei (283 tys. mieszkańców), a także miasto Lae (76 tys. mieszkańców); Honiara, stolica Wysp Salomona (112 tys. mieszkańców); Suva, stolica Fidżi (100 tys. mieszkańców), jak i dwa inne fidżyjskie miasta: Nasinu (92 tys. mieszkańców) i Lautoka (52,5 tys. osób).

Podstawy prawne i praktyczny wymiar funkcjonowania samorządu lokalnego

Papua-Nowa Gwinea, Sfederowane Stany Mikronezji, (*Federated States of Micronesia, FSM*), Palau, Wyspy Salomona, Vanuatu, Kiribati i Wyspy Marshalla posiadają szczegółowe regulacje konstytucyjne odnoszące się do samorządu lokalnego, natomiast Fidżi, Samoa, Tuvalu, Nauru i Tonga takich postanowień nie wprowadziły. We wszystkich krajach wyspiarskich Oceanii (poza Papua-Nową Gwineą) zostało ustanowione tradycyjne przywództwo wodzowskie na poziomie konstytucji i/lub ustawowo wraz z przepisami prawnymi, które dotyczą włączenia wodzów do samorządu lokalnego lub ustanowienia „rady wodzów” (*council of chiefs*). Podstawy prawne odnoszące się do samorządu lokalnego często łączą tradycyjne (lub zwyczajowe) zarządzanie z rządami demokratycznymi. Dodatkowo specyfiką istniejącego podziału terytorialnego w tych państwach jest struktura sieci osadniczej, w tym kwalifikacja do takich kategorii, jak: miasto, wioska czy osada. Wyróżnić można blisko 80 miast i miasteczek, 25 tys. wiosek i nieokreśloną liczbę osad.

Papua-Nowa Gwinea

Konstytucja Niezależnego Państwa Papui-Nowej Gwinei (*Constitution of the Independent State of Papua New Guinea*) z 1975 r. przewidywała samorząd lokalny. Zgodnie z art. 5 ustawy zasadniczej ustanowiono możliwość przyjęcia ustaw organicznych, zgodnie z którymi mogą być tworzone nowe prowincje w drodze łączenia lub podziału już istniejących. W latach 80. i 90 XX w. rząd krajowy podjął działania w celu poprawy świadczenia podstawowych usług w zakresie edukacji,

zdrowia, infrastruktury i zrównoważonego rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym.

Efektom gruntownego przeglądu struktur terytorialnych w połowie lat 90. XX w. było uchwalenie ustawy o reformie samorządu prowincji w 1995 r. (*Provincial Government Reform Act*, 1995). Na jej podstawie członkowie parlamentu, reprezentujący prowincje, automatycznie stali się gubernatorami prowincji, zachowując swoje miejsca w parlamencie. W tym samym roku przyjęto ustawę organiczną o rządach prowincji i radach lokalnych (*Organic Law on Provincial Governments and Local-Level Governments*, 1995). W 1997 r. uchwalono kolejne dwa akty prawne: ustawę o administracji samorządów lokalnych (*Local-level Governments Administration Act* 1997) i ustawę o administracji rządów prowincji (*Provincial Governments Administration Act*, 1997), zaś rok później przyjęto kolejną ustawę organiczną o rządach prowincji i radach lokalnych.

Papua-Nowa Gwinea posiada najbardziej rozbudowany system władzy lokalnej wśród krajów Oceanii, z rządami na poziomie prowincji, regionów i samorządów lokalnych (*Local-Level Governments, LLGs*), a także okręgami dla społeczności i wiosek, stanowiącymi główny obszar zainteresowań działalności organów samorządowych w tym kraju. Podział na 4 regiony (górski, wyspiarski, Momase i południowy) ma charakter umowny, lecz odgrywa istotną rolę w życiu ludności. Dla celów administracyjnych w ramach tego unitarnego państwa wyodrębniono 20 prowincji z własnymi rządami, jeden region autonomiczny (Bougainville) i dystrykt stołeczny (*National Capital District*). W składzie prowincji znajduje się 89 rad okręgowych. Dystrykty dzielą się na 299 samorządów lokalnych (26 miejskich i 273 wiejskich), obejmujących 6003 okręgi (*wards*). W ich składzie znajdują się osady (*hamlets*) i wioski (*villages*). Pośród 20 prowincji 5 obejmuje więcej niż jeden obszar miejski, gdyż jedynie 12,6 proc. (2025 r.) stanowi ludność miejską.

Mikronezja

Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji (*Constitution of the Federated States of Micronesia*) z 1979 r. w rozdziale VIII ustanawia trzy poziomy rządu: federalny, stanowy i lokalny, z zastrzeżeniem, że państwo nie jest zobowiązane do tworzenia nowego rządu lokalnego, jeśli w dniu wejścia w życie ustawy zasadniczej takiego rządu nie ma. Zgodnie z art. 1 uprawnienia wyraźnie przekazane rządowi krajowemu lub o charakterze tak bezsprzecznie narodowym, że wykraczają poza możliwości kontrolowania ich przez stan, są uprawnieniami krajowymi. Na mocy art. 2 uprawnienia, które nie zostały wyraźnie przekazane rządowi krajowemu lub nie są zabronione stanom, są uprawnieniami stanowymi. Zgodnie z art. 3 władzom stanowym i lokalnym zabrania się nakładania podatków, które ograniczają handel międzystanowy. Zarówno przywódcy polityczni szczebla krajowego, jak i stanowego są wybierani w głosowaniu powszechnym przez obywateli w wieku co najmniej 18 lat. Na mocy art. 7 ust. 2 konstytucji każdy z 4 głównych stanów posiada własną ustawę zasadniczą.

Pierwszym stanem, który w 1982 r. przyjął własną konstytucję był Yap, jedyny stan uznający tradycyjne systemy przywództwa. Dwa lata później swoje konstytucje przyjęły stany Kosrae i Pohnpei. Jako ostatni ustawę zasadniczą w 1989 r. uchwalił stan Chuuk. Konstytucje stanowe ustanowiły właściwy każdemu stanowi system władzy lokalnej oparty na gminach. Na podstawie stanowych ustaw zasadniczych stany w znacznym stopniu kontrolują swoje wewnętrzne zarządzanie, w tym egzekwowanie prawa do

zawierania umów zewnętrznych. Rządy stanowe są podzielone na władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Na czele władzy wykonawczej stoi gubernator i gubernator-porucznik wybierani w głosowaniu powszechnym na czteroletnią kadencję. Każdy stan posiada również agencje wykonawcze pełniące różne funkcje, w tym w zakresie zasobów i rozwoju, zdrowia, edukacji, bezpieczeństwa publicznego, robót publicznych, spraw publicznych, finansów, planowania i budżetu oraz personelu. Władzę ustawodawczą sprawują pochodzące z wyboru jednoizbowe legislatury stanowe (poza dwuizbową w stanie Chuuk). Wszystkie stany mają również własne sądy najwyższe. W stanach Chuuk i Pohnpei gminy nabyły szerokich uprawnień, w tym możliwość uchwalania własnych konstytucji. Akty te enumeratywnie wymieniają wszystkie gminy wchodzące w ich skład (odpowiednio 35 i 12), na czele których stoją burmistrzowie.

Każdy ze stanów Mikronezji jest podzielony na grupy wysp, atole i pojedyncze wyspy, będące najmniejszymi jednostkami administracyjnymi, a mianowicie gminami (*municipalities*). Stan Yap jest podzielony na 21 gmin, z których każda charakteryzuje się wieloma jednostkami wiejskimi, ustanowionymi w oparciu o tradycyjne zwyczaje i historyczne granice. Gminy te są podzielone na 5 głównych grup wysp: cztery są znane jako Yap właściwy, zaś pozostałe to wyspy sąsiednie (*Neighboring Islands*). Stan Chuk obejmuje 40 gmin, spośród których 16 znajduje się na lagunie Chuuk, natomiast pozostałe 24 zlokalizowane są na Wyspach Zewnętrznych (*Outer Islands*). Stan Kosrae pierwotnie w 1980 r. został podzielony na 5 gmin. Obecnie jedna z nich, Walung, stanowi część większej gminy Tafunsak. Stan Pohnpei z kolei dzieli się na 6 gmin położonych na wyspie właściwej (*Pohnpei Proper*), a pozostałe 6, w tym jedna niezamieszкана, znajduje się na Wyspach Zewnętrznych.

Palau

Podobnie, jak Mikronezja, państwo to rozwinęło strukturę terytorialną o federalnym charakterze silnie osadzoną w systemie prawnym. Zgodnie z XI rozdziałem Konstytucji Republiki Palau (*Constitution of the Republic of Palau*) z 1980 r. ukształtowane zostały nowoczesne lokalne systemy zarządzania w 16 okręgach administracyjnych, określanych mianem stanów. Na mocy art. 1 tego aktu prawnego ustanowiono, że struktura i organizacja rządów stanowych musi być zgodna z zasadami demokratycznymi, tradycjami Palau i nie może być sprzeczna z postanowieniami ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 2 wszystkie uprawnienia rządu krajowego, które nie zostały wyraźnie przekazane stanom ani zabronione rządowi krajowemu, są uprawnieniami rządu krajowego. Może je delegować na rządy stanowe. Art. 3 i 4 konstytucji stanowią, że z zastrzeżeniem prawa federalnego, legislatury stanowe mają prawo do nakładania podatków obowiązujących w całym stanie, jak i do pożyczania pieniędzy na finansowanie programów publicznych lub na spłatę długu publicznego.

Od 1984 r., tj. uzyskania niepodległości przez Palau, każdy z 16 stanów tworzy własny system zarządzania, składający się z wybieranej władzy ustawodawczej – rady lokalnej oraz władzy wykonawczej, kierowanej przez gubernatora. Rady lokalne (legislatury) posiadają około 10-20 członków, a w niektórych tradycyjnym wodzom przysługują stałe miejsca w organie ustawodawczym. Inne stany utrzymują rolę tradycyjnych wodzów na szczeblu krajowym za pośrednictwem Rady Wodzów (*Council of Chiefs*). Jest to organ doradczy prezydenta w sprawach dotyczących tradycyjnych praw, zwyczajów oraz ich związków z konstytucją i prawami obowiązującymi na terytorium Palau. Rada

Wodzów cieszy się dużym szacunkiem wśród społeczności. Podejmuje ścisłą współpracę z wybieralnymi urzędnikami w zakresie różnych kwestii lokalnych i regionalnych, zapewniając udział tradycyjnych sposobów w demokratycznym zarządzaniu państwem.

Wyspy Salomona

Wyspy Salomona przed II wojną światową były podzielone na 12 okręgów administracyjnych. W okresie powojennym utrzymano podział okręgów na rady, a w niektórych przypadkach jedna rada stanowiła jeden okręg. Postanowienia odnoszące się do podziału terytorialnego włączono w przyjętej w 1978 r. Konstytucji Wysp Salomona (*Constitution of Solomon Islands*). Na mocy art. 13 tego aktu prawnego w unitarnej strukturze terytorialnej państwa przewidziano rząd niższego szczebla na poziomie prowincji (*provincial government*). Wskazano, że do czasu ustanowienia dalszych przepisów podstawą prawną dla funkcjonowania samorządu lokalnego pozostaje Rozporządzenie o samorządzie lokalnym (*Local Government Ordinance*). Na mocy art. 114 Konstytucji, państwo zostało podzielone na miasto Honiara i prowincje. Przyjęto, że parlament w drodze ustawowej określa liczbę prowincji i granice miasta Honiara, a także rolę tradycyjnych wodzów w prowincjach po rozpatrzeniu opinii Komisji ds. granic okręgów wyborczych.

W latach 80. i 90. XX w. czyniono wysiłki na rzecz wzmocnienia zasady decentralizacji i samorządności. Na mocy ustawy o rządzie prowincji z 1981 r. (*Provincial Government Act, 1981*) ustanowiono 7 prowincji. Ich zasięg pokrywał się z obszarem rad w poprzednio obowiązującym systemie. Przyjęcie ustawy o samorządzie lokalnym z 1985 r. nie przyniosło oczekiwanych rezultatów w postaci zapewnienia bardziej skutecznego świadczenia podstawowych usług na obszarach wiejskich i peryferyjnych. Duże znaczenie przypisywano przeglądowi konstytucji w związku z zamiarem wzmocnienia władz prowincji, których liczba w połowie lat 90. XX w. zwiększyła się do obecnych 9. Zgodnie z ustawą o rządzie prowincji (*Provincial Government Act, 1996*) z 1996 r. mogą być tworzone rady lokalne i rady prowincji, jednak możliwości te nie są wykorzystywane w praktyce. Po zniesieniu w 1997 r. rad lokalnych pojawiły się apele o przywrócenie samorządu lokalnego na obszarach wiejskich. Status stolicy, Honiary, został zmieniony z miasteczka na miasto (*city*). Nie została objęta żadną prowincją i jest zarządzana na mocy ustawy o Radzie Miasta Honiara z 1999 r. (*Honiara City Act, 1999, HCA*). W składzie HCA znajduje się 20 radnych, w tym 12 pochodzących z wyborów, 4 z mianowania i 4 z urzędu. Rada, której przewodniczy burmistrz, jest powoływana na 4-letnią kadencję.

Dla celów samorządu lokalnego kraj jest podzielony na 10 obszarów administracyjnych, z których 9 stanowią prowincje, zarządzane przez wybieranych członków prowincji. Są one podzielone na 183 okręgi. Dziesiątym obszarem administracyjnym jest miasto Honiara, zarządzane przez radę miejską, na czele której stoi burmistrz.

Vanuatu

Podział terytorialny Vanuatu podlegał licznym zmianom. W okresie kolonialnym i krótko po uzyskaniu niepodległości, tj. w latach 1968–1985, Vanuatu znane jako Nowe Hebrydy podzielone było na 4 obszary. W okresie 1985–1994 kraj ten składał się z 11 regionów. Od 1994 r. unitarne państwo Vanuatu jest podzielone na 6 prowincji, administrowanych przez lokalne rządy. Konstytucja Republiki Vanuatu (*Constitution of the Republic of Vanuatu*) z 1980 r. przewiduje samorząd lokalny i uznaje zasadę decentralizacji. Obowiązuje podział kraju na regiony samorządowe (*Local Government*

Regions), a każdy region ma być zarządzany przez radę, w której zasiadają przedstawiciele zwyczajowych wódzów. Dwa miasta – Port Vila (stolica) i Luganville są zarządzane przez rady miejskie, natomiast społeczności wiejskie posiadają rady prowincji. Konstytucja przewiduje ustanowienie Narodowej Rady Wódzów (Malvatu Mauri) do nadzoru nad sprawami związanymi ze zwyczajami i tradycją.

Samorząd lokalny został ukształtowany w drodze aktów prawnych z 1980 r., w tym ustawy o administracji okręgowej (*District Administration Act*) i ustawy o gminach (*Municipalities Act*). Istotne znaczenie miały także ustawa o planowaniu fizycznym z 1987 r. (*Physical Planning Act*, 1987) oraz ustawa o decentralizacji i samorządach lokalnych z 1994 r. (*Decentralisation and Local Government Regions Act*, 1994), na mocy której skonsolidowano system rad prowincjonalnych, przenosząc uprawnienia wykonawcze z prezydentów rad prowincjonalnych na sekretarzy generalnych rady (*Council's Secretary General, CEO*). Są to urzędnicy mianowani przez rząd krajowy. W składzie rad prowincjonalnych znajdują się członkowie wybierani i mianowani przez ministra spraw wewnętrznych, w tym wodzowie (spośród nominowanych przez organy przedstawicielskie), kobiety, przedstawiciele młodzieży i kościołów. Rady prowincjonalne mają prawo do tworzenia komitetów według własnego uznania, w tym finansowe i planowania fizycznego, których skład musi odzwierciedlać polityczną proporcjonalność rady jako całości. Jednym z nowszych obecnie obowiązujących aktów prawnych jest ustawa o decentralizacji z 2013 r. (*Decentralisation Act*, 2013).

Kiribati

W Republice Kiribati samorząd lokalny został uznany na mocy Konstytucji (*Constitution of Kiribati*) z 1979 r., lecz faktycznie uregulowany na mocy ustawy o samorządzie lokalnym z 1984 r. (*Local Government Act*, 1984). W ostatnich dekadach nastąpiła stopniowa decentralizacja uprawnień w celu większego zaangażowania lokalnych społeczności i przejęcia przez nie odpowiedzialności za własne sprawy i rozwój. Krajowe polityki dotyczące samorządu lokalnego w tym unitarnym państwie ustala rząd centralny za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych i społecznych (*Minister of Internal and Social Affairs, MISA*). Jest to główną przyczyną ciągłych napięć między wybieranymi władzami lokalnymi a tradycyjnymi przywódcami, którzy podważają zasadność działań podejmowanych przez rady. Wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie lokalnym w 2006 r. szefowie rad (*Chief Councillors*) ponownie otrzymali tytuł burmistrzów i są obecnie wybierani w głosowaniu powszechnym na 4-letnią kadencję.

Zgodnie z obowiązującym podziałem administracyjnym funkcjonują 23 rady wyspiarskie (*island councils*) oraz 2 rady miejskie utworzone odrębnie dla obszarów zurbanizowanych na wyspie stołecznej Tarawa oraz jedna na Wyspie Bożego Narodzenia (Kiritimati).

Wyspy Marshalla

Konstytucja Republiki Wysp Marshalla (*Constitution of the Republic of Marshall Islands*) z 1979 r. na mocy rozdziału IX art. 1 tworzy podstawy prawne dla systemu władzy lokalnej

w tym unitarnym państwie na każdej zamieszkałej wyspie i atolu. Zgodnie z art. 2 samorządy są uprawnione do stanowienia rozporządzeń (*ordinances*) w obszarze swojej jurysdykcji, a także nakładania lokalnych podatków i przeznaczania funduszy na cele lokalne. Szczegółowe regulacje prawne odnoszące się do funkcjonowania gmin

zawarte zostały w ustawie o samorządzie lokalnym z 1980 r. (*Local Government Act*, 1980). Część IV ustawy ustanawia wymóg pisemnej konstytucji dla każdego samorządu lokalnego. Zgodnie z rozdziałem 2 powoływana jest rada (*Council*) w składzie przewidzianym ustawą zasadniczą i którą zatwierdzi minister właściwy ds. samorządu lokalnego, wybieraną przez uprawnionych wyborców. Powoływany jest także komitet wykonawczy (*executive committee*) jako główny organ wykonawczy samorządu lokalnego. Składa się on z przewodniczącego; członka parlamentu szczebla krajowego (*Nitije*), który reprezentuje obszar samorządu lokalnego oraz innych członków rady.

Pod względem administracyjnym Wyspy Marshalla podzielone zostały na 23 dystrykty, które odpowiadają położeniu atoli. Na szczeblu samorządowym dzielą się na 33 gminy.

Fidżi

Republika Fidżi posiada własny system władzy lokalnej, o którym konstytucja nie wspomina. W szerokim zakresie odnosi się do niego ponad 30 ustaw. Lokalne rady miejskie w tym unitarnym państwie funkcjonują zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym z 1972 r. (*Local Government Act 1972*), natomiast rady prowincji na obszarach wiejskich i częściowo tradycyjne zarządzanie wioskami podlega ustawie o sprawach Fidżi z 1978 r. (*Fijian Affairs Act*, 1978). W konsekwencji dwa różne zestawy organów samorządowych są zarządzane przez różne ministerstwa. Na czele wioski (*koro*) stoi turaga-ni-koro, wybierany lub mianowany przez jej mieszkańców. Kilka wiosek tworzy tikina lub dystrykt, zaś kilka tikina tworzy yasana lub prowincję. Na czele każdej prowincji stoi przewodniczący (Roko Tui). Rada ds. Fidżi (*Fijian Affairs Board*), utworzona na mocy ustawy o sprawach Fidżi, reguluje kwestie dotyczące administracji sprawami rdzennych mieszkańców, w tym usług celnych. Rada odsyła niektóre sprawy do Wielkiej Rady Wodzów (*Great Council of Chiefs*), ustanowionej przez prezydenta na mocy tej samej ustawy.

Fidżi pod względem administracyjnym podzielone jest na 14 prowincji, które dzielą się na mniejsze jednostki administracyjne.

Samoa

Podobnie jak na Fidżi, system samorządu lokalnego unitarnego państwa Samoa opiera się na tradycyjnych i zwyczajowych praktykach oraz normach. Konstytucja (*Constitution of the Independent State of Samoa*) z 1960 r. pomija kwestie dotyczące struktury terytorialnej. Samorząd lokalny funkcjonuje zgodnie z ustawą o wiejskich fono z 1990 r. (*Village Fono Act*, 1990) i ustawą o sprawach wewnętrznych z 1995 r. (*Internal Affairs Act*, 1995). Zachowano tradycyjny system lokalnego zarządzania, oparty na regularnych spotkaniach (*fonos*) wodzów (*matai*), czyli głów rodzin w niemal 300 wioskach. Rady wiosek, które zarządzają sprawami lokalnymi, składają się z głów rodzin.

Do celów administracyjnych Samoa jest podzielone na 11 okręgów, w składzie których znajduje się około 250 wiosek. Każda wioska wyznacza jednego ze swoich wodzów jako „burmistrza” (*pulenu'u*) do kontaktów z rządem centralnym i podejmowania szeregu obowiązków, głównie administracyjnych. Jest to urząd powstały jeszcze w epoce kolonialnej, będący swego rodzaju łącznikiem między władzą centralną a władzami lokalnymi.

Tuvalu

Utworzenie protektoratu Wysp Gilberta (obecne Kiribati) i Ellice (obecne Tuvalu) w 1892 r., zapoczątkowało ustanowienie lokalnej administracji przez pochodzące z wyboru rady wysp. Ramy prawne dla systemu władzy lokalnej w tym unitarnym państwie (faktycznie od 1978 do 1999 r.) zapewniło rozporządzenie o samorządzie lokalnym z 1966 r. (*Local Government Ordinance*, 1966), ustanowione dla 8 zamieszkałych wysp. Polityka na szczeblu lokalnym skupiała się głównie na finansowaniu usług lokalnych. Konstytucja Tuvalu (*Constitution of Tuvalu*, 1986) z 1986 r. nie zawierała postanowień odnoszących się do systemu władzy lokalnej.

Obecnie podstawowym aktem prawnym, zgodnie z którym zarządzane są rady wysp, jest ustawa Falekaupule z 1997 r. (*Falekaupule Act*, 1997). Ustawa ta przewiduje rozwój wysp zewnętrznych poprzez decentralizację funkcji rządowych na rzecz samorządu lokalnego. Łączy tradycyjne zarządzanie z „nowoczesnymi” 6-osobowymi wybieranymi radami wysp, określanymi jako Kaupule. Podejmują one szereg funkcji w porozumieniu z Falekaupule, tj. tradycyjnymi spotkaniami na wyspach, przed którymi ponoszą odpowiedzialność (jako ich organ wykonawczy). Ustawa z 1997 r. rozszerza ustawowe uznanie Falekaupule jako podstawowej instytucji społecznej, a zarazem suwerennej władzy na wyspach, nadając im prawo do nadzorowania spraw lokalnych.

Tonga

Postanowień odnoszących się do samorządu lokalnego nie przyjęto również w konstytucji Królestwa Tonga (*Constitution of Tonga*) z 1875 r. System samorządu lokalnego w tym unitarnym państwie opiera się na tradycji i zwyczaju. Podstawę prawną funkcjonowania władz lokalnych stanowią dwa akty prawne z 1988 r.: ustawa o fonos (*Fonos Act*, 1988) i ustawa o urzędnikach dystryktowych i miejskich (*District and Town Officers Act*, 1988). Działalność samorządu lokalnego ogranicza się do zwoływania zebrań na szczeblach miast, dystryktów i wsi (*fonos*), przeprowadzania demokratycznych wyborów od 1965 r. i pracy urzędników. Jako instytucja zgromadzenia mieszkańców *fonos* mogą zwołać też wyższe osobistości rządowe (*grand fonos*) oraz lokalni przedstawiciele szlachty. Utworzenie w 2007 r., z inicjatywy lokalnego szlachcica, pierwszej rady wioski, wspieranej przez urzędnika szczebla dystryktu, a także kolejnych rad wiejskich w Ma'ufanga i Nukunuku, wskazuje na szerszy proces zmian w systemie władzy lokalnej.

Pod względem administracyjnym Tonga jest podzielone na 5 prowincji, zwanych okręgami wysp (*Island Divisions, IDs*), które składają się z 23 dystryktów i 175 wiosek. Są one rozmieszczone na 3 głównych wyspach kraju, a ich zarządzaniem zajmuje się biuro gubernatorów prowincji Ha'apai i Vava'u (*Governors of Ha'apai and Vava'u*). Uczestniczy w nim także niewielka liczba pochodzących z wyboru i dystryktów urzędników.

Nauru

Nauru stanowi przykład państwa unitarnego, które nie wypracowało żadnego trwałego systemu władzy lokalnej. W konstytucji najmniejszej republiki świata (*Constitution of Nauru*, 1968) z 1968 r. samorząd lokalny został pominięty. W 1992 r. rząd krajowy rozwiązał funkcjonującą od 1953 r. Radę Samorządu Lokalnego Nauru i zastąpił ją Radą Wyspy Nauru (*Nauru Island Council, NIC*). Było to spowodowane oskarżeniami wobec poprzedniego organu o złe wybory inwestycyjne i rażącą niegospodarność. Działając jako samorząd lokalny i świadcząc usługi publiczne, NIC została wybrana w ramach tych samych 8 okręgów wyborczych, co parlament krajowy (okręg Uvenide wybrał

dwóch członków). NIC została rozwiązana w 1999 r., a wszystkie jej aktywa i pasywa stały się własnością rządu krajowego.

Pod względem administracyjnym Nauru jest podzielone na 14 dystryktów (okręgów), o powierzchni wynoszącej średnio 1 km kw., chociaż największy okręg (Anibare) obejmuje obszar ponad 3 km kw.

Finanse samorządu lokalnego

Odpowiednie finansowanie jest niezbędne dla skutecznego i stabilnego samorządu lokalnego. W państwach Oceanii brakuje środków finansowych do zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców i rozwoju lokalnych społeczności. Mimo że samorządy lokalne co do zasady mają dostęp do relatywnie szerokiego zakresu dochodów, w praktyce uzyskiwane przez nie przychody ze źródeł własnych często podlegają ograniczeniom, wynikającym z polityki i regulacji rządu centralnego. Na ich wysokość wpływają również ograniczona zdolność małych i biednych społeczności do ponoszenia kosztów oraz nieodpowiednie zarządzanie finansami, co prowadzi do rosnącej zależności od dotacji i subsydiów rządu centralnego. Jest ona na ogół wysoka, podczas gdy lokalna swoboda podejmowania decyzji o wydatkach pozostaje co do zasady niska. Brak zasobów, zarówno ludzkich, jak i finansowych oraz związany z tym niski poziom wydatków samorządów lokalnych (zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich) przekłada się na słabość struktur lokalnych. Ma to również znaczenie w aspekcie ograniczonego zakresu funkcji, jakie pełnią władze lokalne w tych krajach.

Tuvalu na tle pozostałych krajów Oceanii wyróżnia się stosunkowo wysokim poziomem wydatków lokalnych w przeliczeniu na mieszkańca, co można łączyć z rozwojem krajowego systemu funduszy powierniczych. Fundusze powiernicze (*trust funds*) to fundusze z aktywami finansowymi, które są zarządzane w ramach prawnego porozumienia powierniczego. Celem takiego funduszu jest generowanie dochodu poprzez inwestycje. Fundusze powiernicze są tworzone zazwyczaj, gdy występuje nadwyżka podaży zasobów – jak w przypadku funduszu powierniczego Nauru (*Nauru Phosphate Royalties Trust, NPRT*), który powstał w 1968 r. w związku z uzyskiwanymi dochodami z wydobywania fosforanów, czy też funduszu Tonga (*Tonga Trust Fund*), utworzonego w 1988 r. w związku ze znaczącymi dochodami uzyskiwanymi przez rząd ze sprzedaży paszportów osobistych w celu zapewnienia środków na sytuacje kryzysowe i okazjonalne projekty. Co ciekawe, władze samorządowe w tym kraju nie mają uprawnień do pozyskiwania dochodów na poziomie lokalnym, a wynagrodzenia i wszelkie dodatki dla urzędników szczebli okręgowego i miejskiego wypłaca rząd centralny.

Przyczyną utworzenia funduszu powierniczego Tuvalu (*Tuvalu Trust Fund, TTF*) był oczekiwany niedobór zasobów. Fundusz Powierniczy Tuvalu, założony w 1987 r. na mocy wielostronnej umowy międzynarodowej między Tuvalu, Nową Zelandią, Wielką Brytanią i Australią, stanowił odpowiedź na krytyczne i długoterminowe luki budżetowe. Miał przyczynić się do stabilności finansowej Tuvalu poprzez zapewnienie dodatkowego źródła dochodów na pokrycie stałych wydatków i uczynienie kraju bardziej niezależnym finansowo. Jest uznawany za najbardziej udany fundusz publiczny na Pacyfiku. Dodatkowy Fundusz Powierniczy Falekaupule (*Falekaupule Trust Fund, FTF*) utworzony został na mocy ustawy Falekaupule z 1999 r. w celu wspierania rozwoju finansowego na wyspach zewnętrznych. Jest to umowa między

rządem krajowym a rządem lokalnym (Kaupule), będącymi beneficjentami funduszu. Podział dochodów jest dokonywany proporcjonalnie do pierwotnego wkładu każdej z 8 wysp. Poziom transferów rządowych na rzecz rad wyspiarskich jest ustalany na podstawie opinii ministra spraw wewnętrznych. W ramach całkowitej rocznej dotacji 63% jest warunkowe, a pozostałe 37% bezwarunkowe. Istnieją 3 rodzaje dotacji rocznych: ryczałtowa, wiązana i wynikająca z ustawy Falekaupule, która przeznaczona jest na pokrycie wynagrodzeń pięciu głównych pracowników rad wyspiarskich na każdej wyspie.

Międzypokoleniowy Fundusz Powierniczy Wysp Marshalla (*Marshall Islands Intergenerational Trust Fund, MIITF*) utworzony został w 1999 r., w celu pomocy rządowi w osiągnięciu niezależności budżetowej. System zarządzania finansami publicznymi w tym kraju jest wysoce scentralizowany, z ograniczonym sektorem samorządu lokalnego. Ministerstwo Finansów stanowi centralną agencję odpowiedzialną za finanse publiczne. Rząd centralny zapewnia znaczące kwoty finansowania samorządom lokalnym w formie transferów. Istnieje duże zróżnicowanie wśród samorządów lokalnych: niektóre polegają niemal całkowicie na transferach, inne zaś posiadają alternatywne źródła finansowania, takie właśnie jak fundusze powiernicze. Transfery dokonywane przez rząd centralny na rzecz samorządów obejmują: Fundusz Samorządu Lokalnego (*Local Government Fund, LGF*), uznawany za podstawowy kanał przekazywania dotacji rządu centralnego samorządom lokalnym; Fundusz Rozwoju Gospodarczego Wysp Zewnętrznych (*Outer Islands Economic Development Fund, OIEDF*), zapewniający wsparcie rozwojowe dla wysp zewnętrznych oraz inne konkretne granty, przyznawane przez zewnętrzne agencje darczyńców na określone cele, jak np. pokrycie kosztów przeprowadzenia audytu dla samorządów lokalnych otrzymujących dotacje z USA.

W Kiribati, tj. państwie o porównywalnym środowisku gospodarczym do Tuvalu, wydatki na mieszkańca samorządu lokalnego są wyraźnie niższe. Nie ma ustalonej polityki odnośnie do podziału dochodów między władze centralne i lokalne. Płatności transferowe w Kiribati są dokonywane w celu wsparcia zrównoważonych budżetów poszczególnych władz. Już w 1956 r., czyli podczas brytyjskiej administracji kolonialnej Wysp Gilberta i Ellice, utworzony został Fundusz Rezerwowego Wyrównywania Dochodów Kiribati (*Kiribati Revenue Equalization Reserve Fund, RERF*). Fundusz ten skapitalizowano przy użyciu wpływów podatkowych z wydobywania fosforytów. RERF ustanowiony został w oczekiwaniu na wyczerpanie fosforytów, jak również w celu udzielenia pomocy w zrównoważeniu przyszłego budżetu. Fundusz ten jest w pełnym zakresie wykorzystywany przez rząd do inwestowania, dystrybucji i wykorzystywania jego zasobów. Podstawę prawną funkcjonowania RERF jest ustawa o finansach publicznych (kontrola i audyt) (*Public Finance [Control and Audit] Act*) z 1976 r. Pewne kwoty w ramach budżetu krajowego są zarezerwowane na konkretne działania podejmowane na szczeblu lokalnym, takie jak utrzymanie dróg, budynków szkolnych, szpitali i mieszkań dla oddelegowanych przez rząd pracowników. Rząd centralny płaci pełną pensję dla oddelegowanego personelu i wnosi znaczny wkład w pensje i wynagrodzenia pracowników samorządowych. Z poziomu władz krajowych udzielana jest pomoc na m.in. zapewnienie promów między głównymi wyspami i wysepkami, do których mieszkańcy nie są w stanie dostać się drogą lądową. Minister spraw wewnętrznych i społecznych zachowuje prawo do zatwierdzania lub odrzucania budżetów władz lokalnych.

W znacznym stopniu na finansowaniu przez rząd krajowy polegają również samorządy lokalne w Papui-Nowej Gwinei. Departament Spraw Samorządów Prowincjonalnych i Lokalnych ((*Department of Provincial and Local Government Affairs, DPLGA*) w Ministerstwie Stosunków Międzyrządowych ma ustawową odpowiedzialność za wszystkie sprawy związane z samorządem lokalnym. Władze lokalne uzyskują dochody z podatków, opłat, obciążeń, należności i grzywien. Ustawa organiczna o rządach prowincjonalnych i samorządach lokalnych ustanawia podział dochodów między szczeble rządowe, uwzględniający dotacje administracyjne, na personel, na rozwój oraz usługi miejskie. Lokalne wynagrodzenia są wypłacane przez rząd centralny. DPLGA nadzoruje podatki lokalne poprzez zatwierdzanie budżetu i raportowanie. W każdej prowincji samorządy lokalne uczestniczą we Wspólnym Komitecie ds. Planowania Okręgowego i Priorytetów Budżetowych, który podlega Wspólnemu Komitetowi Planowania na poziomie prowincji.

Na Wyspach Salomona znaczne płatności transferowe dokonywane są przez rząd centralny do stolicy kraju, Honiara, jak i prowincji w celu pokrycia kosztów bieżących oraz wydatków kapitałowych. Miasto i prowincje ponoszą odpowiedzialność za pobieranie i podnoszenie podatków, natomiast rząd centralny za wynagrodzenia personelu w szkołach, klinikach zdrowia oraz personelu technicznego oddelegowanego do pracy w samorządzie lokalnym. Rada Miasta Honiara pozwala nakładać podatki w formie stawek od nieruchomości i stawek podstawowych, w tym podatek od działalności gospodarczej, gier/kasyn, pojazdów i alkoholu. HCA pozwala również na pozyskiwanie dochodów z opłat za usługi lub licencji, zezwoleń, składek, opłat lub należności określonych w statutach rady. Dyrektor generalny jako sekretarz miasta, jest odpowiedzialny za decyzje dotyczące zatrudnienia, jak i zwolnień. HCA zatrudnia pracowników bezpośrednio, ale mogą oni zostać także oddelegowani z agencji rządowych i opłacani przez rząd krajowy. Personel zatrudniony bezpośrednio jest opłacany przez rząd prowincji.

Podobnie w Vanuatu dokonywane są znaczne płatności transferowe z administracji centralnej do samorządu lokalnego. Dotacje dzielą się na dwie kategorie: około 70% na wsparcie budżetowe (wydatki administracyjne), a pozostałe 30% na małe projekty kapitałowe. Są one rozdzielane równo pomiędzy 6 rządów prowincji. Rząd centralny opłaca pensje i dodatki sekretarzy generalnych i księgowych rad prowincji. Pozostałe źródła dochodów władz lokalnych w Vanuatu są podobne do tych na Fidżi, a mianowicie licencje na prowadzenie działalności gospodarczej, opłaty za pojazdy, opłaty za zagospodarowanie nabrzeża i fizyczne planowanie. Władze lokalne mogą wprowadzać zmiany w odniesieniu do opłat pobieranych za różne usługi, nie mają jednak wpływu na poziom podatków. Dwa akty prawne, tj. ustawa o decentralizacji z 2013 r. oraz ustawa o gminach z 1988 r. zezwalają władzom lokalnym na zaciąganie pożyczek, ale są one ograniczone przez małe budżety lub niezdrowy przepływ środków pieniężnych. Średni poziom wydatków na mieszkańca pozostaje względnie niski.

Wsparcie dla rad miejskich na Fidżi jest udzielane przez rząd centralny bez ustanawiania formalnej polityki podziału dochodów. Podejmowane są działania w zakresie polityki miejskiej i zarządzania rozwojem miejskim, przede wszystkim w zakresie projektów infrastrukturalnych. Rząd zapewnia dotacje w proporcji 50-50, czyli tzw. Fundusz Wyzwań (*Challenge Fund*). Urząd ds. Szkoleń i Produktywności Fidżi

(*Training and Productivity Authority of Fiji, TPAF*) organizuje ciągłe szkolenia dla rad za opłatą wynoszącą 1% ich listy płac. Główne źródła przychodów stanowią stawki, opłaty targowe, licencje biznesowe, opłaty budowlane i wnioski deweloperskie, czynsze za nieruchomości oraz opłaty za korzystanie z nieruchomości. Rady lokalne są odpowiedzialne za pobieranie stawek i opłat od użytkowników. Mogą zaciągać pożyczki, ale tylko jeśli uzyskają zgodę ministra. Główne pozycje ich wydatków stanowią administracja, usługi dla podatników, konserwacja, odsetki od pożyczek oraz długi/amortyzacja. Wydatki na mieszkańca fidżyjskich samorządów miejskich są bardzo zróżnicowane.

Rząd krajowy Samoa dokonuje płatności transferowych na rzecz władz lokalnych za inwestycje kapitałowe na zasadzie *ad-hoc*. Wiejskie fono mają prawo do nakładania podatków (ich wysokość nie została określona) zgodnie z użytkowaniem wioski w celu wspierania działań społeczności. Nie przyjęto regulacji prawnych, umożliwiających egzekwowanie ich pobierania, przy czym tradycyjne sankcje mogą być egzekwowane za zgodą sądu. Fono zbierają i wydają fundusze według własnego uznania. Większość z nich nie posiada budżetu, ale zbiera fundusze na konkretne projekty, jak np. budowa szkoły czy kościoła. Samorządy wiejskie opodatkowują swoich mieszkańców na projekty wiejskie, takie jak drogi plantacyjne, mury morskie lub zaopatrzenie w wodę. Takie uprawnienia lokalnych władz wynikają wyłącznie ze zwyczajów i przyjętego stylu życia. W praktyce świadczenie usług infrastrukturalnych przejmuje na siebie rząd, chociaż często z lokalnym wkładem, co powoduje, że nakładanie takich podatków należy do rzadkości i dotyczy wyłącznie spraw kulturalnych.

W Palau agencje rządowe znajdują się w centrum planowania, budżetowania, wdrażania i monitorowania świadczenia wszelkich usług dla społeczności. Ramy polityki określającej relacje oraz podział ról i obowiązków między rządem krajowym a stanowymi pozostają niejasne albo nie istnieją. Stanowi to duże utrudnienie dla władz stanowych, które polegają na rządzie krajowym w zakresie świadczenia większości usług rządowych obywatelom. Słabe ramy polityki na poziomie rządu stanowego, a także niejednolite polityki w różnych stanach stwarzają wyzwania w zakresie egzekwowania prawa i przestrzegania przepisów krajowych. Polityki realizowane przez stany są często sprzeczne z politykami na poziomie krajowym. Roczne budżety stanowe są przygotowywane przez biuro gubernatora na podstawie prognozy wydatków i dochodów. Poza miastem Koror i kilkoma innymi stanami, większość administracji zatrudnia tylko jedną osobę z podstawowymi umiejętnościami księgowymi, która odpowiada za przygotowanie budżetu.

Mikronezja stworzyła zdecentralizowany system zarządzania finansami publicznymi, z funkcjami świadczenia usług delegowanymi do stanów. Odpowiedzialność za wydatki na szczeblu krajowym jest związana głównie z tworzeniem polityki, środowiskiem regulacyjnym, funkcjami krajowymi i nadzorem. Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji stanowi podstawę do gromadzenia zasobów i ich wydatkowania, w tym poprzez ustanowienie zobowiązania obywateli i mieszkańców kraju do wnoszenia wkładu w finansowanie rządu za pomocą podatków. Zgodnie z ustawą zasadniczą parlament zobowiązany jest do przyjęcia ogólnych szacunków wydatków na usługi publiczne przed rozpoczęciem nowego roku fiskalnego. Ponadto wymagane jest, aby żadne środki publiczne nie były wydatkowane bez wcześniejszego przydziału przez parlament.

Nadzór nad samorządem lokalnym

Dwa kraje Oceanii, a mianowicie Mikronezja i Palau, stanowią państwa o federalnej strukturze terytorialnej. Utworzone zostały jako luźne federacje polityczne na mocy porozumienia o wolnym stowarzyszeniu ze Stanami Zjednoczonymi (*Compact of Free Association Agreement*).

Mikronezja

Rząd krajowy nie sprawuje władzy centralnej ani jakiegokolwiek zwierzchnictwa nad rządami stanowymi. W świetle postanowień konstytucji FSM mają one zapewnione równoległe uprawnienia do funkcjonowania jako półautonomiczne rządy w zakresie sprawowania władzy przedstawicielskiej oraz w zarządzaniu i kierowaniu krajem. Ta wyjątkowa konfiguracja prawna i polityczna pozwala utrzymać system zarządzania i przywództwa, w ramach którego polityka publiczna, wszelkie decyzje, programy, usługi i alokacja zasobów są realizowane na podstawie specjalnej agendy wykonawczej i ustawodawczej przyjętej w danym stanie. W zarządzaniu na szczeblu stanowym dostrzec można jednak dramatyczne osłabienie przywództwa i słabe rządy, co odzwierciedlają takie nadużycia jak nepotyzm, ingerencja polityczna jak i kierowanie się osobistym interesem przez rządzących w celu uzyskania wpływów publicznych.

Palau

W tym kraju, silnie zakorzenionym w tradycyjnych systemach zarządzania i podejmowania decyzji, nowoczesny system zarządzania lokalnego pozostaje na początkowym etapie rozwoju. Przyjęcie konstytucji pozwoliło na ustanowienie lokalnych jednostek zarządzających, które wykonują zadania administracyjne i legislacyjne, zwiększając udział obywateli w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym. Władza szczebla krajowego ponosi odpowiedzialność za świadczenie szeregu usług, w tym edukacyjnych i zdrowotnych. Organem odpowiedzialnym za ich realizację, wspieranie rządów stanowych oraz utrzymywanie relacji między rządami stanowymi a administracją centralną pozostaje Biuro Spraw Wewnętrznych Ministerstwa Stanu (*Ministry of State's Bureau of Domestic Affairs*). Rola tego organu obejmuje wzmocnienie zadań i obowiązków władz centralnych i lokalnych w podejmowaniu decyzji oraz nadzorze na szczeblu lokalnym.

Papua-Nowa Gwinea

Władze krajowe mają istotny wpływ na rządy prowincji: mogą modyfikować, a nawet zupełnie zmieniać granice jednostek podziału terytorialnego. W zdecentralizowanym systemie rządów Papui-Nowej Gwinei Departament ds. Spraw Prowincji i Samorządu Lokalnego (*Department of Provincial and Local Government Affairs, DPLGA*) pełni kluczową rolę we wzmacnianiu pozycji władz prowincjonalnych i lokalnych. Ponosi ustawową odpowiedzialność za wszystkie sprawy związane z samorządem lokalnym. DPLGA zapewnia wytyczne polityczne, programy budowania potencjału i koordynację finansowania w celu wzmocnienia pozycji władz lokalnych w zakresie świadczenia podstawowych usług i skutecznego wdrażania projektów rozwojowych dla społeczności. Minister ds. spraw prowincji i samorządu lokalnego ma prawo odwołać

członków samorządu za niewłaściwe sprawowanie urzędu lub zaniedbanie obowiązków.

W zarządzaniu prowincjami dostrzec można brak wykwalifikowanych kadr i ambicje lokalnych elit, prowadzące do przekraczania przez nie swoich uprawnień. W przypadku stolicy kraju, Port Moresby, nadużycia urzędu (w tym korupcja, oszustwa finansowe na wielką skalę) oraz intrygi polityczne uniemożliwiły faktyczne wypełnianie obowiązków przez radę miasta. Ujawnione w 1995 r. raporty wykazały, że dochodziło do przypadków płacenia pieniędzy przez lokalnych polityków nieistniejącym kontrahentom i niewłaściwego wykorzystania nieruchomości należących do rady miasta.

Na Wyspach Salomona, Vanuatu, Kiribati, Wyspach Marshalla, Fidżi, Tuvalu i Tonga rządy krajowe poprzez właściwego Ministra sprawują ścisły nadzór nad samorządem lokalnym. Zakres uprawnień nadzorczych wobec władz szczebla lokalnego w tych unitarnych państwach jest określony na mocy obowiązujących przepisów prawnych w danym kraju.

Wyspy Salomona

Ministrowi spraw wewnętrznych przyznane zostało uprawnienie do ustanawiania rad samorządu lokalnego i określanie funkcji rad w świetle postanowień ustawy o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*, 1996) z 1996 r. Obecnie nadzór ministra odnosi się wyłącznie do rady lokalnej w Honiarze, tj. stolicy państwa minister odpowiada za przestrzeganie prawa i wyrażanie zgody na realizowane polityki, w tym zarządzenia rady, a także wprowadzane stawki, opłaty, kredyty i wszelkie sprawy finansowe. Nadzór ministra obejmuje przekazywanie radzie niektórych funkcji przewidzianych w ustawodawstwie krajowym. Ponadto Minister jest upoważniony do rozwiązania rady w przypadku niewłaściwego wypełniania przez nią swoich funkcji lub korupcji. Na tej podstawie kilkakrotnie doszło do rozwiązania tego organu, m.in. w 1990 r. i ponownie w latach 2004-2006.

Vanuatu

Nadzór nad samorządem lokalnym przyznano Departamentowi Władz Lokalnych (*Department of Local Authorities*), wchodzącemu w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Uprawnienia ministra obejmują prawo do wydawania zarządzeń dotyczących składu gmin i wyborów, zatwierdzanie mianowania i odwołania urzędników oraz wprowadzanie zmian do budżetu i regulaminów. Minister ma również prawo zawiesić radę i mianować w jej miejsce komisarzy. Rada Port Vila została zawieszona w 2005 r., a rok później także rada Luganville na podstawie oskarżeń o przywłaszczenie środków publicznych. W 2006 r. rada prowincji Sanma została rozwiązana z powodu ciągłej nieobecności radnych na posiedzeniach i oskarżeń o niewłaściwe zarządzanie oraz korupcję.

Kiribati

Uprawnienia ministra spraw wewnętrznych i społecznych (*Minister of Internal and Social Affairs, MISA*) zostały określone w rozporządzeniu o samorządzie lokalnym z 1966 r. (*Local Government Ordinance*, 1966) i ustawie o samorządzie lokalnym z 2006 r. (*Local Government Act*, 2006). Przewidują one zatwierdzanie statutów i pomaganie radom lokalnym w opracowywaniu statutów, przeprowadzaniu audytów wewnętrznych i sporządzaniu sprawozdań końcowych do kontroli przez audytora generalnego (*Auditor General*). Wsparcie ministra obejmuje również zatwierdzanie budżetów władz

lokalnych. W ostatniej dekadzie miały miejsce cztery przypadki interwencji ministra zakończonej zawieszeniem rady z powodu korupcji i nadużycia urzędu.

Wyspy Marshalla

Zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym z 1980 r. minister właściwy ds. samorządu lokalnego, może uzgodnić z audytorem generalnym przeprowadzenie kontroli samorządu lokalnego. Odbywa się ona na wniosek nie mniej niż 25 proc. zarejestrowanych wyborców na obszarze samorządu lokalnego albo z własnej inicjatywy audytora generalnego lub osób przez niego upoważnionych w dowolnym momencie, jeśli są podstawy do podejrzeń jakichkolwiek nieprawidłowości fiskalnych w prowadzeniu spraw i działalności samorządu lokalnego. Jeśli działanie, zarządzanie lub kondycja finansowa samorządu lokalnego zagraża zdrowiu, bezpieczeństwu lub dobrobytowi ekonomicznemu danemu obszarowi samorządu lokalnego lub jeśli zawieszenie jest zalecane, Gabinet może zawiesić działanie samorządu lokalnego i wyznaczyć zarządcę komisarycznego (*Administrator-Receiver*), przyznając mu niektóre lub wszystkie uprawnienia i funkcje samorządu lokalnego.

Fidżi

Nadzór nad działalnością rad lokalnych sprawuje Ministerstwo Samorządu Lokalnego i Rozwoju Miast (*Ministry of Local Government and Urban Development*). Organ ten zatwierdza roczne preliminarze budżetowe, miesięczne sprawozdania finansowe z działalności, uchwały o podwyższeniu opłat lub obciążeń oraz wnioski o pożyczkę, które przekraczają 5 proc. szacowanych stałych dochodów rady. Odnotowano kilka przypadków zawieszenia rad miejskich w związku ze słabymi wynikami finansowymi i koniecznością poprawy jakości zarządzania. W praktyce pilna potrzeba przeglądu i aktualizacji ram prawnych funkcjonowania samorządu lokalnego wykazała potrzebę podjęcia ściślejszej współpracy między agencjami rządowymi a społeczeństwem obywatelskim, aby uniknąć „odgórnego” podejścia do formułowania polityki. W 2009 r. rząd Fidżi zastąpił wszystkie wybierane rady mianowanymi administratorami, wbrew zaleceniom komisji śledczej w tej sprawie. Ocena wydatków na mieszkańca tymczasem sugeruje, że rady miejskie mają do dyspozycji minimalne zasoby, aby osiągnąć zakładane cele.

Tuvalu

Rząd krajowy sprawuje ogólny nadzór nad samorządem lokalnym za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Ministry of Home Affairs, MHA*), a w jego ramach zwłaszcza Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nadzór ma zapewnić, że działania władz lokalnych mieszczą się w zakresie przyznanych im uprawnień i funkcji oraz że ustawowe usługi dla wyborców są odpowiednio i skutecznie świadczone. Do zadań MHA należy przede wszystkim sprawowanie nadzoru nad działaniami każdego departamentu w celu osiągnięcia krajowych celów i zadań określonych w Narodowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju, a także dokonywanie przeglądu polityk Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W ramach wykonywania uprawnień przewidzianych przez ustawę Falekaupule z 1997 r. przeprowadzane są konsultacje, regularne lub w razie potrzeby, między ministrem a falekaupule.

Tonga

Na głównej wyspie Tonga, Tongatapu, wybierani urzędnicy dystryktowi i miejscy podlegają bezpośrednio Kancelarii Premiera. Urzędnik miejski reprezentuje rząd centralny w wioskach, natomiast urzędnik na szczęblu dystryktu posiada władzę nad

grupą wiosek. Wyspy Niua są zarządzane bezpośrednio z prowincji Nuku'alofa, gdyż populacja tych wysp wynosi mniej niż 1500 osób. Zgodnie z obowiązującym prawem urzędnicy dystryktowi i miejscy są zobowiązani do regularnego składania sprawozdań do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Ministry of Internal Affairs, MIA*) z działalności wsi i dystryktu oraz do organizowania spotkań wsi lub prowincji. Minister może wymagać od urzędników szczebla lokalnego organizowania lub uczestniczenia w oficjalnych i ceremonialnych funkcjach rządowych.

Samoa i Nauru można uznać za przypadki szczególne, co wynika z faktu, że pierwsze z wymienionych państw nie posiada przepisów odnoszących się do kwestii nadzoru nad samorządem lokalnym, podczas gdy drugi kraj nie posiada systemu władzy lokalnej w ogóle.

Samoa

System samorządu wiejskiego nie został formalnie włączony do nowoczesnego systemu państwowego, a zatem nie ma przepisów dotyczących nadzoru rządu krajowego nad samorządem lokalnym. Istnieją jednak tradycyjne mechanizmy nadzorcze. Minister ds. kobiet, społeczności i rozwoju społecznego (*Minister for Women, Community and Social Development*), a nie minister spraw wewnętrznych, którego na Samoa nigdy nie powołano, jest odpowiedzialny za sprawy samorządu lokalnego. Obejmuje to utrzymywanie roboczych kontaktów z wioskami, uchwalanie przepisów prawnych i zapewnianie przywództwa w tej sferze. Uprawnienia ministra wynikają z ustawy o sprawach wewnętrznych z 1995 r. W świetle jej przepisów minister czasami wykorzystywał swoje uprawnienie do zawieszania „burmistrzów” wiosek za niezadowolające wyniki, niewypełnianie przez nich swoich obowiązków czy brak odpowiedzialności za realizowane zadania.

Nauru

Uwzględniając przeszłe doświadczenia związane z funkcjonowaniem Rady Samorządu Lokalnego Nauru, a także jej następczyni, która również uległa rozwiązaniu w 1999 r., można przyjąć, że społeczność tego mikropaństwa nie jest przywiązana do idei samorządności. Uwzględniając obecny kryzys finansowy Nauru i mikroskopijne rozmiary państwa, mniejsza liczba szczebli rządu może być postrzegana jako najbardziej odpowiednia droga rozwoju tego kraju.

Zakończenie

Rządzenie na poziomie lokalnym stanowi jedno z ważniejszych wyzwań, przed którym stoją kraje Oceanii. Te wyspiarskie państwa podejmują nieustanne wysiłki na rzecz stworzenia efektywnego systemu władzy lokalnej. Jednak szereg czynników, w tym warunki geograficzne, historyczne doświadczenia i ogólny brak przywiązania do idei samorządności powoduje, że struktury samorządowe na Pacyfiku Południowym pozostają słabo rozwinięte.

Specyfiką zarządzania na poziomie lokalnym jest rola tradycji i zwyczaju. O dużym znaczeniu tradycyjnych systemów samorządu lokalnego świadczy to, że przy braku przymusu wynikającego z obowiązujących przepisów prawnych, na przestrzeganie niepisanych reguł wpływa poczucie lojalności wobec własnej społeczności i waga jej opinii. Życie ludzi w krajach Oceanii pozostaje silnie uzależnione od jakości usług we wiosce czy osadzie, a rzadziej w mieście. W regionie znajduje się jedynie kilkadziesiąt miast i 4 formalnie ogłoszone stolice. Te zaś w istocie stanowią miejskie ośrodki

administracyjne, które rozwinęły się na ziemi wydzierżawionej od ich tradycyjnych właścicieli przez podmioty rządowe i pomimo upływu czasu nie stały się niczym więcej, jak nowoczesnymi wioskami miejskimi.

Samorządy lokalne na Pacyfiku Południowym borykają się z wieloma problemami. Dostrzec można ograniczone możliwości techniczne, słabo rozwiniętą infrastrukturę usług publicznych, wyraźną lukę zwłaszcza w obszarze polityki fiskalnej, nadmierną ingerencję polityczną ze strony władz krajowych, niedobór i niską jakość lokalnego przywództwa, a także bardzo ograniczone zasoby finansowe, którymi samorządy dysponują.

Unitarny charakter większości państw Oceanii przekłada się na istnienie silnej władzy centralnej, definiującej zakres uprawnień przyznanych władzom szczebla lokalnego. Kwestią szczególnie ważną w aspekcie niezbędnych reform jest określenie zakresu władzy, ról i obowiązków samorządów, zwłaszcza przy obecnym zróżnicowaniu, jeśli chodzi o normy prawne i ich źródła. Mając na względzie to, że większość ustawodawstwa regulującego działalność władz lokalnych pochodzi jeszcze z czasów kolonialnych, do palących zadań należy zaliczyć regularne przeglądy i aktualizację obowiązujących regulacji prawnych.

Podczas gdy niektóre z wyspiarskich państw Oceanii mogą mieć zdolność przewyższenia problemów finansowych, inne potrzebują w tym zakresie większego wsparcia. Każdy samorząd lokalny dąży do zwiększenia swoich przychodów, korzystając przy tym z różnych możliwości, np. opracowując politykę mającą na celu przyciągnięcie inwestycji albo nabycie dodatkowych gruntów w celu rozszerzenia swojej bazy przychodów. W kontekście istniejących systemów, potencjału i potrzeb samorządu lokalnego w krajach Oceanii konieczne jest stworzenie podstawy dla programowania lokalnego zarządzania. Dobre lokalne zarządzanie to nie tylko dostarczanie usług i zaspokajanie lokalnych potrzeb, ale podejście, które uwzględnia demokratyczny udział, jakość życia i zrównoważony rozwój środowiska naturalnego. To ostatnie zwłaszcza ma szczególne znaczenie w obliczu egzystencjalnego wyzwania dla tych niewielkich społeczności, jakie stanowią zmiany klimatyczne.

Sposobem na wzmocnienie potencjału i poprawę wydajności może być również ustanawianie sprofilowanych partnerstw, w tym np. technicznych z samorządami lokalnymi w Nowej Zelandii, Australii czy USA. Pogłębienie takiej regionalnej współpracy samorządów może przyczynić się do wzmacniania systemu władz lokalnych w państwach Pacyfiku Południowego i ich postępu w kierunku zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia:

- Alfred A. (i in.), *Republic of the Marshall Islands. Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators: Final Report*, October 2012, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/544031468059720456/full-report>.
- Graham B., *Trust Funds in the Pacific: Their Role and Future*, Asian Development Bank, Manila, January 2005, <https://www.adb.org/publications/trust-funds-pacific-their-role-and-future>.

- Hassal G. & Tipu F., *Local Governmnet in the South Pacific Islands*, "Commonwealth Journal of Local Governance" May 2008, nr 1.
- Hassal G., *Government and Public Policy in the Pacific Islands: small island developing states in the global era*, Public Policy and Governance, Emerald Publishing 2020.
- Konstytucja Fidži,
<https://www.laws.gov.fj/Home/information/constitutionoftherepublicoffiji>, Constitution of the Republic of Fiji 2013.
- Konstytucja Kiribati,
https://www.constituteproject.org/constitution/Kiribati_2013, The Constitution of Kiribati 1979.
- Konstytucja Nauru, http://ronlaw.gov.nr/nauru_lpms/index.php/act/view/1409, Constitution of Nauru 1968.
- Konstytucja Niepodległego Państwa Papui-Nowej Gwinei,
https://www.constituteproject.org/constitution/Papua_New_Guinea_2014, The Constitution of the Independent State of Papua New Guinea 1975.
- Konstytucja Niezależnego Państwa Samoa,
<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1960/en/39855>, Constitution of the Independent State of Samoa 1960.
- Konstytucja Palau, <https://lpr.adb.org/resource/constitution-republic-palau>, The Constitution of the Republic of Palau 1981.
- Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji,
<https://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/constitution.htm>, The Constitution of the Federated States of Micronesia 1979.
- Konstytucja Tonga, https://www.constituteproject.org/constitution/Tonga_2013, Constitution of Tonga 1875.
- Konstytucja Tuvalu, <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21528>, Constitution of Tuvalu 1986.
- Konstytucja Vanuatu,
https://www.constituteproject.org/constitution/Vanuatu_2013, Constitution of the Republic of Vanuatu 1980.
- Konstytucja Wysp Marshalla,
https://www.constituteproject.org/constitution/Marshall_Islands_1995, Constitution of the Republic of the Marshall Islands 1979.
- Konstytucja Wysp Salomona,
<https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/7751>, The Constitution of Solomon Islands 1978.
- Osóbka P., *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Parker T., *Advancing local government in pacific Island Countries: a practitioner reflects. Commentary*, "Commonwealth Journal of Local Governance" 2024, nr 29.
- Premdas R.R., Steeves J.S., *Vanuatu: The evolution of the administrative and political context of decentralization*, "Public Administration and Development" July/September 1984, t. 4, nr 3.
- Sansom G., *Principles for Effective Local Government Legislation: Lessons from the Commonwealth Pacific*, Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series 4, Commonwealth Secretariat 2013.
- Takashy T., *Federated States of Micronesia: Country Report on Human Rights*, Victoria University of Wellington Law Review 2009, nr 40.

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania są regulacje prawne i administracyjne dotyczące samorządu lokalnego w krajach Oceanii. Celem jest analiza rozwiązań prawnych, w tym regulacji konstytucyjnych, dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego w 12 niezależnych państwach regionu. Ukazany został również praktyczny wymiar funkcjonowania organów samorządowych w tych krajach. Na efektywność omawianych systemów władz lokalnych w dużej mierze oddziałują relacje między rządem centralnym a władzami lokalnymi, w szczególności uprawnienia nadzorcze nad samorządem. Ważne miejsce zajmują ponadto lokalne tradycje plemienne, które nadają specyficzny rys zarządzaniu na szczeblu lokalnym w tej części świata.

Słowa kluczowe:

wyspiarskie kraje Pacyfiku, samorząd lokalny, tradycyjne zarządzanie, rada wodzów

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 i recenzentka prac poświęconych przede wszystkim Nowej Zelandii, Australii i państwom Oceanii.

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

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL