

Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine

Marko Kovačić*

Opisuje se razvoj lokalne samouprave u Danskoj do 2007., a nakon toga reforma započeta te godine. Prethodni razvoj obilježile su reforme 1958. i 1970. Reforme su obilježene smanjenjem broja jedinica na obje teritorijalne razine (općinska i okružna) te proširenjem njihova samoupravnog djelokruga i autonomije. Velika reforma započeta 2007. nekoliko se godina pripremala, dobro je javno raspravljena, utemeljena je na dobrovoljnom spajanju jedinica, zamjenjivanju okruga novoformiranim regijama i na značajnoj delegaciji javnih poslova.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Danska, reforma javnog sektora, općina, okrug, regija

1. Opći podaci o Danskoj

Kraljevina Danska najjužnija je skandinavska država smještena na poluotoku Jutland (Jylland), koji na jugu graniči sa Saveznom Republikom

* Marko Kovačić, Zagreb

Njemačkom, te na mnogobrojnim otocima danskog arhipelaga na izlazu Baltičkog mora u Sjeverno more koji se pružaju prema jugozapadnoj obali Švedske, od kojih su najznačajniji Funen (Fyn), Zealand (Sjælland) i Sjeverni Jutland (Nørrejske). Ukupna površina Danske je 43.098,31 km², a prema procjenama Danskog ureda za statistiku, 2009. ukupan broj stanovnika je 5.519.441. Danska je jedna od država osnivača OECD-a te članica Europske unije od 1973. (nije u Eurozoni). Prema podacima Eurostata, danski BDP per *capita* u 2008. iznosio je 29.700,00 eura, što je 18,4% više od prosjeka Europske unije.

2. Razvoj lokalne samouprave do 2007.

Temeljna zakonska odredba o lokalnoj samoupravi nalazi se u čl. 82. danskog Ustava iz 1849. koji propisuje da će pravo općina da samostalno uređuju svoje poslove pod nadzorom središnje države biti propisano zakonom. To je pravo detaljnije razrađeno Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1968. koji je više puta mijenjan (posljednji pročišćeni tekst je Pročišćeni Zakon o lokalnoj samoupravi br. 696 iz lipnja 2008.).

Do 1960-ih Danska se sastojala od 1.386 jedinica lokalne samouprave, 86 samostalnih gradova (*købstæder*) i 1.300 župa (*sogner*) koje su bile ruralne jedinice lokalne samouprave. Gradovi i župe bili su dio 25 okruga (*amter*). Takva organizacija lokalne samouprave temelji se na tradicionalnoj teritorijalnoj podjeli koja datira od kraja 17. stoljeća.

Samostalnost jedinica lokalne samouprave i okruga u planiranju, financiranju i obavljanju javnih poslova bila je vrlo ograničena – gradovi, župe i okruzi financirani su sa središnje razine sustavom namjenskih sredstava za obavljanje pojedinih javnih poslova i uz visok stupanj nadzora središnje države. Takav, u praksi vrlo centraliziran sustav, pokazao se neučinkovitim i nije mogao odgovoriti na potrebu za pružanjem novih javnih usluga, pa su tijekom 1950-ih i 1960-ih počeli jačati zahtjevi za temeljitom reformom lokalne samouprave.

Prva teritorijalna reforma u Danskoj, s ciljem smanjenja teritorijalne rascjepkanosti i jačanja uloge lokalne samouprave, započela je 1958. i proizvodila se sljedećih desetak godina. Tijekom toga razdoblja dobrovoljnim udruživanjem broj jedinica lokalne samouprave smanjio se sa 1.386 na 1.098, dok se istovremeno pripremala prva velika reforma lokalne samouprave.

U prvoj velikoj teritorijalnoj reformi provedenoj u travnju 1970. ukupan broj jedinica lokalne samouprave smanjen je sa 1.098 na 277. Također, ukinuta je administrativna razlika između gradova i župa, koji su izjednačeni u statusu općine (*kommuner*). Broj dotadašnjih okruga smanjio se sa 25 na 14. Do 1974. došlo je do ukidanja još dviju manjih općina te je ukupan broj jedinica lokalne samouprave smanjen na 275.

Teritorijalnom reformom iz 1970. ukinuto je 819 od dotadašnje 821 jedinice lokalne samouprave manje od 3.000 stanovnika. Također, smanjio se i broj jedinica između 3.000 i 10.000 stanovnika (od 206 na 160), dok se broj jedinica između 10.000 i 20.000 stanovnika gotovo udvostručio.

Koncem 2002. na najudaljenijem danskom otoku Bornholu, smještenom u Baltičkom moru, koji je do tada imao status okruga, pet postojećih općina i okrug na temelju rezultata referendumu formirali su zajedničku regiju (*Regionskommune*), smanjujući tako broj općina na 271, a broj okruga na 13. Dvije godine poslije dobrovoljno su se spojile dvije općine na otoku Ærø u jednu općinu koja je obuhvaćala cijeli otok te je time ukupan broj općina smanjen na 270.

Uz promjenu teritorijalne strukture tijekom 1970-ih i 1980-ih postupno se povećavala i nadležnost i autonomija općina i okruga: temeljno načelo decentralizacije bilo je supsidijarnost, odnosno načelo prema kojem javne poslove treba obavljati na razini vlasti koja je najbliža građanima, pod uvjetom da su te razine vlasti kadra pružati usluge na kvalitetan i učinkovit način. Reforma teritorijalne organizacije iz 1970. osigurala je materijalne i organizacijske uvjete za daljnji prijenos ovlasti i odgovornosti sa središnje državne na lokalnu razinu te za promjenu sustava financiranja koji bi omogućio veće nadležnosti i veću autonomiju lokalnih vlasti.

U razdoblju nakon teritorijalne reforme općine su tako dobile isključivu i potpunu nadležnost te pravo i obvezu u potpunosti samostalno planirati, financirati i obavljati javne poslove predškolskog obrazovanja (uključujući jaslice i dječje vrtiće), osnovnoškolskog obrazovanja, prikupljanja i zbrinjavanja otpada, vodoopskrbe i odvodnje, opskrbe plinom, toplinskom energijom i električnom energijom, prostornog planiranja na svom području, održavanja parkova i zelenih površina, vatrogastva (zaštite od požara), održavanja javnih cesta (osim autocesta, magistrala i županijskih cesta), održavanja parkova i zelenih površina, sport i kulturu, zaštite potrošača, poticanja gospodarstva i vođenja biračkih popisa.

Također, općine su dobile u nadležnost i znatan dio poslova iz područja civilne zaštite, obrazovanja odraslih, socijalne skrbi (prvenstveno domove za starije i nemoćne osobe) i brige o obitelji, zaštite okoliša, uprav-

ljanja ustanovama u kulturi, zapošljavanja. Konačno, općine su dobile i mogućnost da preuzmu manji dio poslova iz područja zdravstvene zaštite, socijalnog stanovanja, opskrbu plinom, održavanje groblja i krematorija, održavanje luka i organizaciju trajektnog prijevoza, osnivanje ustanova u kulturi te obavljanje delegiranih poslova središnje državne uprave iz područja matičarstva i statistike.

Okruzima su bile dodijeljene potpune i isključive nadležnosti i zakonska obveza pružanja usluga srednjoškolskog obrazovanja te osnivanje i upravljanje ustanovama zdravstvene zaštite. Također, okruzi su preuzeli i znatan dio poslova iz područja socijalnog osiguranja i socijalne skrbi, civilne zaštite, zaštite okoliša, javnog prijevoza, održavanja županijskih cesta, poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, zapošljavanja te upravljanje ustanovama u kulturi kojih su osnivači.

Velik broj nadležnosti i sloboda u određivanju načina na koji će se organizirati pružanje javnih usluga otvorili su općinama prostor za različite oblike dobrovoljne suradnje (osnivanje zajedničkih ustanova, trgovačkih društava i drugih privatnih pravnih osoba). Najčešći oblici suradnje su gospodarske i komunalne usluge koje zahtijevaju značajnu infrastrukturu (opskrba strujom i prirodnim plinom, održavanje luka i organizacija trajektnog prijevoza). Također, jaka je uloga i privatnog sektora kao ugovornog partnera lokalne samouprave u pružanju javnih usluga, posebno u području socijalne skrbi (starački domovi, kućna njega) te predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja (privatne jaslice, vrtići, osnovne škole).

Prijenos nadležnosti pratila su i odgovarajuća sredstva, tako da se od 1970. može primijetiti znatan porast udjela javne potrošnje (i lokalne samouprave) u ukupnom BDP-u: dok je udio javne potrošnje u ukupnom BDP-u prije 1970. iznosio oko 25%, u 2000. taj je udio iznosio 53%, od čega otprilike polovinu čine troškovi lokalne samouprave.

Uloga države u nadzoru općina i okruga u velikoj je mjeri ograničena. Prema danskom Ustavu, središnje vlasti nadziru lokalnu samoupravu, ali u praksi nadzor je bio ograničen na kontrolu zakonitosti akata koju su obavljala peteročlana okružna nadzorna povjerenstva sastavljena od članova okružne skupštine. Nadzor nad okružnim nadzornim povjerenstvima obavljalo je Ministarstvo unutarnjih poslova. Obveznu financijsku reviziju najčešće je provodila zajednička međuopćinska institucija koju je osnovala danska nacionalna udruga lokalnih vlasti, ali općine i okruzi mogli su za reviziju angažirati bilo kojeg ovlaštenog revizora.

3. Priprema i provedba reforme 2007.

Reformom iz 1970. započeo je dugotrajan proces reforme sustava lokalne samouprave koji je uz promjenu teritorijalne strukture obuhvatio i redistribuciju nadležnosti i fiskalne reforme. Reforma je stavila naglasak na funkcionalne kapacitete većih jedinica. Polazišna osnova za teritorijalni preustroj bila je formiranje općina s dovoljnim brojem stanovnika koje su sposobne samostalno obavljati velik broj javnih poslova i biti odgovorne za njihovo financiranje kroz sustav lokalnih poreza i potpora središnje države. Vodeće načelo za teritorijalnu reorganizaciju bilo je načelo prema kojem općine trebaju biti potpuno odgovorne za učinkovito i ekonomski održivo pružanja usluga iz područja osnovnog školstva, dok je temeljni kriterij za formiranje okruga bilo učinkovito vođenje bolnica u skladu sa standardima koji su utvrđeni na središnjoj razini.

Teritorijalne reforme i jačanje lokalne samouprave postupnim prijenosom nadležnosti i njihovim jasnim razgraničenjem, promjenom sustava financiranja i slabljenjem nadzora središnjih vlasti pokazale su se uspješnim: veće jedinice lokalne samouprave mogle su učinkovitije organizirati javne službe, kvaliteta usluga je porasla, a povećan je i odaziv birača na lokalnim izborima koji u posljednjih tridesetak godina iznosi oko 70%.

Teritorijalni ustroj uređen reformom iz 1970. nije se mijenjao gotovo tri desetljeća. Međutim, već krajem 1980-ih započele su stručne i političke rasprave o daljnjoj modernizaciji javnog sektora, uključujući i rasprave i o broju stupnjeva i veličini jedinica lokalne samouprave koje bi bile kadre preuzeti i učinkovito obavljati nove poslove.

Na temelju rastuće debate o strukturi javnog sektora, danska je Vlada u listopadu 2002. imenovala Povjerenstvo za upravnu organizaciju, koje su činili predstavnici lokalne samouprave, ministarstava i resorni stručnjaci iz različitih područja. Zadatak Povjerenstva bio je procijeniti prednosti i nedostatke alternativnih modela strukture javnog sektora i izraditi preporuke za dugoročno održive promjene. U siječnju 2004. Povjerenstvo je zaključilo da su nedostaci postojećeg sustava dijelom posljedica nedovoljno velikih općina i okruga, a dijelom neodgovarajuće distribucije pojedinih nadležnosti između različitih razina (središnja država, okruzi, općine). Na temelju tih zaključaka, Povjerenstvo je izradilo šest modela javnog sektora, opisujući njihove prednosti i nedostatke, ali ne opredjeljujući se ni za jedan od prijedloga. Nakon objavljivanja, provedena je široka javna rasprava u kojoj je sudjelovalo više od 500 institucija, uključujući okruge, općine, znanstvenoistraživačke ustanove i profesionalne udruge.

U travnju 2004. danska Vlada predstavlja svoj prijedlog za reformu javnog sektora, koji vrlo brzo dobiva potporu parlamentarne oporbe. U lipnju 2004. sklopljen je Sporazum Vlade i oporbe o reformi javnog sektora (*Sporazum o strukturnoj reformi*), koji je uključivao i odluku o financiranju i financijskom izravanju. U Sporazumu se ističe da decentralizirani javni sektor, koji je specifično dansko obilježje, treba zadovoljiti buduće potrebe stvaranjem održivih (lokalnih) jedinica s jasnim zadatkom da osiguraju visoko kvalitetne socijalne usluge građanima. Također, u Sporazumu je istaknuto da veće općine mogu osigurati temelje za obavljanje većeg broja poslova i jačanja lokalne demokracije. Sporazumom je predviđeno i da je glavni uvjet za formiranje novih općina najmanje 20.000 stanovnika, uz dopuštene iznimke za otočne općine. Konačno, stranke potpisnice Sporazuma složile su se da reforma ne smije rezultirati većim porezima ili većim javnim izdacima, odnosno da mora biti proračunski neutralna.

Na temelju Sporazuma, danska Vlada uputila je u ljeto 2004. zahtjev svim općinama da do početka 2005. daju svoje prijedloge za spajanje s drugim općinama kako bi zadovoljile zahtjeve koji se odnose na veličinu novih jedinica. U jesen 2004. većina općina dogovorila se o spajanju sa susjednim jedinicama, a među njima bio je i dio općina koje su već imale više od 20.000 stanovnika. Prije odobrenja spajanja održani su referendum u 24 općine.

Tijekom jeseni pripremljeno je pedesetak zakona, u prosincu 2004. poslani su na javnu raspravu, na kojoj je podneseno više od 2.300 mišljenja, a u veljači 2005. upućeni su u danski parlament (*Folketing*). Tijekom parlamentarne rasprave, predlagači su odgovorili na 1.739 pitanja parlamentarnih odbora. U svibnju 2005. prihvaćeni su zakoni koji su poslužili kao osnova za reformu lokalne samouprave. U međuvremenu, političkim konsenzusom prihvaćen je i dogovor o spajanju jedinica.

Od prihvaćanja zakona do 1. siječnja 2007. izvršene su opsežne promjene na razini središnje države, okruga i općina da bi se provela nova geografska podjela i distribucija zadataka. Te su promjene uključivale organizaciju poslova unutar novih jedinica, rješavanje pitanja prijenosa vlasništva nad imovinom te statusnih pitanja za više od 170.000 zaposlenih u javnom sektoru koji su dobili novog poslodavca (samo je manji dio zaposlenih fizički promijenio radno mjesto).

4. Novi javni sektor u Danskoj

Od početka 2007. kao rezultat reforme lokalne samouprave Danska je podijeljena u pet regija (*regioner*), nastalih spajanjem dotadašnjih 13 županija

koje su ukinute, te 98 općina nastalih spajanjem dotadašnjih 270 općina. Uvjet iz Sporazuma o strukturnoj reformi o minimalnom broju stanovnika bio je, uz vrlo rijetke iznimke nekih otočnih općina, poštovan, tako da samo sedam od novih 98 općina ima manje od 20.000 stanovnika. Teritorijalna reforma nije obuhvatila 32 stare općine koje su se već prije ujedinile ili su imale više od 20.000 stanovnika. Kao rezultat reforme, nove općine znatno su veće površine i broja stanovnika: prije reforme prosječna općina zauzimala je površinu od 159 km² i nešto manje od 20.000 stanovnika, dok nakon provedene reforme prosječna općina zauzima 440 km² i ima oko 55.000 stanovnika.

Pet novoformiranih regija također su znatno veće i površinom i brojem stanovnika od ukinutih 13 okruga: površina okruga kretala se između 526 km² (okrug Kopenhagen) i 6.173 km² (okrug Sjeverni Jutland) a broj stanovnika između 224.261 (okrug Ribe) i 661.370 (okrug Aarhus). Površina regija je između 2.560 km² (regija Hovedstaden) i 13.190 km² (regija Srednji Jutland), a broj stanovnika između 578.839 (regija Aaland) i 1.645.825 (regija Hovedstaden). Prosječni okrug imao je 368.546 stanovnika i površinu 3.261 km², dok prosječna regija ima 1.095.158 stanovnika i površinu 8.619 km².

Jedinice lokalne samouprave prema broju stanovnika			
Broj stanovnika	Broj jedinica lokalne samouprave		
	Prije 1. travnja 1970.	Poslije 1. travnja 1974.	Od 1. siječnja 2007.
150.000–	1	4	4
100.000–150.000	3	1	2
40.000–100.000	10	18	50
20.000–40.000	22	25	35
15.000–20.000	13	24	0
10.000–15.000	22	41	3
3.000–10.000	206	160	3
–3.000	821	2	1
Ukupno	1.098	275	98

Reforma lokalne samouprave prouzročila je i cjelovitu reorganizaciju zadataka u javnom sektoru, u kojem su općine dobile još značajniju ulogu: nadležnosti ukinutih okruga podijeljene su između središnje države, regija i općina, a općine su dobile i dio poslova iz dotadašnje nadležnosti središnje državne uprave.

U području zdravstva općine su preuzele odgovornost za izvanbolničku zdravstvenu rehabilitaciju, zdravstvenu prevenciju i promociju zdravlja u obrazovnim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi, liječenje ovisnosti i specijalizirani stomatološki tretman mentalno oboljelih osoba te participaciju u financiranju zdravstvene zaštite. U području zapošljavanja, na temelju ugovora o partnerstvu sa središnjom državom, općine su preuzele poslove zapošljavanja u lokalnim uredima za zapošljavanje (delegirani poslovi).

Nadalje, općine su potpuno preuzele odgovornost za organizaciju, financiranje i pružanje usluga iz područja socijalne skrbi, uključujući i plaćanje usluga socijalne skrbi, uz djelomično sufinanciranje države (kroz naknadu troškova) u posebno skupim pojedinačnim slučajevima. Također, općine su preuzele ustanove za predškolski odgoj djece i mladeži, uz mogućnost potpisivanja sporazuma s regijama kojima bi regije preuzele upravljanje tim ustanovama. Nakon reforme, općine su preuzele i poslove obrazovanja i pedagoške pomoći za djecu s posebnim potrebama i poslove posebnog obrazovanja za odrasle (osim obrazovanja odraslih osoba s disleksijom, koje obavlja središnja država kroz centre za obrazovanje odraslih).

Općine sudjeluju i u upravljanju regionalnim prijevoznim poduzećima kojih su osnivači regije, a koja su zadužena za autobusni prijevoz, određivanje cijena, izradu i koordinaciju voznih redova. Uz to, općine su preuzele i brigu za većinu okružnih cesta (otprilike 8.000 od ukupno 10.000 okružnih cesta).

Uloga općina porasla je i u području zaštite okoliša, jer su općine preuzele okružne ovlasti u području inspekcije okoliša i izdavanja posebnih dozvola koje se odnose na okoliš. Općine su preuzele i većinu poslova okruga u vezi s prostornim planiranjem. Konačno, općine su preuzele i poslove okruga iz područja kulture, uključujući obvezu osnivanja glazbenih škola, a nakon četverogodišnjeg prijelaznog razdoblja preuzet će i brigu o muzejima.

Reformom je predviđeno da će općine osnovati *one-stop-shops*, kao mjesto na kojem će građani moći dobiti sve usluge koje pružaju općine, ali i obaviti i niz usluga iz nadležnosti regija ili središnjih državnih tijela koje su delegirane na općine (primjerice zaprimanje zahtjeva i izdavanje putnih isprava i vozačkih dozvola).

Novosnovanih pet regija prvenstveno je zaduženo za sustav zdravstvene zaštite koji su preuzele od ukinutih okruga (bolničke usluge, psihijatrijske ustanove, zdravstveno osiguranje, opća i specijalistička zdravstvena zaštita), regionalni razvoj, nadzor nad onečišćenjem tla, ustanove za osjetljive

kategorije građana i osobe s posebnim potrebama za socijalnim uslugama i posebnim obrazovanjem (smetnje u govoru, vidu i sluhu), kao i formiranje međuregionalnih poduzeća za javni prijevoz. Odgovornosti regija zakonski su limitirane, odnosno one ne mogu samostalno preuzeti i obavljati druge poslove osim onih koji su eksplisitno enumerirani u zakonu.

LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN DENMARK IN 2007

Summary

The paper describes the development of local self-government in Denmark until 2007 and the reform that began in the same year. Previous development was characterised by the reforms of 1958 and 1970. The reforms were marked by the reduction of local units at both territorial levels (municipal and county) and by widening their self-government scope and their autonomy. The comprehensive reform launched in 2007 had been prepared for several years and undergone a thorough public debate. It had been based on voluntary merger of local units, on the replacement of counties with the newly formed regions, and on significant delegation of public affairs.

Key words: local self-government – Denmark, public sector reform, municipality, county, region