

# Grzegorz Foryś

---

## Dania

---

*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 61-74*

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grzegorz Forys

## Dania

Królestwo Danii (*Kongeriget Danmark*) należy, obok Szwecji i Norwegii, do grupy państw skandynawskich, choć nie jest położone na Półwyspie Skandynawskim, ale rozciąga się na większej części terytorium Półwyspu Jutlandzkiego wraz z otaczającymi je wyspami, wśród których największe to Bornholm, Falster, Fionia, Lolland, Vendsyssel – Thy i Zelandia. Zwierzchnictwu Danii, przy zachowaniu dużej autonomii, podlegają Grenlandia, z liczbą mieszkańców około 56 tys. i z terytorium 2116 tys. km<sup>2</sup> oraz Wyspy Owcze z 44 tys. mieszkańców i 1399 km<sup>2</sup> powierzchni. Ogólna liczba mieszkańców Danii wynosi 5,4 mln osób, a powierzchnia 43,1 tys. km<sup>2</sup> z czego 70% terytorium znajduje się na kontynencie, zaś pozostała część rozproszona jest na ponad 400 wyspach. Wielkości te każą zaliczyć Danię do grona małych państw europejskich, jednak o dużej gęstości zaludnienia (blisko 123 osoby na km<sup>2</sup>)<sup>1</sup>.

Aktualnie obowiązująca **konstytucja** została uchwalona, zgodnie z duńskim zwyczajem, przez dwa kolejne składy parlamentu w 1953 r.<sup>2</sup> oraz zatwierdzona w referendum powszechnym. W ograniczonym stopniu reguluje ona kwestie dotyczące samorządu lokalnego, którego tradycja sięga czasów średniowiecznych. Już wtedy administracja publiczna była zdecentralizowana, a funkcjonowanie samorządu terytorialnego w niewielkim zakresie regulowała konstytucja, a przede wszystkim oddzielne ustawy. Zasada ta gwarantowana była w konstytucji, co wynikało z „przekonania o prawie instytucji samorządowych do autonomicznego kształtowania podstaw swojego funkcjonowania”<sup>3</sup>. Artykuł 82 Konstytucji Królestwa Danii, jako jeden z dwóch dotyczących samorządów, mówi, iż „prawo wspólnot samorządowych do samodzielnego kierowania swymi sprawami, pod nadzorem Państwa, określa ustawa”<sup>4</sup>. Drugi z tych artykułów określa wiek wyborców w wyborach samorządowych, który powinien być taki, jak w wyborach do parlamentu.

<sup>1</sup> J. Berlińska, *Ile Danii w Europie?* Toruń 2004.

<sup>2</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 167.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> *Konstytucja Danii*, [w:] M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Danii*, Warszawa 2002, s. 60.

Skromny zakres regulacji konstytucyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego w Danii nie jest wyrazem zaniedbania tego szczebla administracji przez ustawodawcę, ale stanowi świadectwo poszanowania idei samorządności oraz prawa wspólnot terytorialnych do samostanowienia, które poparte są wspomnianą wielowiekową tradycją. Daje to samorządom swobodę działania, ale również nakłada na nie szereg obowiązków.

**Historia** samorządu duńskiego sięga wieków VII–IX, kiedy to ukształtowały się na terytorium dzisiejszej Danii trzy okręgi, które posiadały własne zgromadzenia (*Landsting*), stanowiły prawo i powoływały wodzów. Po zjednoczeniu tych ziem w wieku X Landstingi utraciły szereg kompetencji na rzecz króla, ale nadal zachowały prawo do nakładania podatków na ludność. Kolejne wieki znacząco przeobraziły relacje pomiędzy instytucjami publicznymi a władcą, wzmacniając monarchę, czego wyrazem był Akt o władzy królewskiej z 1665 r., dający królowi władzę absolutną i zmieniający także strukturę administracji terytorialnej. „Miejsce dotychczas istniejących prowincji (Jutlandii, Zelandii i Skanii) o znacznym stopniu autonomii zajęły mniejsze, zunifikowane jednostki terytorialno-administracyjne (okręgi), podległe królewskiej administracji centralnej”<sup>5</sup>.

Kolejne zmiany w zakresie funkcjonowania administracji publicznej były efektem osłabienia pozycji Danii na arenie międzynarodowej, co doprowadziło do pogorszenia się sytuacji gospodarczej kraju oraz pomniejszenia roli władzy królewskiej. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy było przywrócenie reprezentacji stanowej w postaci sejmików prowincjonalnych (*provinstoenderforsamlinger*), do których weszli liczni przedstawiciele chłopstwa, co włączało je do życia społeczno-politycznego Danii. Jednakże dla rozwoju wspólnot lokalnych większe znaczenie miało wzmocnienie burżuazji, która w latach 1837–1841 wymogła na administracji królewskiej i samym władcy praktyczną realizację idei samorządu terytorialnego. Zaowocowało to przyjęciem w 1837 r. pierwszej ustawy o gminie. Wprawdzie dawała ona niewielkie uprawnienia wspólnotom, a dostęp do samorządowych instytucji obwarowywała wysokim cenizem majątkowym, to była ważnym krokiem w kierunku upodmiotowienia gmin, co znalazło swój wyraz w pierwszej pisanej konstytucji Danii z 1849 r. W kolejnej regulacji ustawy zasadniczej z 1866 r. ostatecznie ustanowiono samorząd miejski i wiejski oraz wyodrębniono samorząd stolicy Danii – Kopenhagi. Przepisy te stanowiły podstawę współcześnie istniejącego systemu samorządowego, którego dwustopniowa administracja lokalna została ukształtowana po przyjęciu konstytucji w 1953 r., a szczegółowe uregulowania zawarte zostały w Ustawie o samorządzie terytorialnym z 31 maja 1968 r. i reformie administracyjnej z 1970 r. wraz z późniejszymi zmianami, gdzie określono status samorządu terytorialnego w Danii.

W ramach działań reformatorskich podjęto bardziej szczegółowe działania, które obejmowały podział terytorialny, zarządzanie, budżet, księgowość. Zwiększono kompetencje gmin i regionów<sup>6</sup>, co spowodowało również większe wydatki obu szczebli samorządu. Uczyniło to z gmin i regionów podmioty partnerskie wobec

---

<sup>5</sup> M. Grzybowski, *Konstytucja Danii...*, s. 7.

<sup>6</sup> Przed 2007 r. regiony te były stosunkowo niewielkie i odpowiadały swoim obszarem współczesnym polskim powiatom.

państwa, które dodatkowo stworzyły krajowe organizacje samorządowe: Krajowy Związek Gmin oraz Związek Rad Regionalnych.

**Współczesny okres funkcjonowania samorządu terytorialnego w Danii** rozpoczyna się zatem wspomnianą reformą z 1970 r. Do tego momentu, od początku XIX wieku, w kraju funkcjonowało 1391 gmin o statusie miasta handlowego lub parafii i 25 regionów, a ich liczba po 1970 r. została ograniczona do 14 regionów oraz 275 gmin (w tym dwie wyodrębnione gminy miejskie Kopenhaga i Frederiksborg, wydzielony z centrum Kopenhagi, które realizowały zadania gmin i regionów)<sup>7</sup>. Na szczeblu regionu (*amt*) wraz z samorządową działała administracja państwowa, którą uosabiał mianowany przez premiera prefekt. Z kolei gmina (*kommune*) stanowiła wyłączne pole działania władz samorządowych. Reforma z 2007 r. zwiększyła potencjał terytorialny i demograficzny gmin oraz regionów, przez co mogły one samodzielnie sprostać nowym zadaniom.

**Do zadań władz regionalnych** w latach 1970–2006 należało przede wszystkim planowanie i koordynowanie działań na obszarze danego regionu w takich kwestiach, jak transport publiczny, szkolnictwo średnie, polityka przestrzenna, opieka zdrowotna i szpitale, opieka socjalna i jej zabezpieczenie, ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie działalności gospodarczej. **Obowiązki gmin** były w znacznym stopniu podobne i obejmowały one planowanie na poziomie lokalnym, usługi socjalne i pomoc medyczną (bezpośrednia obsługa pielęgniarstwa, bezpośrednia pomoc niepełnosprawnym i osobom starszym, prowadzenie domów spokojnej starości itp.), organizowanie i utrzymywanie szkolnictwa na poziomie podstawowym, organizowanie i utrzymywanie żłobków i przedszkoli, organizowanie życia kulturalnego. Ponadto ich zadaniem było utrzymywanie i rozbudowa sieci lokalnych dróg oraz sieci energetycznej i gazowniczej, prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej oraz ochrona środowiska, usuwanie śmieci i odpadów, a także pożarnictwo oraz sprawowanie nadzoru budowlanego<sup>8</sup>. Do 2007 r. ludność typowej gminy duńskiej wynosiła 19 tysięcy mieszkańców, zaś regionu – 326 tysięcy. Liczebność gmin w regionach wahała się w granicach od 5 do 32 jednostek.

**W strukturze władz samorządowych gminy** najwyższym organem była i jest rada gminy. Do 2007 r. liczba członków tego organu musiała być nieparzysta i wahała się od 9 do 31 osób. Przewodniczący rady był wybierany spośród jej członków i pełnił jednocześnie funkcję burmistrza (*Borgmester*). W przypadku gminy liczącej ponad 10 tysięcy mieszkańców wybierano dodatkowo, również spośród radnych, wiceburmistrza. Zadaniem przewodniczącego było przygotowywanie, zwoływanie i przewodniczenie zebraniom rady gminy. Odpowiedzialność za realizację decyzji podjętych przez radę również należała do niego. Organem wykonawczym był zarząd (*Ekonomiutvalget*) wybierany spośród radnych<sup>9</sup>. Choć struktura poszczególnych rad była zróżnicowana, to w przypadku większości gmin posiadały one typowe komitety, do których należały: komitet infrastruktury i ochrony środowiska, usług

<sup>7</sup> M. Pietraszkiewicz, *Dania*, [w:] A. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii*, Zielona Góra 2001, s. 43.

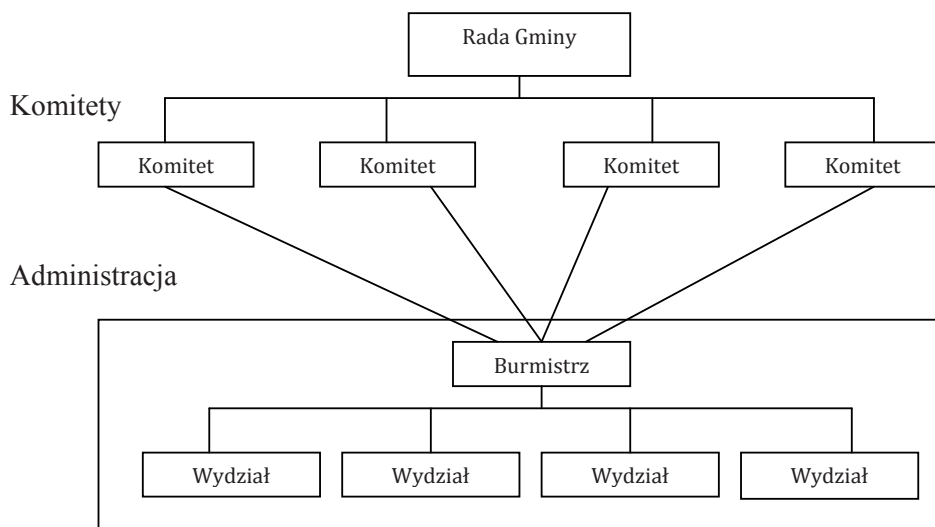
<sup>8</sup> M. Chełmińska, *Ramy funkcjonowania administracji lokalnej w Danii i Holandii*, Warszawa 1995, s. 8.

<sup>9</sup> K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] T.S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 58.

społecznych, kultury oraz nauki. Oczywiście obok stałych komitetów mogły istnieć też te powoływane w zależności od potrzeb i problemów danej gminy, w których skład wchodziły również osoby spoza rady gminy. Najważniejszy był pracujący pod przewodnictwem burmistrza komitet finansowy, który musiała powoływać każda gmina. Oprócz niego konieczny był też jeden komitet stały zarządzający sprawami lokalnymi. Obecność innych komitetów wynikała ze specyfiki gminy, wspomniane wyżej stanowiły pewien standard.

Priorytetowa rola komitetu finansowego wyrażała się w jego zadaniach dotyczących przygotowywania projektu budżetu gminy, który każdego roku miał być gotowy do 15 września, a powinien być przyjęty przez radę gminy do 15 października. Musiał on zawierać prognozy budżetowe w perspektywie trzyletniej, które co roku były korygowane odpowiednio do możliwości gminy. Na poziomie gminy, oprócz komitetów obligatoryjnych i specjalnych, funkcjonowały wydziały administrujące gminą. Kierownictwo nad takimi wydziałami powierzane było radnym lub etatowym urzędnikom, którzy mieli prawo uczestniczenia w sesjach rady gminy, jak również wchodziłi w skład zarządu gminy. Liczba wydziałów w danej gminie zależała od decyzji ministra spraw wewnętrznych i zdrowia.

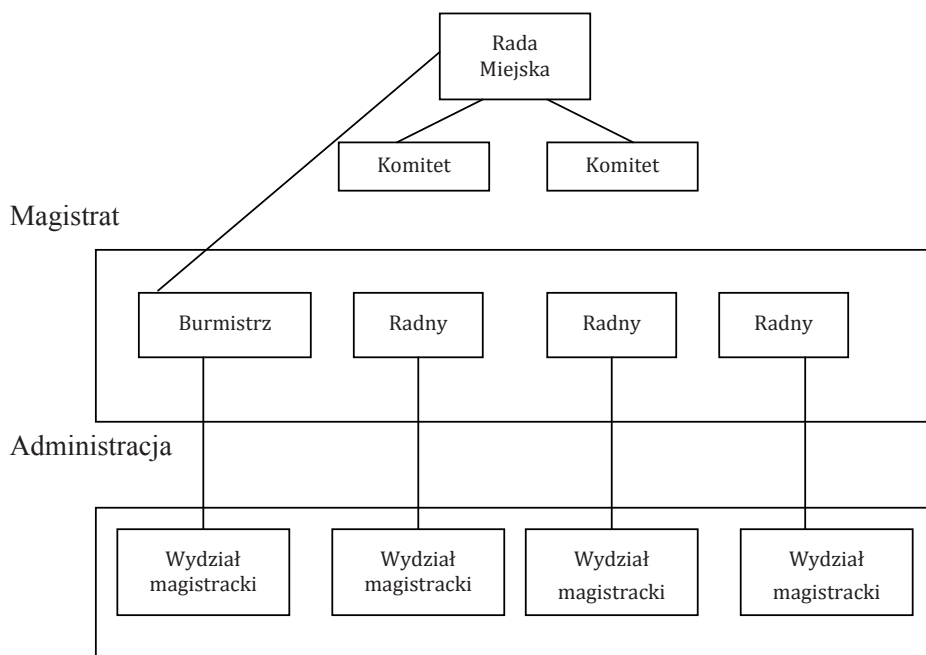
**Radni** mogli zgodnie z regulaminem zabierać głos przynajmniej raz w kwestii, która była przedmiotem porządku obrad. Ponadto jedna trzecia członków rady miała możliwość wniesienia wniosku o zwołanie nadzwyczajnego zebrania rady poza określonymi wcześniej terminami. Kwestie, które miały znaleźć się w programie obrad rady, powinny być do niego wprowadzone przynajmniej na trzy dni robocze przed spotkaniem rady, a radni byli upoważnieni do przedkładania takich spraw w imieniu swoim, jak również osób spoza rady. Najczęściej obowiązujący model funkcjonowania samorządu gminnego przedstawia schemat 1.



**Schemat 1.** Typowa struktura organizacyjna gminy duńskiej

Źródło: [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm), s. 1 [dostęp 18.07.2009]

Nieco inaczej wyglądał sposób organizowania niektórych organów samorządowych w części miast. Ustawa o samorządzie terytorialnym dawała taką możliwość wyboru, z której skorzystały władze samorządowe Kopenhagi, Frederiksborga, Odense, Aalborga i Århus, tworzące tzw. gminy magistrackie. Magistrat miejski wybierany był przez radę gminy, a w jego skład wchodził burmistrz oraz radni miejscy, wyłaniany metodą proporcjonalną, w zależności od wielkości ugrupowania, które reprezentowali. Model ten prezentuje schemat 2, a w praktyce przyjęty został jedynie w Århus. Rolę komitetów stałych przejął tu magistrat.

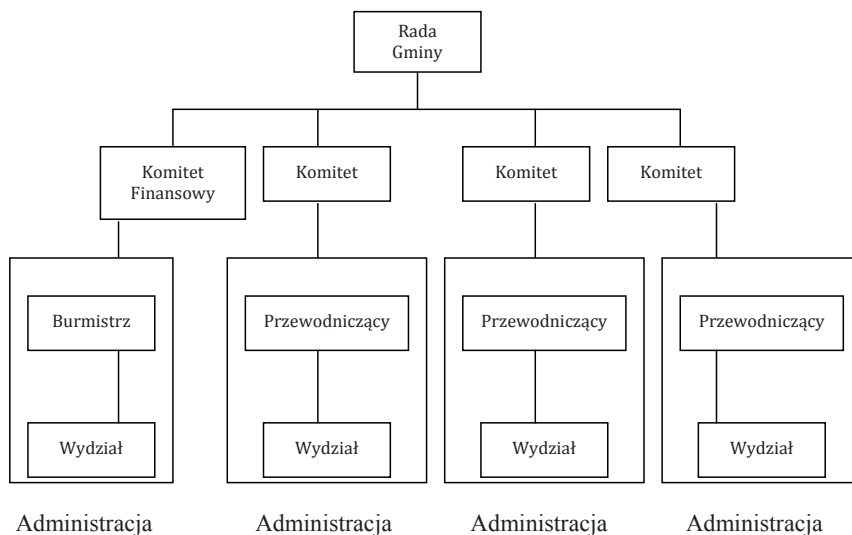


**Schemat 2.** Struktura organizacyjna władz miejskich

Źródło: [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm), s. 4 [dostęp 18.07.2009]

Pozostałe wymienione miasta wybrały model pośredni (schemat 3), w którym komitet finansowy oraz inne ustanowione komitety również są odpowiedzialne bezpośrednio przed administracją, a przewodniczący tych komitetów są *ex officio* członkami komitetu finansowego. Inną różnicą w stosunku do tzw. modelu podstawowego, jest to, że przewodniczący ustanowionych komitetów są wybierani przez radę gminy w sposób proporcjonalny z uwzględnieniem kadencji gminy.

Poszczególne gminy miały możliwość wyboru innego sposobu funkcjonowania, jedynie niewielka ich liczba zdecydowała się na odstępstwa od pierwszego z przedstawionych tu modeli. Niektóre z nich zmieniały modele funkcjonowania w kolejnych kadencjach. Świadczy to o swobodzie organizacji władz samorządowych w Danii, łącznie z możliwością wprowadzenia wola rady gminy systemu organizacji władzy samorządowej, który w ogóle rezygnuje z istnienia komisji. Ale takie rozwiązanie wymagało akceptacji ministra właściwego ds. administracji.



**Schemat 3.** Pośredni model funkcjonowania gminy

Źródło: [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm), s. 6 [dostęp 18.07.2009]

Ustawa o samorządzie lokalnym z 1970 r. dawała również gminom możliwość tworzenia związków, których dobrowolnymi uczestnikami były nie tylko gminy, ale również organizacje prywatne. Gminy zrzucały się wówczas części swoich kompetencji na rzecz związku, który mógł przejmować kompetencje samorządowych jednostek w różnych dziedzinach (np.: transport, ochrona środowiska, zagospodarowywanie odpadów). Tego rodzaju organy powołane przez gminy były niezależne i stanowiły odrębne podmioty administracji publicznej. Możliwości takich działań zostały po roku 2007 rozszerzone.

**Zadania gminy** ustawa z 1970 r. dzieli na obowiązkowe oraz dobrowolne. Do tych pierwszych należą: zabezpieczanie opieki społecznej i zdrowotnej oraz budownictwo i utrzymanie dróg lokalnych. Aktywność gmin pozwalała im jednak przejmować szereg innych obowiązków i traktować je jako obowiązkowe, były to przede wszystkim kwestie związane z dostarczaniem energii oraz wody i budowa kanalizacji. Dobrowolne zobowiązania dotyczyły zwykle aktywności w sferze kulturalnej i sprowadzały się do prowadzenia bibliotek, teatrów i muzeów.

Zadania gminy realizowane są dzięki **dochodom** pochodzącym z różnych źródeł. Tak było przed reformą z 2007 r. i tak jest obecnie. Należą do nich przede wszystkim podatki i środki z budżetu państwa. Te ostatnie służą wyrównywaniu różnic w rozwoju i zamożności poszczególnych gmin. Istnieje też zasada solidarności w przekazywaniu dochodów pomiędzy gminami (od bogatszych do biedniejszych). Ponadto źródłem dochodu jest: działalność własna gmin i środki uzyskiwane z opłat za korzystanie z usług publicznych, podatki płacone przez firmy znajdujące się na terenie gminy, mienia komunalnego (około 8% dochodów gminy), kredyty i odsetki od lokat oraz środki ze sprzedaży gminnej własności. Ważnym z punktu widzenia finansów samorządów jest ich zdolność do pobierania ustanowionego przez państwo podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku gruntowego. Podatki



te płacone są zarówno na rzecz gminy, jak i regionu. Przy czym kierunek przepływu tych podatków biegnie od gmin, które pobierając podatek, zostawiają sobie należną część (około 60%), a następnie odsyłają pozostałą kwotę państwu. Gminy mają niewielki udział w dochodach regionów. Głównie wypłacając im rekompensaty za hospitalizację swoich obywateli, tym samym współfinansując opiekę zdrowotną na poziomie regionu.

Wielkość podatku dochodowego jest deklarowana przez obywatela w oświadczeniu składanym w urzędzie podatkowym, które rozpatruje komisja podatkowa tworzona przez radnych. Z kolei wartość podatku gruntowego jest ustalana w corocznym budżecie, ale musi zawierać się w przedziale od 0,6 do 2,4% wartości gruntu, w przypadku regionów jego wartość jest stała i wynosi 1%. Ponadto gmina lub region mogą zwolnić z płacenia podatków niektóre podmioty pozostające na ich terenie i najczęściej czynią to wobec szkół, instytucji kulturalnych czy sportowych. Osobnym i znaczącym źródłem wpływów finansowych dla gmin są opłaty realizowane przez użytkowników wody, gazu, energii elektrycznej oraz płatności za odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Funkcję kontrolą nad finansami gminy pełni komisja finansowa każdej gminy, jak również regionalne komisje nadzoru obecne w każdym regionie. Komisja taka składa się z urzędnika wyznaczonego przez ministra spraw wewnętrznych i zdrowia oraz czterech osób wybranych przez radę regionu.

**Działania struktur władz regionalnych** były i po 2007 r. są nadal zorganizowane według reguł podobnych do struktur gminnych. Naczelnym organem jest rada regionu, której przewodniczy starosta wybierany spośród jej członków. Pełni on funkcję szefa administracji samorządowej. Organem wykonawczym, podobnie jak w przypadku gminy, jest zarząd. Analogicznie jak na poziomie gminy funkcjonują komitety, a wśród nich obowiązkowy komitet finansowy oraz przynajmniej jeden stały lub czasowy komitet administrujący zadaniami regionu. Relacje pomiędzy szczeblem lokalnym i regionalnym nie ograniczają się jedynie do sprawowania kontroli finansowej jednostek niższego szczebla przez jednostki regionalne. Częstszą i niejako naturalną sytuacją jest współpraca pomiędzy poziomem regionu i gminy, co wynika z faktu analogicznych zadań, jakie stoją przed tymi dwoma szczeblami władzy samorządowej. W latach 1970–2006 sprzyjał temu również brak wyraźnego podziału pracy i kompetencji obu szczebli duńskiego samorządu<sup>10</sup>.

Niezwykle istotna dla struktur samorządowych w Danii była ich **reformacja wprowadzona w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.** Już jesienią 2002 r. rząd duński powołał do życia Komisję do Spraw Struktury Administracyjnej, której członkowie w ciągu 14 miesięcy opracowali raport zawierający sugestie na temat nowej organizacji struktury sektora publicznego. Zaproponowana reforma miała na celu: zwiększenie powierzchni gmin oraz regionów poprzez ich scalenie, co miało gwarantować lepszą realizację przyszłych zadań, wyraźniej określić kompetencje poziomów samorządu terytorialnego, czemu miała służyć koncentracja zadań danego sektora na jednym poziomie samorządowym, uproszczenie podziału zadań w ramach konkretnej jednostki, przy jednoczesnym nierozdzielaniu składników poszczególnych zadań pomiędzy różne podmioty gminne lub regionalne<sup>11</sup>. W konsekwencji

<sup>10</sup> K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej...*, s. 59.

<sup>11</sup> M. Popławski, *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Toruń 2008, s. 262.



zmiany doprowadziły również do zniesienia istniejących 14 regionów i ustanowienie 5 nowych, natomiast liczba gmin zmniejszyła się z 275 do 98. Zmieniła się więc cała struktura podziału terytorialnego Danii. Przed reformą z ponad 270 gmin aż 206 miało mniej niż 20 tys. mieszkańców, zaś po reformie średnia liczba obywateli w gminie wzrosła do 55 tys. Z kolei ludność regionów waha się obecnie od 600 tys. do 1 mln 600 tys. Liczba gmin mieszcząca się w kolejnych przedziałach liczbowych wygląda obecnie następująco: gminy o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy (7); 20–30 tysięcy (18); 30–50 tysięcy (37); powyżej 50 tysięcy (36)<sup>12</sup>.

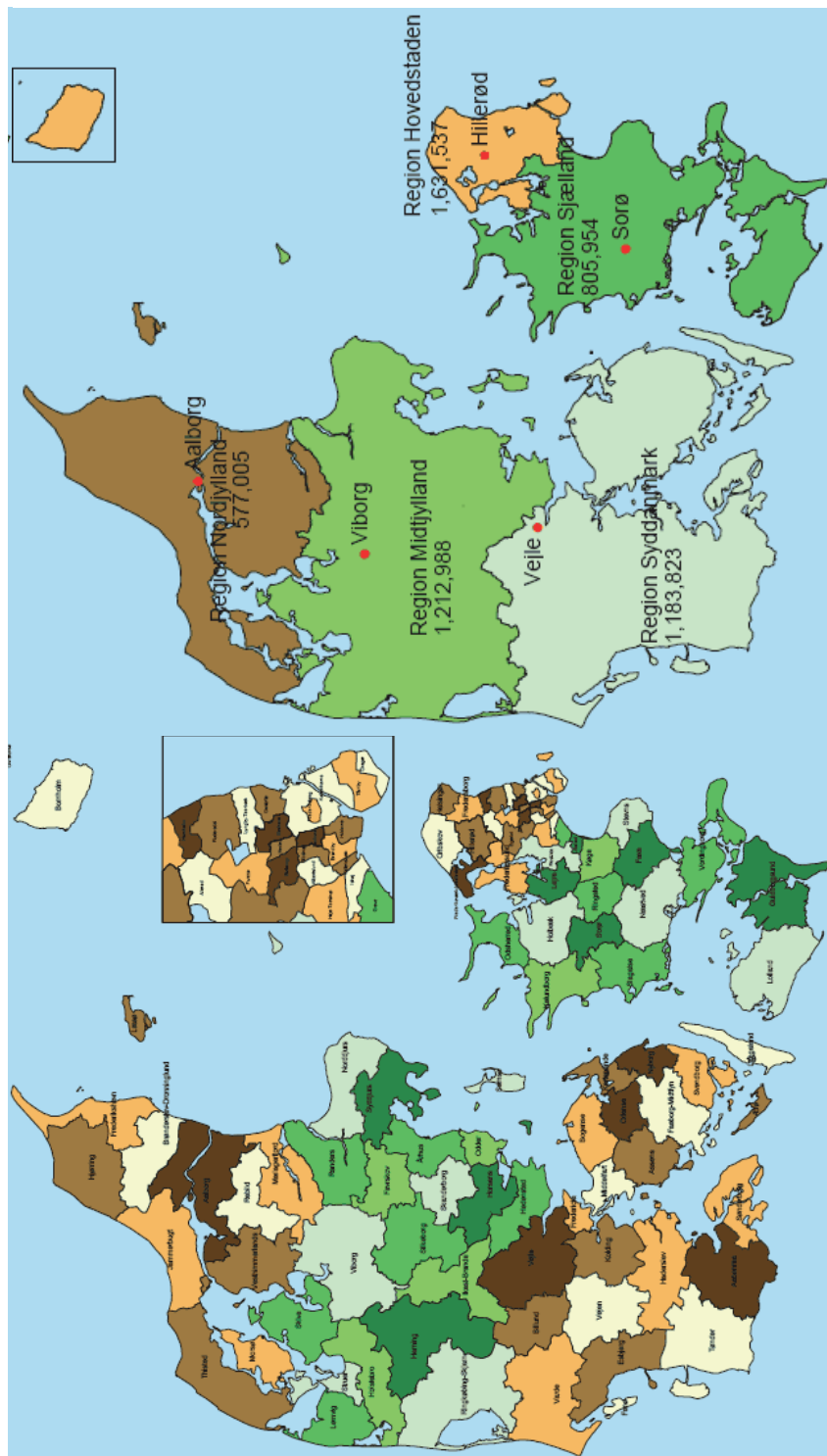
Należy podkreślić, że komasacja jednostek odbywała się na drodze negocjacji i referendum lokalnych, a jedynie w dwóch przypadkach decydował minister. Powiększenie obszarów i liczby ludności gmin miało zwiększyć skuteczność działania samorządów lokalnych i pozwolić im na realizację większej liczby zadań. Ponadto istotne jest również to, że ostatnia reforma samorządowa w Danii miała na celu rozdział kompetencji i większą decentralizację zadań bez zmiany sposobu wyłaniania i funkcjonowania organów. Nadal zatem w gminach organem stanowiącym jest rada gminy, a liczba radnych w zależności od liczby mieszkańców liczy 25–31. Nadal też przewodniczącym rady jest wybierany przez jej członków burmistrz. Organami wykonawczymi pozostają burmistrz i komitety stałe wybierane przez radę gminy, a wśród nich obowiązkowy komitet finansowy, kierowany przez burmistrza. Ponadto mogą być powoływane, jak wcześniej, komitety specjalne i doradcze, których członkowie nie muszą wchodzić w skład rady gminy. Przy okazji warto wspomnieć o wyraźnym rozdziale stanowisk politycznych i administracyjnych we władzach gminy, co stabilizuje pozycję lokalnych urzędników. Nie jest to jednak efekt ostatniej reformy, ale element tradycji samorządu duńskiego.

Ważniejsze wydają się zmiany w zakresie kompetencji, które po ostatniej reformie zostały rozszerzone do wszystkich obszarów, w których nie pokrywają się one z kompetencjami regionów i rządu centralnego. Nowa reforma rozbudowała i wzmocniła funkcje gmin, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które były wcześniej dzielone z regionami. Podobnie przekazano gminom, kosztem byłych regionów, kompetencje w zakresie całodobowej opieki nad dziećmi oraz sprawy zarządzania drogami, które w 90% przeszły w ręce gmin, zwłaszcza miejskich. Ponadto dalszej decentralizacji poddane zostały inne, wcześniej wymieniane zadania gminy (podstawowa edukacja, opieka zdrowotna, pomoc społeczna, media, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie i ochrona środowiska). Gminy zachowały też kompetencje w sferze pobierania podatków, jak również mogą samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą. Daje im to niezależność budżetową, korzystną w świetle ograniczania państwowych dotacji celowych na rzecz ogólnej subwencji.

Z drugiej jednak strony reforma z 2007 r. wprowadziła współfinansowanie przez gminy niektórych wydatków regionów. Regiony mogą również liczyć na dotacje państwowe w formie grantów, przyznawanych według ustalonych kryteriów oraz subsydia państwowe o charakterze celowym. Zadania gmin, regionów i państwa po reformie administracyjnej z 1 stycznia 2007 r. przedstawia tabela 1.

---

<sup>12</sup> [www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx), s. 4 [dostęp 15.07.2009].



**Ryc. 1.** Nowy podział administracyjny Danii (gminy i regiony)

Źródło: The Local Government Reform – in Brief, [www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009]

Tab. 1. Zadania gmin, regionów i państwa po reformie z 1 stycznia 2007 r.

Jednostka	Liczba (od 1 stycznia 2007)	Zadania
Gmina	98	Opieka zdrowotna; zatrudnienie, pomoc społeczna – finansowanie, organizowanie i zarządzanie; edukacja specjalna; obsługa biznesu; transport zbiorowy i drogi; ochrona środowiska i planowanie; kultura (nowe zadania po 1 stycznia 2007). Ponadto pozostają w gestii gmin zadania sprzed reformy: opieka nad osobami niepełnosprawnymi i starszymi, szkoły podstawowe, aktywizacja bezrobotnych, obsługa obywateli w sprawach podatkowych we współpracy z instytucjami centralnymi, dostarczanie energii i gazu, biblioteki, kultura i sport.
Region	5	Opieka zdrowotna – prowadzenie szpitali, ubezpieczenia zdrowotne; zabezpieczanie leczenia specjalistycznego; rozwój regionów: natura, środowisko, biznes, turystyka, zatrudnienie, edukacja i kultura; rozwój obszarów peryferyjnych regionów i obszarów wiejskich; urzędowa obsługa regionalnych forów rozwoju; przygotowywanie map i planów zagospodarowania; kierowanie instytucjami zajmującymi się grupami osób bez opieki socjalnej i grup osób wymagających specjalnej opieki, w tym specjalnej opieki edukacyjnej; organizowanie przedsiębiorstw transportowych o zasięgu krajowym.
Państwo	–	Organizowanie bezpieczeństwa obywateli: policja, obrona militarna; tworzenie prawa; polityka zagraniczna; ogólne planowanie w obszarze opieki zdrowotnej; edukacja i badania z wyjątkiem kształcenia podstawowego i specjalnego; aktywizacja bezrobotnych; ubezpieczanie bezrobotnych; ogólna polityka zatrudnienia; podatki i przejmowanie długów administracji publicznej; opieka społeczna – wiedza ekspercka na poziomie ogólnokrajowym, prowadzenia organizacji doradczej (VISO), sieć głównych dróg i kolej; kultura w sensie ogólnym; planowanie środowiskowe; wspieranie ekonomiczne biznesu; rejestracja ubiegających się o azyl.

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Local Government Reform – in Brief, [www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009]

W strukturze władzy nieco większe zmiany zaszły na poziomie nowo utworzonych regionów, jako jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Organem stanowiącym została rada regionu, której przewodniczący wybierany jest spośród członków rady. Przewodniczący rady jest też organem wykonawczym i pełni jednocześnie funkcję szefa administracji samorządowej. Regiony posiadają stosunkowo dużą niezależność od rządu centralnego, który ma możliwość powierzenia organom samorządowym regionów wykonywanie zadań administracji rządowej. Obok urzędów administracji samorządowej funkcjonują też na obszarze regionów instytucje administracji rządowej, których celem jest realizacja części zadań rządu (porządek publiczny, niektóre podatki i sprawy obywatelskie)<sup>13</sup>. Natomiast nadzór rządu nad regionami najsilniej realizuje się w sferze finansów publicznych. Podobną funkcję pełnią same regiony w stosunku do gmin.

Reforma z 2007 r. zakładała dalszą decentralizację, nie oznacza to jednak, że gminy i regiony są pozostawione same sobie. Rząd nadal angażuje się w realizację zadań, ale tylko tych, z którymi gminy i regiony nie są w stanie poradzić sobie samodzielnie. Przede wszystkim należą do nich planowanie i ochrona środowiska, czy kontrola weterynaryjna.

<sup>13</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej...*, s. 169.

Tab. 2. Nowe regiony w Danii

Region	Liczba gmin	Stolica	Powierzchnia (w km <sup>2</sup> )	Liczba mieszkańców
Hovedstaden	29	Hillerød	2 561	1 mln 631 tys.
Sjælland	17	Sorø	7 273	806 tys.
Syddanmark	22	Vejle	12 191	1 mln 184 tys.
Midtjylland	19	Viborg	13 053	1 mln 213 tys.
Nordjylland	11	Aalborg	8 020	577 tys.

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Local Government Reform – in Brief, [www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009]

Mówiąc o samorządzie terytorialnym Danii, należy wspomnieć o dwóch wyjątkach w systemie organizacji i zarządzania. Należą do nich Wyspy Owcze i Grenlandia oraz Kopenhaga. **Wyspy Owcze** osiągnęły znaczną niezależność od Danii w efekcie własnych dążeń, które w 1946 r. przypieczętowane zostały jednostronną deklaracją niezależności, a w 1948 r. uznana została na drodze kompromisu przez Danię. Samodzielność tych wysp dotyczy takich kwestii, jak finanse, budownictwo, rolnictwo, kultura, handel, natomiast prawodawstwo podporządkowane jest prawodawstwu ogólnopaństwowemu. Organem ustawodawczym jest lokalne zgromadzenie ludowe (*Lagting*) złożone z 32 członków wybieranych na okres czterech lat w wyborach bezpośrednich i proporcjonalnych. Ponadto mają one 2 przedstawicieli w parlamencie duńskim, a Danię na wyspach reprezentuje wysoki komisarz. Władzę wykonawczą stanowi rząd regionalny, który administruje wyspami. Wyspy Owcze podzielone są na 6 regionów i po reformie z 2004 r. 34 gminy (wcześniej 48).

**Grenlandia** podobnie jak Wyspy Owcze jest terytorium zależnym od Danii. Dysponuje uprawnieniami samorządowymi, które zyskała dzięki zmianom w konstytucji duńskiej w 1953 r. Również ma 2 reprezentantów w duńskim parlamencie. Na szerszą autonomię ta największa na świecie wyspa wybiła się dopiero w 1979 r. po akceptacji przez jej mieszkańców odpowiedniej ustawy przygotowanej przez parlament duński. Posiada ona lokalny parlament (*Landsting*), który składa się z 27 przedstawicieli, a organem wykonawczym, podobnie jak na Wyspach Owczych, jest rząd regionalny. Wybory odbywają się co cztery lata i mają charakter bezpośredni i proporcjonalny. Wyspa dzieli się na 3 dystrykty i 18 gmin, a Danię reprezentuje wysoki komisarz.

Obydwa przedstawione obszary podlegają wprawdzie Królestwu Danii, ale jak widać, ich system samorządowy jest zorganizowany odmiennie. Zakres autonomii pozwala obu terytoriom prowadzić samodzielnie zarządzanie większością sfer życia ekonomicznego, społecznego i politycznego z wyłączeniem kwestii obronnych, sądownictwa i polityki zagranicznej, które przynależą rządowi duńskiemu.

**Kopenhaga** jako stolica Danii wyróżnia się nieco spośród innych gmin sposobem zorganizowania. Terytorium Kopenhagi obejmuje dwie gminy miejskie (Kopenhagę i wewnątrz niej Frederiksberg – dawniej region Frederiksborg), które mają rozszerzone kompetencje, jednakże pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych i zdrowia. Te były samodzielne regiony wraz z wyspą Bornholm tworzą Region Stołeczny Danii (*Hovedstaden*). Ustrój Kopenhagi był do 2007 r. regulowany przez *Greater Copenhagen Authority* (HUR), co pozwalało łączyć stolicy uprawnienia

gminy i regionu, jednak od wprowadzenia reformy w 2007 r. akt ten przestał obowiązywać. Szereg uprawnień Kopenhagi jako regionu przeszło wówczas w zakres odpowiedzialności nowego regionu stołecznego. Niemniej jednak Kopenhaga zachowała większą niż zwyczajowo, 55-osobową radę miejską. Jej organy samorządowe zorganizowane są według modelu gminy magistrackiej, która zarządzana jest poprzez magistrat złożony z radnych miejskich i burmistrza. Oprócz tego funkcjonuje obecnie siedem komisji magistrackich (finansowa, dzieci i młodzieży, kultury, zatrudnienia i integracji, zdrowia, opieki społecznej, środowiska i techniki).

Zarówno w przypadku gmin, jak i regionów wybory odbywają się co cztery lata i mają charakter proporcjonalny. Mogą w nich brać udział obywatele Danii, którzy ukończyli 18 rok życia, oraz ci, którzy nie są obywatelami tego kraju, ale zamieszkują na jego terytorium od co najmniej trzech lat, przy zachowaniu cenzusu wieku. Odsetek uczestnictwa w kolejnych wyborach od 1970 r. wynosił odpowiednio: 1970 – 73%; 1974 – 63%; 1978 – 73%; 1981 – 73%; 1985 – 70%; 1989 – 68%; 1993 – 71%; 1997 – 70%; 2001 – 85%; 2005 – 69%<sup>14</sup>. Taka wysoka frekwencja jest między innymi efektem dużego zaangażowania obywateli w życie wspólnot lokalnych. Dodatkowym potwierdzeniem tego jest duży udział mieszkańców w realizowanych przez niektóre gminy programach pozwalających na aktywną komunikację członków wspólnoty z instytucjami gminy i tym samym bezpośrednie uczestnictwo w lokalnym zarządzaniu przez Internet. Poziom owej partycypacji jest tym bardziej znaczący, jeśli uświadomimy sobie, że w 2007 r. pracownikami samorządu terytorialnego było 554 906 mieszkańców Danii na 2 875 000 ogółu zatrudnionych, co stanowi 19%, z tego na poziomie gminnym było 438 567 osób, a regionalnym 116 906 osób<sup>15</sup>.

Jednocześnie podjęto też w 2007 r. reformę jakości działania administracji publicznej i samorządowej poprzez realizację kilku priorytetów, wśród nich między innymi: opracowania standardów wysokiej jakości opieki zdrowotnej, reformy systemów finansowania lokalnego i regionalnego, zwiększenia roli partnerstwa prywatno-publicznego na poziomie regionów i gmin, opracowania kodeksu dobrego zarządzania publicznego ze szczególnym uwzględnieniem regionów i gmin.

Celem zasadniczym zrealizowanej reformy jest poprawa jakości obsługi obywateli poprzez uczynienie regionów i gmin skutecznymi podmiotami w rozwiązywaniu ich problemów, co odbywać się ma możliwie najbliżej samych mieszkańców. Ustawodawca za cel pierwszorzędny reformy uważa udoskonalenie opieki społecznej. Narzędziem do tego mają być większe regiony i gminy, które zdolne są pod kuratelą państwa do sprostania tym wyzwaniom. Można odnieść wrażenie, że Duńczykom udaje się realizować to zadanie.

Oprócz dobrobytu i opieki społecznej na wysokim poziomie reforma administracyjna z 2007 r. tworzy jeszcze lepsze podstawy dla rozwoju demokracji lokalnej. Większa liczba zadań gmin to również większa odpowiedzialność lokalnych polityków i urzędników przed obywatelami, przy jednoczesnym wzroście wpływu obywateli na podejmowane decyzje dotyczące ich życia codziennego. Nie dziwi zatem wysoki poziom usług świadczonych obywatelom przez gminy i regiony w zakresie

---

<sup>14</sup> [www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx), s. 7 [dostęp 15.07.2009].

<sup>15</sup> Ibidem, s. 17.

ochrony zdrowia, kształcenia i opieki społecznej, które dzięki daleko idącej decentralizacji są w stanie możliwie precyzyjnie określić swoje potrzeby, dostosowując je do oczekiwań i potrzeb mieszkańców konkretnej społeczności lokalnej. Dzięki systemowi finansowania samorządów obywatele sprawują jednocześnie kontrolę nad wydatkowanymi środkami. Swego rodzaju wskaźnikiem skuteczności opisywanych tu rozwiązań obecnych w samorządzie duńskim jest wyjątkowa stabilność personalna na stanowisku burmistrza. Średni czas sprawowania tego urzędu sięga 25 lat. Należy jednocześnie podkreślić niezwykle służebną rolę polityków i urzędników wobec obywateli i ich silne związki, w pozytywnym tego słowa znaczeniu, z lokalną społecznością. Daje to obywatelom poczucie bezpieczeństwa i wpływu na problemy, które ich dotyczą, jak również zwiększa szeroko rozumianą partycypację obywatelską. Potwierdzeniem tego faktu jest wspomniana wysoka frekwencja w wyborach samorządowych.

Podobnie odpowiedzialność samorządów za ważną sferę edukacji i rynek pracy pozwala efektywnie zarządzać kształceniem obywateli i odpowiadać adekwatnie na potrzeby rynku pracy. Świadczy o tym wyjątkowo niski poziom bezrobocia, który w 2008 r., zanim Dania odczuła skutki światowego kryzysu, wynosił około 2%. Niewątpliwie jest to również zasługa duńskiego samorządu. Wydaje się zatem, iż rola samorządu terytorialnego Danii w budowaniu nordyckiego modelu państwa dobrobytu jest nie do przecenienia. Na pewno w znacznym stopniu decyduje on również o tym, że Duńczycy uważają siebie za najszcześniejszy naród świata.

## Bibliografia

Berlińska J., *Ile Danii w Europie?* Toruń 2004.

Chełmińska M., *Ramy funkcjonowania administracji lokalnej w Danii i Holandii*, Warszawa, 1995.

Grzybowski M., *Konstytucja Danii*, Warszawa 2002.

Popławski M., *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Toruń 2008.

[www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009].

[www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm) [dostęp 18.07.2009].

[www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx) [dostęp 15.07.2009].

## Denmark

### Abstract

In Denmark, the Commission on Administrative Structure started off a new local government reform in October 2002. This reform contained three main goals: new municipalities, new distribution of tasks, and a new financing system. Besides, the new Local Government Act included: abolishing the county councils and the Greater Copenhagen Authority, creating five administrative regions to take responsibility for hospitals, creating larger municipalities with more than 30 000 inhabitants (finally 98 communes), and delegating to the municipalities the overall responsibility for local business development in collaboration with the business. The local government reform created a new structure of the public sector where the state lay down the general framework. 98 municipalities replaced the previous 271. The municipalities

undertook most of the citizen-related tasks. This reform have had an impact on local democracy in Denmark because of the newly established democratic departments (regional councils) and more political decisions being made on the local level. Since 2007, the new responsibilities of the regions have been: hospital service, regional development, environment, business, tourism, employment, education and culture, raw material mapping and planning, and establishment of transport companies throughout Denmark. Responsibilities of the municipalities since 2007 have been, among other: social services, primary schools, care for the elderly, health care, activation and employment projects for the unemployed, supplies and emergency preparedness, local business service and promotion of tourism, participation in regional transport companies, and local road networks.