

IDEA Program, „Önkormányzati finanszírozási reform” munkacsoport

Hogyan csináljunk közigazgatási reformot?

Dániai tanulságok Magyarország számára

Péteri Gábor
peteri@pontes.hu
2005.október

Tartalom

I. A KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZSEKTOR JELENLEGI HELYZETE.....	3
A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERE	5
II. A REFORM CÉLJAI.....	6
<i>Megoldandó problémák</i>	7
III. A REFORM ELEMEI.....	8
1. TERÜLETI REFORM.....	8
2. FELADATTELEPÍTÉS ÁTALAKÍTÁSA	10
3. POLITIKA, VÁLASZTÁSOK	11
4. KAPCSOLAT AZ ÁLLAMMAL	11
5. PÉNZÜGYEK.....	13
6. SZERVEZET ÉS IRÁNYÍTÁS.....	14
IV. A REFORMFOLYAMAT IRÁNYÍTÁSA.....	14
1. SZAKMAI ELŐKÉSZÍTÉS	15
a) Bornholmi kísérlet	15
b) Szakmai előkészítő bizottság.....	16
c) Kormányzati és törvényhozási program	17
2. MENETREND	18
3. AZ ÁTMENET PROBLÉMÁI	19
V. TANULSÁGOK A MAGYAR REFORMEREK SZÁMÁRA.....	21
<i>Politikai megosztottság mellett is végigvihetők a helyi reformok</i>	21
<i>Célkijelölés: hatékonyság, kiegyenlítés és nem területi átszervezés</i>	21
<i>Rangsorolás a reformelemek között</i>	22
<i>Szakmai-apparátusi előkészítés, kísérletezés</i>	22
<i>Nyitottság, önkéntesség, fokozatosság a megvalósítás során</i>	23
HIVATKOZÁSOK.....	24
FONTOSABB HONLAPOK	24
MELLÉKLET: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSA	25
SAJÁT BEVÉTELEK	25
TÁMOGATÁSI RENDSZER	25
<i>Kiadási szint kiegyenlítés</i>	26
<i>Bevételi oldali kiegyenlítő támogatás</i>	29
<i>Egyedi támogatások</i>	29
FÜGGELÉK	30
EGY FŐRE JUTÓ GDP, 2003	30
FOGLALKOZTATÁSI MUTATÓK.....	30
A KÖZSEKTOR SÚLYA	30
ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK FŐ FELADATONKÉNT (1993, 2003).....	31

Dánia, mint az egyik legdecentralizáltabb közszektorral rendelkező európai ország 2002 és 2007 között egy átfogó közigazgatási reformot hajtott végre. A tanulmány célja, hogy a reformok tartalmi elemeit megismertesse a magyar szakemberekkel, valamint bemutassa a program irányításának és lebonyolításának technikáit. A rendelkezésre álló információk alapján a tanulmány ajánlásokat is megfogalmaz a hasonló irányú reformokon dolgozó IDEA program számára.

I. A közigazgatás és a közszektor jelenlegi helyzete

A Dán Királyság magába foglalja Dániát és a különleges státuszú Grönlandot és a Farö-szigeteket. Ez utóbbiak a külpolitika kivételével önállóan intézik a saját ügyeiket és két-két képviselőt küldenek a parlamentbe. Dánia megközelítőleg fele akkora, mint Magyarország: területe 43,094 km², amely a Jütland-félszigetből és 406 szigetből áll; lakossága 5 411 405 fő. Hasonló módon a főváros is viszonylag nagy súlyú az országon belül, mert az 1,26 milliós Nagy-Koppenhágában lakik a népesség 23%-a. Dánia 1973-ban csatlakozott az Európai Unióhoz (bár Grönland 1985-ban kivált az EU-ból).

Az egy főre jutó GDP-vel mért gazdasági fejlettség a magyar mutató kétszerese. Dánia foglalkoztatási viszonyai kedvezőek: a foglalkoztatási ráta sokkal magasabb, mint Magyarországon és munkaerő képzettsége is sokkal jobb, mint nálunk. Ugyanakkor a fejlett országokra jellemző előregedés – talán az évi 4%-os (növekvő ütemű) bevándorlás miatt - még nem érezteti hatását. Ennek ellenére az államháztartási kiadások közel fele (45%) a szociális szektorra jut. (Az adatokat lásd Függelékben)

Dániában 2001-ben konzervatív kormány alakult, amelynek azonban a működése során figyelembe kell vennie a többévtizedes szociáldemokrata hagyományokat. A politikai rendszer megkerülhetetlen intézménye a többoldalú egyeztetési mechanizmus, amely konszenzusos döntéshozatalra kényszeríti a politikai szereplőket. Ez a legfontosabb kérdésben, a munkaerőpiac szabályozása terén arra a dán sajátosságra épül, hogy a dán munkavállalók 80%-a szakszervezeti tag. Igaz viszont, hogy ezek a szakszervezetek nem képviselnek túlságosan merev álláspontot, a foglalkoztatási biztonság és a munkaerőpiac rugalmassága („flexicurity”) számukra egyformán fontos cél.

A dán politikai pártok rendszere a hetvenes években jelentős átalakuláson ment keresztül. Több kisebb párt alakult, amelyek a szociális, a gazdasági és az ideológiai választás újfajta kombinációját kínálták a választóknak. A jellemzően magas politikai érdeklődés (80% feletti választási részvétel) mellett ez tette lehetővé, hogy a gazdasági problémákra és a jóléti modellek válságára megoldást keressenek.

A többévtizedes szociáldemokrata kormányzás hosszabb időre először 1982-1993 között szakadt meg, amit viszont közel egy évtizedre ismét a baloldali pártok koalíciója váltott fel. 2001-től kezdődően a Dán Liberális Párt és a Konzervatív Néppárt koalíciója vezeti a kisebbségi kormányt, amelyet a parlamentben a Dán Néppárt a koalíción kívülről támogat. Ez a jobboldali szövetség nyerte a 2005. februári választásokat is. (1. sz.tábla)

Politikai pártok a parlamentben és a helyi önkormányzatokban

<i>Pártok</i>	<i>Parlamenti mandátumok megoszlása (2005)</i>	<i>Helyi önkormányzatok összesen (2001)</i>	<i>Megyei önkormányzatok (szavazatok, 2001)</i>	<i>Megyei önkormányzatok (mandátumok, 2001)</i>
<i>Kormánypártok</i>				
Venstre („A Bal”, liberális párt)	29.7%	28.3%	32.4%	37.4%
Konzervatív Néppárt	10.3%	11.3%	10.6%	9.4%
Dán Néppárt (külső támogató)	13.7%	5.4%	7.4%	6.5%
<i>Ellenzék</i>				
Szociáldemokraták	26.9%	32.4%	33.4%	34.7%
Szociálliberális Párt	9.7%	3.9%	4.2%	4.0%
Szocialista Néppárt	6.3%	7.5%	6.8%	6.2%
Egység Lista („Vörös-zöld”)	3.4%	1.7%	1.8%	0.5%
Egyéb		9.5%	3.4%	2.0%
<i>Összesen</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	
Grönland, Faroe-szigetek	+ 4 képviselő			

Forrás: http://en.wikipedia.org/wiki/Danish_parliamentary_election%2C_2005;
<http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1400>; LGDK, 2003

A „jobbaldaliság” természetesen teljesen mást jelent Dániában. Először is a liberális párt saját magát „A Bal”-ként („Venstre”) nevezi, elhatárolódva a hagyományos jobboldali (konzervatív, egyházi kötődésű) és a középre húzó szociáldemokrata pártoktól. A Dán Liberális Párt által vezetett koalíció a piacgazdaság erősítése mellett a választás szabadságára építve kívánja továbbfejleszteni a szociális és jóléti ellátó rendszert. Alapvető gazdasági célkitűzései az alacsony infláció, alacsony kamatok, adóbefagyasztás, egyensúlyi költségvetés, stabil árfolyam-politika és környezettudatos, minőségi fejlődésre épülő gazdasági növekedés. A közszolgáltatások terén jobb kórházi szolgáltatásokat, olcsóbb és szélesebb körű gyermekellátást, a tudomány és az oktatás támogatását ígérték.

A helyi közszolgáltatások rendszere

A kétszintű helyi önkormányzatok sokféle feladatot látnak el (2. sz.tábla). Települési szinten a legjelentősebb szolgáltatások a szociális ellátás, oktatás és az egészségügyi alapellátás. A megyei önkormányzatok fő feladata a kórházi ellátás, a speciális és középfokú oktatás, valamint a tervezés és koordináció (infrastruktúra, területfejlesztés, stb). Koppenhága és Frederiksberg, mint két fővárosi alapszintű önkormányzat egyben települési és megyei státusszal is rendelkezik.

2. sz.tábla

Települési és megyei önkormányzatok kiadásai, 2002

Feladatok	Működési kiadások megoszlása (%)			
	Megeyék	Koppenhága, Frederiksberg	Települések	Összesen
Városfejlesztés és környezetvédelem	1	3	2	2
Közüzemek, tömegközlekedés	0	-2	-2	-1
Út, infrastruktúra	4	1	3	3
Oktatás, kultúra, szabadidő	11	13	26	20
Kórház és egészségbiztosítás	68	27	-	23
- ebből: kórházak	49	21	-	17
- ebből: egészségbiztosítás	17	6	-	6
Szociális és egészségügyi szolgáltatások	9	48	56	41
Igazgatás	7	11	13	11
Összesen	100	100	100	100
Nettó működési kiadás összesen (Milliárd DKK)	73.3	28.8	146.0	248.1

Forrás: MIH, 2002

A helyi önkormányzatok finanszírozása más skandináv országokhoz hasonlóan a helyi személyi jövedelemadózára épül. Ezt egészíti ki az általános célú központi támogatás, valamint a szolidaritás elvére épülő települési önkormányzatok között a saját bevételek belső újraelosztása. (A részletekről lásd a mellékletet.)

Más skandináv országokhoz hasonlóan Dániában 1970-ben zajlott le egy közigazgatási reform. Cél akkor is az elaprózódott és az állami támogatási rendszerrel függésben tartott helyi önkormányzati rendszer átalakítása volt. Az összevonásokkal elérték, hogy az alapszintű önkormányzatok gazdaságilag hatékonyabb méretben működjenek (1200-ról 275-re csökkent a települési önkormányzatok száma). Ekkor megyék száma 24-ről 14-re csökkent mivel nagyobb méretű középszintű önkormányzatokat hoztak létre. Emellett bevezették a céltámogatások helyett az általános, szabad felhasználású állami

hozzájárulási rendszert, valamint az önkormányzatok közötti belső kiegyenlítési gyakorlatot.

Ennél is fontosabbnak tartják, hogy a helyi politikai irányítás rendszere megváltozott: az erős bizottsági rendszer mellett a szakapparátusok nagyobb önállóságot kaptak. A képviselőtestület által választott polgármester felelőssége megnőtt, a pénzügyi bizottság elnökeként a helyi igazgatás tényleges vezetőjévé vált. Ugyanakkor a képviselőség fizetett munka lett és a bizottságok nagyfokú önállóságot élveztek a szakterületük irányításában. Az országos politikai pártok erősen jelen vannak a helyi politikában is: a helyi önkormányzati képviselőknek csak 10%-a független.

Országos szinten kiépült a központi és a helyi kormányzatok egyeztetési rendszere (1979). Az önkormányzati szövetségek részvételével ez a „kapcsolati bizottság” többek között biztosítja az egyensúlyi költségvetési politika sikeres megvalósítását, valamint a növekvő feladatokat követő állami támogatásokat. Egyes elemzők szerint ez az egyeztetési mechanizmus jelentősen hozzájárult az egyensúlyi költségvetési politika sikeréhez az előző polgári kormányzás időszakában, 1982 és 1993 között (Blom-Hansen, 2001).

II. A reform céljai

A strukturális reform elindítását a dán miniszterelnök a 2002. évi őszi parlamenti ülészek kezdetekor jelentette be. Az időzítés meglepetést okozott, mert sem a korábbi választási pártprogramokban, sem a kormány tervei között nem szerepelt a közigazgatási reform. A tervezett változások azonban levezethetők voltak a vezető kormánypárt politikájából. Így az átfogó reform *általános célja* a jóléti állam megerősítése a demokratikusan irányított közszolgáltatások továbbfejlesztésén keresztül.

Ebbe a fő célba azután már sok minden belefért, mert - ahogy a reformot előkészítő bizottság számára megfogalmazták - a feladat a közszektor átalakításával a modern, tudásalapú társadalom kiépítése, biztosítva a fogyasztói választás lehetőségét, állampolgár közelségét, a decentralizáció révén lehetővé téve a változatos helyi igények kielégítését és a közfeladatok demokratikus ellátását.

Az előkészítő bizottság számára konkrétan *három feladat* fogalmazódott meg: (i) határozzák meg, hogy a jelenlegi feladatrendszer ellátásához milyen földrajzi és népességi jellemzőkkel rendelkező települési és megyei önkormányzatok felelnek meg, (ii) egy új területi beosztás mellett elemezzék az önkormányzati feladatok telepítésének lehetséges átalakítását és (iii) mérleget adják a közvetlenül választott egyszintű helyi önkormányzati rendszer lehetőségét.

Ez a kormányzati felhatalmazás tehát elég nyitott volt, nem kötötte meg az előkészítő bizottság munkáját. Lehetőség volt mind a területi szerkezet, mind a funkciók és közigazgatási struktúra végiggondolására. A jelenlegi rendszerhez képest kötöttséget csak az jelentett, hogy egységes rendszerben kellett a javaslatokat megfogalmazni, tehát a Koppenhágára, mint nagyvárosi térségre kidolgozandó megoldások nem térhettek el az országban általánosan javasolt modellektől.

Megoldandó problémák

A reform céljainak általános megfogalmazása mögött több konkrét probléma húzódott meg. Ezek a korábbi évtizedekben érlelődő változások vezettek el ahhoz a társadalmi és politikai közmegegyezéshez, amely lehetővé tett a közigazgatási reform előkészítését és bevezetését. A fő megoldandó problémák a következők voltak:

1. *A helyi önkormányzati rendszer elaprózottsága.* Az átlagos település 19 ezer lakosú és a települési önkormányzatok 48%-a tízezer főnél kisebb méretű Dániában. Ez Közép-Európai szemmel nem tűnik túlságosan elaprózott rendszernek, de a szolgáltatások méretgazdaságossága a dániai tapasztalatok szerint összevonásokkal növelhető lenne. A megyei önkormányzatok is kisméretűek: a tizennégy megye átlagos népességszáma 340 ezer fő és egy megyében átlagosan 20 települési önkormányzat van.

2. *Igény a jobb minőségű szolgáltatásokra.* Elsősorban a kórházi ellátás színvonalában meglévő nagy különbségek jelentettek problémát. A kisvárosi kórházakhoz ragaszkodott a helyi vezetés, de valójában mindenki a nagyobb városi és megyei intézményekben elérhető magasabb színvonalú ellátást akarta biztosítani a saját maga számára. A kisebb településeken általában szükség volt a szolgáltatások és a közigazgatás szakmai színvonalának javítására. Megjelentek a magánkórházak és a magánbiztosítók is, ami szintén a választás szabadságát erősítette az emberekben és ezért is lehetett elfogadtatni a régiós reformot.

3. *Adócsökkentés.* Az új kormány egyik fő célja az adók befagyasztása volt és általában támogatta az adóterhek csökkentését. Mivel Dániában a helyi önkormányzati adózás jelentős súlyú, az volt az általános elképzelés, hogy ha eggyel kevesebb szinten vetnek ki adót, akkor az változatlan feladatrendszer mellett is automatikusan adócsökkenést fog eredményezni. Ez természetesen csak jelszó maradt, de hatásosnak bizonyult. Általában elmondható, hogy a reform közvetlenül nem racionalizálási programként indult, bár azért a szándék az volt, hogy a szolgáltatási, irányítási rendszerek ésszerűsítésével az összevonások négy-öt év alatt biztosan elbocsátásokhoz és így megtakarításokhoz fognak vezetni.

4. *Verseny a települések és a megyék között.* Ez inkább csak érzelmi jellegű probléma volt, mert a helyi demokrácia értékeire épülő Dániában kezdett a települési önkormányzat háttérbe szorulni. Egyre inkább a megyével azonosítottak egy térséget, és az így kialakuló a megyei és a települési vezetés közötti versenyben az utóbbi vált vesztesé.

5. *Koppenhága egyedi kezelése.* Korábban a fővárosra egyedi megoldás jött létre (megyei jogú települési önkormányzat) és Nagy-Koppenhága tervezett egységes ellátási rendszere is csak korlátozott formában épült ki. Ez azonban megakadályozta, hogy az ország egészében azonos elvek szerint működjenek a közszolgáltatások. A mostani reform során azonban döntés volt arról, hogy csak egységes lehet a jövőbeli közigazgatási rendszer.

6. *Hatékonyabb területfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés.* A reformot előkészítő bornholmi kísérlet azt bizonyította, hogy a területi önkormányzat képes csak a gazdaságilag elmaradott térségekben hatékony fejlesztési politikát folytatni. A kevésbé fejlett szigeteken indult meg a települések összevonása, mert más módon nem látták megoldhatónak a gazdaság fejlesztését.

Amint azt a magyar gyakorlatból is tudjuk, ezekkel a problémákkal hosszú ideig együtt lehet élni. Kérdés az, hogy a választások után egy évvel hogyan tudott mégis egy új kormány ilyen nagyléptékű reformokat elindítani. A 2004-ben elfogadott reform ugyanis eltért a harminc évvel korábbi változásoktól. Most a tervek szerint több strukturális változás zajlik le egyszerre: egymással párhuzamosan történik meg a feladatok átrendezése, a közigazgatási határok módosítása, a pénzügyi rendszer továbbfejlesztése, új politikai-irányítási gyakorlat kidolgozására lesz szükség, egy másfajta területi tervezési rend bevezetésére kerül sor.

A reformok politikai elfogtatása nem volt egyszerű. Többféle problémára egyszerre kellett megoldást találnia a kormánynak és ez majd a végrehajtás során okozhat gondot, mert akkor derülnek ki a reform gyengeségei. Annak ellenére, hogy a programkészítés és a kampány időszakában nem merült föl a reform (mert ha szóba került volna, nem nyerték volna meg a választást) a konzervatív párt hagyományosan megyeellenes volt (a párt vezetője a korábbi pénzügyminiszter).

A nagyobb politikai pártok egyetértettek a strukturális reformok szükségességében. A megvalósítást azonban megnehezítette, hogy a pártok parlamenti arányait több-kevésbé követik a helyi választási eredmények is (legalábbis az utolsó, 2001. évi helyi választási eredmények alapján., lásd a 2. sz. táblát) A nagyobbik kormányzó párt a parlamenti súlyánál alig kisebb jelentőségű az összes helyi önkormányzatot tekintve, bár megyei szinten a neki van a legtöbb képviselője. A legnagyobb ellenzéki párt pedig a parlamenti mandátum arányánál nagyobb súllyal rendelkezik helyben, különösen a megyei tanácsokban jelentős a részesedése.

A kormányzó pártok helyzete azonban nem volt egyforma. Mivel a Dán Liberális Párt jelentős megyei képvisellel rendelkezik, ezért a reformok előkészítése során belső vita volt olyan alapkérdésekben, mint a fogyasztói választás szabadsága a közszolgáltatások terén, ahol a kínálat mindig elmarad a kereslettől, vagy a privatizáció esetében, amikor szintén volt eltérő volt a párt országos vezetésének és a helyi képviselőknek a véleménye.

Érdekes módon a reform parlamenti támogatottsága azzal nőtt meg, hogy a koalíciót kormányon kívülről támogató Dán Néppárt a reformok mellé állt. Ennek a jellemzően közszektor (és bevándorlás) ellenes pártnak kevesebb helyi képviselője van és így a tervezett változások nem érintették jelentősen a párt helyi, megyei képviselőit.

III. A reform elemei

A dán „strukturális reform” hat fő témakörben hozott változást. Ezek nem egyforma súlyúak és több esetben (pl. finanszírozás) még csak most, a reform második szakaszában alakulnak ki az új mechanizmusok.

1. Területi reform

A közigazgatás átszervezése a területi és a települési önkormányzatok határainak módosításával járt együtt. *Középszinten* a korábbi 14 megyét felváltotta öt választott

régió. A nagyméretű, több mint egymillió népeségszámú régiók kialakítása általában követte a korábbi megyehatárokat, csak két megyét kellett megosztani a Jütland félszigeten (Vejle, Viborg). Koppenhága körül két régió jött létre, kettévágva a korábbi Nagy-Koppenhágát.

A viszonylag homogén népességű Dániában a nemzetiségi problémák csak a Jütland félsziget déli részén élő német kisebbség miatt merülnek föl. Az új régiók kulturálisan vegyes területi egységeket hoztak létre és ezzel a konfliktusok belső megoldására készítetik az önkormányzatokat.

A települési önkormányzatok átszervezésének célja az volt, hogy harminc ezer fős népességszámú alapszintű (települési) önkormányzatok jöjjenek létre. Ahol erre nem volt mód, ott minimum 20 ezer fős egységek társulást alakíthattak a helyi közszolgáltatási feladatok ellátására. A területi reform után az átlagos településméret 55 ezer fő lett, ami azt jelenti, hogy a települési önkormányzatok háromnegyede harminc ezer főnél nagyobb népességszámú. Az összevonások önkéntesen zajlottak le és ezzel érdekes módon a vártnál nagyobb méretű települési önkormányzatok alakultak meg.

3.sz.tábla

Települési önkormányzatok jellemzői a reform előtt és után

Népességszám (fő)	Területi egységek megoszlása (%)	
	A reform előtt (2000)	A reform után (2007)
-5 000	6	3
5 000 – 10 000	42	1
10 000 – 20 000	30	3
20 000 – 30 000	7	20
30 000 – 50 000	8	38
50 000 – 75 000	4	18
75 000 – 100 000	1	11
100 000 -	2	6
Összesen	100 (N=275)	100 (N=98)
Átlagos népességszám	19 200	55 000
Medián népességszám	10 700	43 000

A korábbi 275 önkormányzat helyett 98 települési önkormányzat jött létre. (3.sz.tábla) Ebből 32 helyzete nem változott, a többi 66 települési önkormányzattá vonták össze (itt átlagosan 3,7 települési önkormányzat került összevonásra). A változatlanul megmaradó 32 települési önkormányzattól csak kettő lépett önkéntes együttműködésre más önkormányzattal (ezek a koppenhágai térség gazdag önkormányzatai közül kerültek ki) és további három önkormányzat szigeten van, tehát nem tudott más településhez csatlakozni.

2. Feladattelepítés átalakítása

Feladatátrendezés alapvetően kétirányú volt: a megyéktől speciális oktatási és munkaügyi funkciók kerültek központi szintre (állami feladatok bővülése), valamint a települési feladatkör is bővült. Az egyik fő cél az volt, hogy a megosztott felelősségű közszolgáltatási feladatok (a „szürke zónák”) egyértelműen egy közigazgatási szintre kerüljenek.

Ebből következően a *régió* fő feladata az egészségügy és ezen belül is a kórházi ellátás megszervezése lett. Régiós feladat maradt a területfejlesztés és a területi tervezés, bár az átfogó régiós önkormányzati felelősség ellenére, nincs jogosítványuk a helyi szint (projekt mélységű) befolyásolására. A koordináció tartalmát bizonytalanná teszi, hogy például a közoktatás nem része a régió feladatainak és így a komplex területfejlesztés sem fog működni. A közlekedési vállalatok is a regionális önkormányzathoz kerültek.

A *települési – alapszintű - önkormányzatok* feladatai bővültek: a szociális, jóléti szolgáltatások teljes mértékben ide kerültek, az egészségügyből a megelőzés és a rehabilitáció, az állammal közös munkaügyi központok működtetése, speciális oktatási, felnőttképzési feladatok, a megyei utak többsége, a korábbi megyei természet- és környezetvédelmi, valamint a területi tervezési és kulturális feladatok kerültek az új, nagyobb méretű települési önkormányzatokhoz.

Speciális szociális ellátási feladatok átvétele szabadon választható volt, de ha az üzemeltetés át is kerül a régiókhoz, akkor is a forrásokat a településeknek kell biztosítaniuk. Munkaügyi feladatok esetében változást jelentett az, hogy a szervezett (szakszervezeti tag) és nem szervezett munkanélküliek számára egy helyen nyújtanak ellátást. Korábban a szakszervezeti tagoknak az állam, a többieknek az önkormányzat biztosította az ellátást. Most egy helyen a településeken tudja mindenki elérni ezt a szolgáltatást.

A strukturális reform előkészítő anyagai sokat foglalkoztak a húszezer főnél kisebb települések számára kötelező társulási rendszer szabályaival. Meghatározták a közösen ellátandó feladatok körét, rögzítették, hogy csak egymás mellett lévő önkormányzatok társulhatnak. A társulás tagjai felelősek maradnak a közösen ellátott szolgáltatások finanszírozásáért és kizárták annak a lehetőségét, hogy az intézményi alkalmazottak mind egy önkormányzathoz kerüljenek. Végül azután ilyen kötelező társulás megalakítására csak kevés helyen került sor.

A települési összevonásokkal az önkormányzati gyakorlatban a fő probléma az volt, hogy a csatlakozó településeken hogyan hozzák a különböző szintű szolgáltatásokat azonos színvonalra. Bár a legfontosabb települési szolgáltatások esetében a fajlagos kiadási szintek relatív szórása magyar szemmel nézve nem túlságosan nagy: alapfokú oktatásban 0.12, időskori programok 0.11, kulturális kiadások 0.34, igazgatási kiadások 0.14 (Mouritzen. é.n.)

Állami feladattá vált a felső középfokú oktatás más egyéb ifjúsági oktatási, felnőttképzési és speciális oktatási feladatokkal együtt. A korábbi megyei „tudás és kommunikációs központok” közös központi-helyi irányítású tanácsadó hálózattá alakultak. Az adóigazgatás is központi szintre került, csakúgy mint azok a közlekedési feladatok, amelyek nem lettek részei a régiós közlekedési vállalatoknak. Az EU strukturális alapok

adminisztrációja és a kifizetések intézése is állami feladat lett. Mindezek a változások sokak számára a strukturális reform központosító jellegét bizonyítják.

3. Politika, választások

Hosszú vita után alakult ki, hogy a *régió* választott helyi önkormányzatként fog működni. A közgyűlés elnöke azonban nem kapja meg a hagyományos polgármesteri címet, ezzel is jelezve a területi önkormányzat köztes helyzetét. A régiós feladatkijelölés következtében és a finanszírozási szabályok változása miatt (nincs saját régiós adókiivetési jog, az egészségügy államilag finanszírozott, az ágazati előirányzatok között nem lehet átcsoportosítani) a középszintű önkormányzat állami függése is erősebb lesz.

Az új *alapszintű, települési önkormányzatok* képviselőtestületének létszámára vonatkozó szabályok megváltoztak. A korábbi minimum (9 fő) a mai legkisebb húszezer fős önkormányzatokban 25 főre változott. A legnagyobb településeken – hasonlóan a jelenlegi szabályozáshoz - sem lehet azonban a testület 31 főnél nagyobb létszámú. 2010-től a minimális létszám 19 fő, Kopenhága esetében pedig maximum 55 fős lehet a képviselőtestület. A konkrét testületi létszámokat a helyi önkormányzatok határozzák meg.

Helyi választásokra 2005.november 15-én kerül sor. 2006 az átmenet és a további egyeztetések éve lesz. Ekkor párhuzamosan működnek a régi testületek, amelyek felelősek a szolgáltatások biztosításáért és átadják az információkat az új testületeknek. Az újonnan megválasztott testületek pedig felügyelik a régiók működését. Várható, hogy sok képviselő mindkét testületben benne lesz, ezért feltételezhető, hogy ez a párhuzamosság a gyakorlatban nem fog különösebb problémát okozni.

4. Kapcsolat az állammal

A központi igazgatás és a helyi önkormányzatok kapcsolatának alakulása minden decentralizációs program kulcskérdése. A politikai legitimáció, az egyeztetési mechanizmusok, a felügyelet és a szakmai irányítás, az ellenőrzés, a pénzügyi függés, az információs rendszer felépítése és az állami szolgáltató funkciók (képzés, tanácsadás, nyugdíjbiztosítás, stb.) rendszere határozza meg azt, hogy az egyes szinteknek mekkora az önállósága. Mindezeket a tényezőket ebben a rövid írásban nem lehet bemutatni.

Összefoglalható azonban, hogy milyen fő modellekben gondolkodott a reformbizottság. Ezek ugyanis jól tükrözik azokat az eseteket, amelyek a hasonló állami berendezkedésű országokban - így nálunk is - szóba jöhetnek. Az egyes modellek önmagukban konzisztens rendszerét elemezte az előkészítő bizottság és javaslatokat fogalmazott meg az egyes modellekben elképzelhető munkamegosztásra, azok előnyeire és hátrányaira. (4. sz. tábla)

A szóba jövő modellek két dimenzió mentén képződtek: (i) a választás módja és a (ii) feladattelepítés súlypontja. Ebben a rendszerben hét lehetséges változat állt elő: közülük két közvetlenül választott helyi önkormányzati szintet feltételezett háromféle irány, további három esetben közvetett képvisellel rendelkező régió, valamint egy hipotetikus „állami” modell működött volna, amelyben nincs középszintű önkormányzat, csak széles

hatáskörű települési szint. Mindegyik modell alapfeltételezése az volt, hogy a települési önkormányzatok mérete jelentősen megnő és a megyei önkormányzatok száma lecsökken.

4. sz. tábla

Lehetséges helyi önkormányzati modellek

<i>Két közvetlenül választott helyi önkormányzati szint</i>	<i>Közvetetten választott közép szint</i>	<i>Egyszintű önkormányzat („állami modell”)</i>
a) új méretű helyi önkormányzatok	a) települési önkormányzatok által delegált regionális önkormányzat, kevés feladattal	széleskörű települési önkormányzati feladattelepítés, a középszintű funkciók jelentős részének „államosítása”
b) széles feladat- és hatáskörű, de kisebb számú régió	b) „pártlistás régió” széles feladat- és hatáskörrel	
c) széles feladat- és hatáskörű települési önkormányzat, kisebb számú régió	c) ellátási feladatra szervezett régiók, közvetetten választott/delegált testülettel	

A feladattelepítés során az egyes modellek a következő funkciók esetében tértek el: egészségügyi intézmények, a speciális szociális feladatok, a fiatalok és a munkanélküliek továbbképzés, környezetvédelem, területi tervezés, tömegközlekedés, útfenntartás, kereskedelemfejlesztés.

Mindezek a reform bizottság által elvégzett elemzések azonban arra jók voltak, hogy a politikai döntéshozók a különböző modellek között válogatva, a saját szempontjaik alapján ötvözni tudják az egyes modell elemeket. Így például az egészségügy teljes centralizációja nem történt meg, de a régiók saját forrás nélkül gyakorlatilag teljes központi költségvetési függésben működnek. A munkaerő piaci, foglalkoztatási feladatok centralizációja mellett a települési munkaügyi központok szerepe megnőtt. A megyei úthálózat fenntartás a most nagyobb méretű települési önkormányzatokhoz került, csakúgy mint a környezetvédelem feladatai is.

Az előkészítő bizottság munkája talán éppen azért volt sikeres, mert nem kötelezte el magát egyik modell mellett sem, hanem lehetőséget adott a kormány számára a további választásokra. Ehhez a munkához vázolt fel egy koherens rendszert, valamint az előkészületek során összegezte és mérlegelte a szóba jövő érveket. Ennél többet pedig egy ilyen szakmai testülettől nem is lehetett volna elvárni.

5. Pénzügyek

Az új feladatokhoz igazodó finanszírozás szabályai még nem alakultak ki. A strukturális reformról rendelkező politikai dokumentum azonban néhány alapszabályt már rögzített. A Pénzügyminisztérium által vezetett szakmai bizottság azonban még csak most dolgozik a részleteken. A munkájukhoz szükség volt az önkormányzati határok kijelölésére és a feladattelepítés véglegesítésére.

A finanszírozási rendszer tervezésének egyik alapvető kiindulási pontja az volt, hogy mivel nem került új feladat a helyi közszolgáltatási rendszerbe, ezért *nincs szükség újabb források bevonására*. Az természetesen tudomásul vették, hogy az átalakítás egyszeri többletköltségekkel jár. Ezek fedezésére a központi költségvetés 1 milliárd dán koronás hitelkeretet biztosít az önkormányzatoknak.

A finanszírozási rendszerben alapvetően új technikák nem jelentek meg, bár néhány forrásképződési szabályozás megváltozott. Az alapszintű, *települési önkormányzatokhoz* kerülnek a korábbi megyei adók közül a feladataikkal arányos jövedelmi, telek és ingatlanadók. Az egyösszegű állami támogatások népszerűgarányosan és nem az adóalap százalékában kerül elosztásra a települések között, ami nyilván kiegyenlítettebbé teszi a rendszert.

A kiegyenlítő támogatásokra a nagyobb méretű alapszintű, települési önkormányzatoknál kevesebb szükség lesz. Ennek ellenére a kiadási oldali kiegyenlítés szempontjait az új települési feladatokhoz kell igazítani. A bevételi oldali kiegyenlítő támogatásoknak a saját bevételek növelésére kell ösztönöznie. Az egyedi támogatások rendszerét le kell építeni. A középszint feladataihoz a települések tevékenységi alapon fognak hozzájárulni. Így például az egészségügyi ellátáshoz lakosonként 1,000 koronát kell a településeknek befizetniük.

A *régiók* finanszírozása igazodik az ellátott feladatokhoz. Így a régiók fő bevétele az egészségügyi feladatokhoz nyújtott egyösszegű, de ágazati felhasználásában kötött (blokk) támogatás. Ezt objektív mérhető mutatók alapján osztják el a régiók között. Ezen kívül az ellátott feladatok után, tevékenységi alapon is kapnak állami támogatást a régiók. A korábbi megyei jövedelemadó átalakul egy 8%-os egészségügyi hozzájárulássá, amit elsődlegesen a régiók kapnak meg.

A települési önkormányzatok normatív alapon szintén hozzájárulnak a régiós intézmények fenntartásához. A régió önkormányzata kivethet a településekre népszerűgarányos fejlesztési hozzájárulást is, de ennek és az egészségügyi hozzájárulásnak az összege maximált.

A régiós forrásképződés legfontosabb kérdése azonban az, hogy mint elsődlegesen központi költségvetésből finanszírozott területi önkormányzat hogyan fog a költségnyomásnak ellenállni. A régiónak nincs saját adókivetési joga, az egyes ágazatok közötti előirányzat átcsoportosítás korlátozott, ami pénzügyi elszámoltathatóságot csökkenti. Az ellátási hiány megszüntetésének egyetlen módja az állami támogatás növelése lesz, ami az egészségügyi kiadások növekedését eredményezheti.

6. Szervezet és irányítás

A reform során a politikai intézmények és a testületek irányító szerepe alapvetően nem változik meg, tehát továbbra is a polgármester mellett a szakbizottságoknak van jelentős szerepük. Az alulról kiinduló települési önkormányzati összevonások és a reform megvalósításának időbeni elhúzódása azonban lehetővé tette az önkormányzati belső szervezeti és irányítási rendszerek átalakítását.

A települési önkormányzatok szintjén lefolytatott egyezkedések azzal jártak, hogy a szervezeti formára vonatkozó döntés sok esetben megelőzte az összevonásokról hozott politikai egyezséget. Tehát amikor a települési vezetők meg tudtak egyezni a helyi igazgatás és a szolgáltató szervezetek rendszeréről, a vezetői posztokról, csak akkor fogadták el a politikai átalakulást is.

Ez a munka a tanácsadó cégek alkalmazásával is járt. Két-három hónapos előkészítő munkát jelent egy tanácsadó cégnek, amíg a hivatali és a szolgáltató szervezetet, az alkalmazottakat, a munkaköri leírásokat, az informatikai rendszereket, a szolgáltatási szinteket és az új feladatokat (munkaügyi központok, egészségügyi központok) összehangolják. Ez a munka nyilván a választások után is tovább fog még folyni.

A regionális önkormányzatoknál a reformokkal a belső politikai, döntési mechanizmus is átalakulhat. Mivel a tanács választja a régió elnökét, de kevés az önálló döntési lehetőség, így nehezebb lesz a korábbi egyeztetési politikát folytatni, mivel a pénzügyi bizottságon kívül nem nagyon lesz valóságos politikai mozgástér.

A megszűnő önkormányzatokban a városháza szolgáltató központként (igazgatási kirendeltség) fog működni. A lakossági szolgáltató központok létrehozása jelentős informatikai fejlesztéseket követeli meg, csakúgy, mint a különböző helyi informatikai és nyilvántartási rendszerek összehangolása. Annak ellenére, hogy Dániában a rendszerek és a programok többségét az önkormányzatok közös tulajdonában álló informatikai cég (KMD-Kommunedata) készíti és üzemelteti, egyes becslések szerint helyben több száz rendszer működésének összehangolására lesz szükség.

IV. A reformfolyamat irányítása

A tartalmi döntések mellett Magyarország számára tanulságos lehet a reform előkészítésének és eddigi levezénylésének módja is. A reform sikere részben ugyanis azon múlt, hogy a folyamat több résztvevős, jól szervezett, időben átlátható és az apparátusok aktív részvétele ellenére nyitott volt.

A politikai „megrendelés” után a szakmai előkészítés viszonylag gyorsan lezajlott. Ebben a munkában a minisztériumi és az önkormányzati szövetségek szakemberei is aktívan részt vettek. A dán politikai és döntéshozatali hagyományokhoz illeszkedően a reform megvalósítása során tudatosan nagy teret engedtek a helyi önkormányzatok közötti, valamint a többoldalú (települési, régiós, központi) egyeztetéseknek. A kormányzati, politikai támogatás egyértelmű volt és a kormányzati kommunikáció következetesen illeszkedett a koalíció pártjainak értékeihez. Az átmenet problémáinak kezelésére külön

stratégiával rendelkeznek és így is megkísérlik csökkenteni a végrehajtás során felmerülő gondokat.

1. Szakmai előkészítés

A strukturális reform előkészítésére nem készültek közvetlenül megalapozó kutatások. A kilencvenes évek végén azonban több olyan *alkalmazott kutatás* is folyt, amely érveket adott a reformhoz és előkészítette a szakmai közvéleményt. Így például a reform indításával egy időben jelent meg az odense-i, Dél-Dániai Egyetem jelentése, amelyben a helyi önkormányzatok népességszáma és a demokrácia intézményeinek működése közötti kapcsolatot elemezték. Ebben arra a következtetésre jutottak, hogy a mérhető mutatók alapján nem igazolható az az állítás, hogy a kisebb települések, önkormányzatok működése demokratikusabb lenne. Hasonló módon egy másik kutatóhely (AKF) ugyancsak ekkor elemezte a helyi közszolgáltatások méretgazdaságosságát és ez is érveket adott az összevonásokhoz.

Mindezek mellett a *kormányzati munkában* is voltak előzmények. A korábbi „Közszektor reform bizottság”, a Koppenhága nagyvárosi régió problémájával foglalkozó bizottság (1996-97), az egészségügyi rendszer átalakításával foglalkozó kormánybizottság megállapításai beépültek a strukturális reformot előkészítő bizottság jelentéseibe.

a) Bornholmi kísérlet

Az országos átfogó közigazgatási reformot megelőzően Bornholm szigetén 2001-ben népszavazással döntöttek az öt települési önkormányzat összevonása és az egyszintű (regionális) helyi önkormányzat megalakítása mellett. Bornholm egy 44 ezer fős lakosságú sziget Dániától keletre a svéd partokhoz közel. A sziget gazdasága kevésbé fejlett, az egy főre jutó GDP az országos átlag 73%-a. A helyi reformot elsősorban az indította el, hogy ettől várták a helyi gazdaság gyorsabb fejlődését és a közszolgáltatások színvonalának javítását. A helyi népszavazás egyértelműen, 74%-ban támogatta az összevonást, úgy, hogy mind az öt településen a lakosság többsége a változások mellett volt.

Ez a kezdeményezés jól illeszkedik a skandináv országok közigazgatási reform hagyományai közé. Itt ugyanis csak egy térségben, a helyi igényekre válaszolva, kísérleti jelleggel folyik az átalakítás. Ez azonban kapcsolódik az önkormányzati rendszer más területein érlelődő változásokhoz és ezzel fontos tanulságokat hozhat az átfogó, országos reformok előkészítéséhez is.

A bornholm-i kísérlet másfél évvel a népszavazás után 2003.januárjában indult meg. Fő célja a decentralizált irányítási viszonyok mellett a helyi igazgatás központosítása volt. A szervezeti és irányítási változásoknak a napi politikai befolyás csökkentésére is törekedett. Ezt szolgáltató szervezetekkel kötött önkormányzati megbízási „szerződéssel” kívánták elérni. Azt feltételezték, hogy a szolgáltatásszervezés fő céljainak és irányainak rögzítésével a napi politikusi befolyás csökkenthető, a szolgáltatások hatékonysága javul és a reformmal kiegyenlítettebbé válik a szolgáltatások színvonala.

A szakmai és politikai előkészítő munkát több tanácsadó szervezet segítette és maga a reform folyamat is több résztvevő kutatás tárgya volt. (Kjaer-Olsen, 2003, Christoffersen *et al*, 2004). Ezek a felmérésekre épülő kutatások azt bizonyították, hogy a kezdeti erős támogatottság ellenére a közigazgatási reformok során a fő problémák a megvalósítás, a végrehajtás során adódnak.

A bornholm-i kísérletből így több tanulság is adódott az országos reform számára, amit úgy tűnik igyekeztek is figyelembe venni a program irányítói. Így például Bornholmon a felmérések szerint a lakosság két szolgáltatási területen érzékelt pozitív változást: a munkaerő-piaci, képzési, oktatási szolgáltatások és az adóigazgatás terén vélte jobbnak a reform utáni helyzetet. A reform végrehajtására időt kell hagyni, mert egyébként túlságosan felülről irányítottak tűnik a folyamat. Az egységes, kiegyenlítettebb szolgáltatási színvonalat kedvező változásként érzékeli a lakosság, de egyértelműen el kell különíteni a reformmal párhuzamosan bekövetkező kedvezőtlen változásoktól (pl. az iskolabezárásokra az összevonásoktól függetlenül is sor került volna).

A települési közigazgatási határok megszűnése után is megmarad a városok, valamint a központi települések és a falusi térségek között - a szolgáltató szervezetekért, az adózókért folyó - verseny. Tudomásul kell azt is venni, hogy félévvel a reformok beindítása után a lakossági támogatottság jelentősen visszaesik (52%), hiszen a pozitív hatások várhatóan csak hosszabb idő alatt lesznek érzékelhetők.

b) Szakmai előkészítő bizottság

A reformot bejelentő miniszterelnöki beszéd után egy héttel alakult meg a közigazgatási reformmal foglalkozó bizottság. Ez egy tizenkét fős, tehát kisméretű, hivatalnoksakértői bizottság volt. A tagok közül négyet a reformban érintett minisztériumok, kettőt az önkormányzati szövetségek, egyet-egyet Koppenhága és Frederiksberg önkormányzata jelölt ki. A Belügyminisztériumnak joga volt ezen kívül három független szakember jelölésére is. Így összesen tehát a kormányzati és az önkormányzati oldalt 4-4 tag képviselte. A három szakember valóban függetlenként működött, mert például a régiók esetében a saját külön véleményüket is belefoglalták a bizottság jelentésébe.

Az elnök személye kritikus volt, végül egy politikusi tapasztalattal rendelkező, de most már az üzleti világban működő szakembert jelölt ki a reformért felelős Belügyminisztérium. Ebben is egyeztetniük kellett azonban az önkormányzati szövetségekkel, amelyek korábban két másik lehetséges bizottsági elnök jelöltet is megvétőztak.

A bizottság rendelkezésére álló 14 hónap alatt a feladattelepítésre vonatkozó részletes munkálatokat csak úgy lehetett elvégezni, hogy minden résztvevő szervezet jelentős szakértői támogatást biztosított. A Bel- és Egészségügyi Minisztériumban egy tízfős csoport foglalkozott a munka koordinációjával. Az önkormányzati szövetségekben 6-7 fős titkárságok alakultak a bizottsági tagjaik szakmai támogatására, amit még kiegészítettek a szövetségek egyéb szakterületein dolgozókkal.

Az ezerhatszáz oldalas jelentés elkészítéséhez a bizottság saját szakmai koncepciója alapján elemezte az egyes helyi közszolgáltatási feladatokat. A munka során nem foglalkoztak a megmaradó állami feladatokkal, csak az önkormányzati szolgáltatásokra

és hatáskörökre tettek javaslatot. Ezt a részletes munkát csak erős politikai támogatással lehetett elvégezni. Nem hagytak kétséget a minisztériumok számára, hogy a reformot végigviszi a kormányfő. Mivel volt határozott szakmai elképzelés, nem húzódott el az előkészítés a bizonytalan kimenetelű vitákkal, meghallgatásokkal.

A bizottság sikeres működésének egyik feltétele az volt, hogy modell-változatokra vonatkozó javaslatokat dolgoztak ki (bár a bizottság független szakértő tagjai csak egy modellt akartak előterjeszteni). A többféle elképzelés lehetőséget adott arra, hogy a politikusok választani tudjanak, ami valójában három reális modell közötti választást jelentett csak. Igaz, a reform-előkészületekben résztvevők véleménye szerint a politikusok saját szándékaik szerint kombinálták a javasolt rendszer-modellek különböző elemeit.

A bizottság a nyilvánosság kizárásával dolgozott, de az elkészült jelentés és annak összefoglalója külön kiadványként is megjelent.

c) Kormányzati és törvényhozási program

A bizottsági jelentést követően indult meg a pártok közötti alku. A két kormánypárt megnyerte a reform ügyének a parlamenti külső támogatóját a Dán Néppártot. Ennek a pártnak nincs jelentős helyi képviselője, a résztvevők szerint azonban az előkészületek során mégis egyfajta „informális vétőjoggal” rendelkeztek minden reformot érintő fontosabb ügyben. Folytak egyeztetések a Szociáldemokrata Párttal is, de végül az ellenzék nem fogadta el a közigazgatási reform csomagot, ezért csak csekély parlamenti többséggel ment át a reformjavaslat.

A reform bejelentése nagy média esemény volt és ezzel nem hagyott kétséget a kormány afelől, hogy a reformot végig is viszi. A program a hangzatos – bár nem túlságosan eredeti - „Új Dánia” nevet kapta, amelynek alcíme „Az egyszerűbb közszektor, amely közelebb áll a lakossághoz” volt. Ezt a 2004.áprilisában elfogadott programot egy hosszabb jogszabály-módosítási időszak követte, amikor több mint negyven törvényt kellett kiegészíteni.

A települési és a megyei önkormányzati szövetségeknek jelentős szerepük volt az előkészítés során. A *települési* önkormányzati szövetségnek alapvetően támogató volt a hozzáállása. Fő céljuk a települési önkormányzatok nagyságának növelése volt, mert belátták, hogy a kisméretű települések szakmailag nem képesek megfelelő szintű szolgáltatást nyújtani. Minél több megyei feladatot át akartak adni a települési önkormányzatok számára, illetve a befolyásukat érvényesíteni kívánták olyan szolgáltatások esetében, ahol csak fizetnek. A települési szövetség célja az előkészítés és a végrehajtás során az volt, hogy a problémákat beazonosítsák, mielőtt még azok a gyakorlatban felmerülnének. A települési és megyei önkormányzati szövetség nem tudott együttműködni a reform során.

A *megyei* szövetség az első pillanattól kezdve ellenezte a reformot, hiszen látható volt, hogy a szövetséget alkotó megyék veszteségekkel fognak kikerülni ebből a reformból. Éppen ezért az előkészítő munkák során több funkciót akartak megtartani az új regionális önkormányzatok számára. 7-8 régiót fogadtak volna el és céljuk egy saját forrással rendelkező, átfogó felelősségű régió volt. Ebben a törekvésükben a szakmai előkészítő

bizottság független szakértő tagjai is őket, és nem a mai, állami pénzügyi függésben tartott, korlátozott feladatkörű régiókat támogatták.

A közigazgatási reform során folyt egy *európai egyeztetés* is. Az Európa Tanács jelentéseket készített, amelyben az új regionális önkormányzatot nem minden elemében találta az európai helyi és regionális önkormányzati kartákkal összhangban lévővel. Ezt a konfliktust a dán fél azzal oldotta meg, hogy a régiót egyszerűen nem nyilvánította helyi önkormányzati szintnek.

2. Menetrend

A közigazgatási reform a 2002-2007 közötti négy és fél éves időszakban valósul meg. (5.sz.tábla) A program jellemzője, hogy viszonylag kevés idő áll rendelkezésre a szakmai előkészületekre: 2002.október és 2004.január közötti tizennégy hónap alatt készültek el a modellek. A politikai döntés szintén rövid idő (három hónap) alatt megszületett, hiszen az apparátusok számára nem volt ismeretlen a reform koncepciója és a tervezett változások fő iránya.

Ezután viszont közel két és fél év marad arra, hogy a részleteket is kidolgozzák a központi és a helyi kormányzatok. Különös dán sajátosság, hogy az önkormányzati összevonások önkéntes, alulról kiinduló jellege miatt egy év áll rendelkezésre az új települési közigazgatási határokról és a központokról szóló helyi megállapodások kidolgozására. Ezen túl a 2006.év folyamán a régi és az új testületek párhuzamosan fognak működni, ami szintén a folyamatos tanulás, korrekció és egyeztetések időszaka lesz. Ennek a két periódusnak az a célja, hogy a központilag nehezen tervezhető, irányítható és a helyi feltételekhez igazodó változások a lehető legjobban illeszkedjenek a helyi elvárásokhoz.

A helyi önkormányzati reform ütemezésének természetesen igazodnia kellett a politikai ciklusokhoz is. A program bejelentése a választások utáni első évben, a nyári országgyűlési törvénykezési szünet után történt meg. A közigazgatási reform kormányzati programjának meghirdetése pedig a következő kampány kezdetével esett egybe. A részletek kidolgozása (végleges megegyezések a vitás települési határokról, a szükséges törvénymódosítások) viszont már az újraválasztott kormány első féléves működési időszakára esett.

Így volt lehetőség arra, hogy az idén novemberi helyi önkormányzati választásokig minden fontosabb függő kérdés rendeződjön. Természetesen maradtak el nem döntött kérdések (pl. a 2006.évi költségvetés tervezése során alakulnak ki a pénzügyi szabályozás részletei), de minden választásokon induló jelölt nagyjából tisztában lehet azzal, hogy milyen helyi önkormányzati közegben fog dolgozni.

Reform menetrend

2001.május	Indul a bornholm-i kísérlet előkészítése: támogató helyi népszavazás öt települési önkormányzat összevonásának lehetőségéről
2001. november 20	Parlamenti és helyi önkormányzati választások (parlamentben liberális-konzervatív többség, felváltva a korábbi a szociáldemokrata kormányt)
2002. október 1.	Közigazgatási reform bizottság kijelölése
2003. január 1.	Bornholm-i kísérlet kezdete, önkéntes települési önkormányzati összevonások
2004. január	A reform bizottság jelentése (ajánlások)
2004. április 24.	„Új Dánia”: a kormány közigazgatási reform programja
2004. június	Politikai egyeztetések a program elemeiről a parlamentben
2004. december 31.	Helyi megállapodások kezdeményezése, népszavazások a települési összevonásokról
2005 január 18.	Parlamenti választások (a konzervatív-liberális kormány megerősítése)
2005.július 1.	Területi struktúra véglegzése A reformhoz kapcsolódó törvények módosítása
2005/2006 tanév	Oktatási feladatok áttelepítése
2005. november 15.	Helyi önkormányzati választások (régió, település); régi testületek az újakkal párhuzamosan viszik tovább az ügyeket
2005. év folyamán	Helyi adóigazgatási feladatok átadása a központi adóhatóságnak
2005.december 31.	Az új helyi önkormányzati finanszírozási rendszerhez igazodó éves költségvetés elfogadása
2006. január 1.	Döntés a reformmal érintett feladatátadásról, a szolgáltatásokról, belső szervezeti formákról, közalkalmazottakról
2006. február 15.	Döntés a választható önkormányzati feladatokról
2006. április 1.	Helyi négyfős bizottság megállapodása a pénzügyekről, vagyonról, alkalmazottakról
2006. július 1.	Végleges döntés a vitás ügyekben, fellebbezés nincs
2006.december 31.	Régi képviselőtestületek megszűnnek
2007.január 1.	A reform minden eleme hatályba lép, az új testületek teljes felelősséggel viszik az ügyeket

3. Az átmenet problémái

Amint azt a bornholmi kísérlet tapasztalatai is előre jelezték, az elfogadott reform végrehajtása új típusú problémákat hoz a felszínre. Ezek megoldására ugyanúgy készen

kell a reform irányítóinak állnia, mint a modellek közötti választás szakmai kérdéseinek kezelésére. A végrehajtással együtt járó ügyek között a legfontosabbak a közigazgatási határok és a központok kijelölése, a feladat és a tulajdonátadás folyamata, a közalkalmazottak átcsoportosítása volt.

A *települési összevonások* problémáinak kezelését nagyban segítette az, hogy 2004 nyarától közel egy éven keresztül folyt a helyi politikai egyezkedés. A kitűzött cél a harmincezres népességszámú települések létrehozása volt, de mivel a reform program lehetőséget adott húszezer fő alatt az együttműködésre is, ez megnyugtatta a kisebb méretű önkormányzatok vezetőit. Ha nem tudnak egyezsége jutni a környező településekkel, akkor sem fog megszűnni az önkormányzat (igaz, ekkor csökkenni fog a szolgáltatásokra gyakorolt befolyása). Helyi népszavazásra csak néhány helyen került sor, alapvetően politikai egyezkedés folyt.

Az így létrejött tipikus új alapszintű önkormányzati egységben egy nagy, központi településhez csatlakoznak a környék kisebb települései. Az önkéntességből és a szabad egyeztetések lehetőségéből következően egyébként nagyobb méretű önkormányzatok jöttek létre, mint ahogy azt eredetileg elképzelték.

A közigazgatási reform végrehajtásában az állam szerepe korlátozott lesz. A Belügyminisztérium csak közvetítői feladatokat lát el és az átmenet kiadásainak kezelésére biztosít forrást. Ez azonban csak mindössze 1 milliárd korona és azt is piaci kamattal számolt állami hitelként vehetik igénybe az önkormányzatok (csak összehasonlításul: DKK 1.5 milliárd a költségvetésből nyújtott speciális támogatások éves összege). Az önkormányzati szövetség az átmenet segítésére kézikönyveket dolgozott ki és szakmai tanfolyamokat szervez.

A reform *időbeli* lebonyolítás folyamata nem lesz teljesen zökkenőmentes. Annak ellenére, hogy 2006.január 1-ig mindenkinek ismernie kell a helyét az új rendszerben és a költségvetés is már erre az új területi beosztásra készül, a vitás kérdések csak az év közepére fognak véglegesen lezárulni. Ebben fontos szerepe lesz az öt régióban működő, állami vezetésű négyfős önkormányzati-minisztériumi egyeztető bizottságnak.

Az új települési önkormányzatok kialakulásával és a középszint átszervezésével a köztisztviselők és a közalkalmazottak *foglalkoztatási* viszonyai jelentős mértékben megváltoznak. Települési szinten az átszervezések első szakaszában az összevonások mechanikusan is elvégezhetőek voltak, de hosszú távon biztosan nem lesznek finanszírozhatóak a változatlan irányítási és intézményi létszámmal működő szolgáltatások. A természetes fogyás is segíthet azonban a létszám problémák megoldásában, mert várható, hogy a települési önkormányzatoknál és intézményeikben dolgozók 15%-a nyugdíjba megy, vagy az ingázást nem vállalja és ezért kilép.

A területi önkormányzatok szintjén 150 000 megyei alkalmazottról kellett az átszervezés során dönteni. Ennek a létszámnak a fele az egészségügyben dolgozik, így ők egyértelműen átkerültek az új regionális önkormányzatokhoz. A közigazgatási reform program során a közalkalmazottak és a köztisztviselők munkaviszonya 2007. januárjáig garantált. Átszervezésből következő elbocsátásra csak ezután kerülhet sor.

V. Tanulságok a magyar reformerek számára

Egy másik országban folyó közigazgatási és közszolgáltatási reformok tapasztalatainak hazai hasznosítása természetesen csak korlátozott lehet. Dániában az erős decentralizációs hagyományok és értékek, a konszenzuseresésen alapuló politikai kultúra, a közszolgáltatásokkal szemben mára kialakult igények és az adott politikai erőviszonyok eltérőek a magyarországiaktól. Ennek ellenére azonban több olyan tanulsággal is szolgál a dán reform, amit már most, a folyamat 2007. évre tervezett befejezése előtt is érdemes összefoglalni a magyar szakemberek számára.

Politikai megosztottság mellett is végigvihetők a helyi reformok

A dániai közigazgatási reform talán legfontosabb tanulsága, hogy a települési *összevonások végrehajthatók*, a kisebb számú *régiók kialakíthatók*. Még a megosztott politikai közegben, amikor a nagy politikai csoportok közötti erőviszonyok kiegyenlítettek, a kormány akkor is fontosnak tartotta a strukturális változásokat. Bízva a hagyományosan jó dán egyeztetési mechanizmusokban és a konszenzuseresésre épülő politikai gyakorlatban, még a kisebbségi pozícióban lévő, külső parlamenti támogatással működő koalíciós kormány is végig tudta vinni a helyi közigazgatás reformját. Méghozzá olyankor, amikor a vezető politikai párt képviselői voltak túlsúlyban helyi szinten.

A reform természetesen nem lehet öncélú. Dániában a közigazgatás strukturális átalakítása illeszkedett a nagyobb politikai párt liberális gazdasági céljaihoz és társadalmopolitikai alapelveihez. A reform része volt a demokrácia megerősítését és a közszolgáltatási rendszer hatékonyságát együttesen célzó programnak.

Célkijelölés: hatékonyság, kiegyenlítés és nem területi átszervezés

A reform közvetlen célkitűzése nem a politikailag érzékeny strukturális változások bevezetése, hanem a szolgáltatási színvonal javítása volt. Az erőteljesen decentralizált dán közszolgáltatási rendszerben elsősorban a *hatékonysági és a kiegyenlítési célokat hangoztatták* mind az előkészítés, mind a megvalósítás során. Éppen a nagyobb méretű, szélesebb feladatkörű és biztosabb gazdasági alapokkal rendelkező, pénzügyileg stabilabb települési önkormányzatok jelentik a helyi demokrácia megerősítését.

A szolgáltatás-szervezés *fő problémáinak megoldására* irányult a reform: ezek ma Dániában az *egészségügyi (kórházi) ellátás és a foglalkoztatási, munkaerő-piaci helyzet javítása*. Mindkét területen az egyenlő hozzáférés, a minőségi szolgáltatások biztosítása, a piaci alkalmazkodóképesség erősítése volt a közvetlen cél. Ezekben a területeken a helyi önkormányzatoknak számos feladata van, így természetes módon a reformok érintették a közigazgatási, közszolgáltatási rendszert is.

Magyarország esetében is hangsúlyozható, hogy a sikeres és bevált helyi autonómiára építve a piaci gazdaság-szervezési elveknek és a megváltozott társadalmi elvárásoknak megfelelően kell a helyi önkormányzatokat továbbfejleszteni. A rendszer új fejlődési

szakaszba lépett, amikor már nem csak a települési önállóságból származó mozgósító erők és többletforrások kiaknázására van szükség. A helyi közszolgáltatási modellt az új céloknak megfelelő módosítani kell. A munkaerőpiac igényeihez igazodó közoktatás, az előregedő lakosság ellátását biztosító egészségügy és a többszereplős piaci viszonyokhoz illeszkedő helyi gazdaságfejlesztés új követelményeket támaszt az önkormányzatokkal szemben.

Rangsorolás a reformelemek között

Az előkészítés során nagy hangsúlyt kapott, hogy a tervezett reformnak *több, egymáshoz szorosan kapcsolódó eleme* van. Így tehát a területi átszervezés, a feladattelepítés, a választási rendszer, a központi szabályozás, a helyi pénzügyek, valamint az önkormányzati belső szervezeti és irányítási viszonyok átalakítása mind napirenden voltak. Ennek ellenére a tervezés és a megvalósítás során a reform egymásra épülő elemei nem egy időben, egyszerre kerültek kidolgozásra.

Kiemelték a reform fő elemeit, amikor is a feladattelepítéssel együtt történt meg a települési és a regionális önkormányzatok minimális méretének meghatározása (majd ezt követően a határok és a központok kijelölése). A fő modell-változatok azonban lehetőséget adtak arra, hogy a legfontosabb összetevők értékelése különböző helyi politikai rendszerek és pénzügyi-finanszírozási szabályok mellett történjen meg.

Így volt arra lehetőség, hogy a végletes változatok – egy szolgáltatás csak központi (állami), vagy kizárólag helyi önkormányzati lesz - közötti döntés helyett a lehetséges alternatívákat jobban tudják ötvözni. Így bár alapvetően központosítottabbá vált a kórházi ellátás, de mégis megmaradt a választott regionális önkormányzat ellátás-szervezési felelőssége. Hasonló módon a foglalkoztatás szempontjából fontos speciális oktatási és továbbképzési intézmények a minisztériumhoz kerültek, de ugyanakkor megnőtt a települési szint átfogó felelőssége az összevont munkaügyi központok működtetésével.

Szakmai-apparátusi előkészítés, kísérletezés

A reform tartalmi elemei mellett fontos tanulságokat hordoz az átszervezés *lebonyolítása* is. Az előző évtized kutatói előkészületeit követően a reform koncepciókat egy *szakértői-bürokrata bizottság* dolgozta ki. Ez a kis létszámú bizottság azonban jelentős minisztériumi apparátusi és önkormányzati szövetségi hivatali támogatást kapott. Enélkül nem lehetett volna reformalternatívákat egységes rendszerben, de ugyanakkor részleteiben is kidolgozni. Az ágazati minisztériumoktól származó információk, elképzelések, javaslatok is szükségesek voltak a reformhoz.

A hagyományos dán *konszenzusos döntési* rendszerben a kormány valóban egyenrangú félként kezelte a helyi önkormányzatokat képviselő szövetségeket. A reformot kidolgozó szakértői bizottságban egyenlő számban vettek részt kormányzati és önkormányzati delegáltak, a szövetségek informális befolyása is erős volt (pl. a bizottsági elnök kijelölésében), az előkészítő anyagok hozzáférhetők voltak a szövetségek számára, stb.

Ugyancsak skandináv sajátosság a *közigazgatási kísérletek* alkalmazása. A Bornholm szigeten lezajló települési önkormányzati összevonas és átszervezés érveket és

módszertani javaslatokat adott az országos reformhoz. Ez mind csökkenti a hibák lehetőségét és a végrehajtás költségeit.

Nyitottság, önkéntesség, fokozatosság a megvalósítás során

A szakmai előkészítést a *szabályozott modellek* keretein belüli *nyitottság* jellemezte. A politika által kiadott „megrendelés” a reform elemeit és irányát egyértelműen meghatározta. Az ágazati minisztériumokkal szemben csak így lehetett gyakorlatias megoldásokat kidolgozni. Egységes modell-változatokban kellett a konkrét feladattelepítést megtervezni.

A bürokrata-szakértői bizottság a politikai megrendelést úgy értelmezte, hogy nem egy, hanem *többféle javaslatot és ajánlást* dolgozott ki. Ezzel nem kényszerítette rá a döntéshozókat, hogy a reform minden elemét teljes mértékben támogató vagy azt elutasító pozíciót foglaljanak el. A politikának így lehetősége volt arra is, hogy a modelleket új módon ötvözze. Ez gyengíthette a reform-alternatívákat, de a megvalósítás esélyét növelte.

Mindezen kívül természetesen kellett *politikai improvizáció és ütemérzék* is a reformok végigviteléhez. A reformot bevezető kormány első négyéves időszakában a szakmai javaslatok készültek el. A reform meghirdetése egybeesett a következő ciklus kampányának megkezdésével. Ezzel a program és a helyi megállapodások, kezdeményezések, népszavazások a kampány témájává váltak. Ugyanakkor a második kormányzati ciklusban folyamatosan, a korábban elfogadott tervek szerint haladt előre a reform megvalósítása (törvénymódosítások, területi viták rendezése, stb.).

Mivel már a bornholmi kísérlet is arra hívta föl a figyelmet, hogy a reformelképzelések végrehajtása során új típusú, előre nem látható problémák fognak felmerülni, az országos reform során érvényesült a *fokozatosság*. Időt hagytak a települési összevonásokra vonatkozó helyi megállapodások kidolgozására. A megadott feltételek között az önkéntességnek nagy teret adtak, ami javította a reform eredményeit (pl. nagyobb lett a települési önkormányzatok átlagos mérete, mint tervezték).

- x -

A reform átfogó értékelése természetesen csak hosszabb idő után végezhető el. Várható, hogy a szolgáltatási színvonalban az új, nagyobb területi egységeken belül lesz olyan egység, ahol az ellátás színvonala a kiegyenlítési célok következtében csökkeni fog. Pénzügyi megtakarításokra is csak négy-ötéves időtávban van esély. Bizonytalan a kevés önkormányzati feladattal rendelkező és központi költségvetési függésben tartott regionális szint jövőbeni működése is. A reform megvalósítását azonban várhatóan több értékelő kutatás fogja folyamatosan követni, értékelni és ahol szükséges módosításokra is sor fog kerülni.

Hivatkozások

Agreement, 2004: Agreement on a Structural Reform. Danish Ministry of the Interior and Health. Copenhagen

ARF, 2001: Regional governments in Denmark, Amtsradsforeningen, Copenhagen

Blom-Hansen, 2001: The fiscal manipulation of a decentralised public sector: macroeconomic policy in Denmark. Environment and Planning C.: Government and Policy. Volume 19.

Blom-Hansen, 2005: Renter Illusion: Fact or Fiction? UrbanStudies, Vol. 42, No.1.

Commission, 2004: Summary. Recommendation No. 1434 of the Commission on Administrative Structure. Danish Ministry of the Interior and Health. Copenhagen

Christoffersen, H.-Klausen, K.-Lundtorp, S., 2003: Central administration – decentral management. (angol nyelvű összefoglaló) AKF, Kopenhága

Dexia, 2002: Local Finance in the fifteen countries of the European Union. Dexia Editions, Paris

Kjaer. U.-Olsen, L.: Bornhol Resident’s Verdict on the Unitary Authority’s FirstYear. (angol nyelvű összefoglaló) AKF, Kopenhága

LGDK, 2003: Local Government in Denmark, KL, Copenhagen, www.lgdk.dk

MIH, 2002: Municipalities and Counties in Denmark. Ministry of Interior and Health, Copenhagen; www.im.dk

Mouritzen, PE, é.n: Local Government in Denmark - Ripe for Reform? Kézirat

Péteri, G, 1983: A helyi önkormányzati rendszer reformja Dániában, Településfejlesztés No. 3.

Fontosabb honlapok

<http://denmark.dk/> (ország honlap)

<http://www.im.dk/> (Bel- és Egészségügyi Minisztérium)

<http://www.dst.dk/> (Dán Statisztikai Hivatal)

<http://www.lgdk.dk> (Települési Önkormányzatok Szövetsége)

<http://www.arf.dk> (Megyei Önkormányzatok Szövetsége)

<http://www.akf.dk/> (Institute of Local Government Studies)

Melléklet: A helyi önkormányzatok finanszírozása

Saját bevételek

Adóbevételekből származik a helyi önkormányzati források 56%-a. A helyi adóbevételek között a legjelentősebb a *helyi jövedelemadó*. Ez a központi személyi jövedelemadóra helyben kivetett egyenes adó, aminek legkisebb és maximális mértéke szabályozott. A települési SzJA kulcs értéke 15.5% és 22.8% között mozoghat.

Átlagosan a települési SzJA kulcsa 22.2% (2005), a megyei önkormányzatoké pedig 10.4%. Az átlag mögött jelentős eltérések vannak: a megyék átlagában a települési adókulcsok az országos átlag 90%-151%-ában változnak. A települési és megyei adókulcs együttes értéke megyei átlagot tekintve már kevésbé szór (96%-104%).

Ezen kívül a helyi önkormányzatok még háromféle ingatlanadót is kivetnek, ami összességében a helyi adóbevételek mintegy 10%-a (Blom-Hansen, 2005). A települési *telek (föld) adó* 0.6%-2.4% sávban szabályozott, átlagos értéke 2005-ben 1.5%. A megyei telekadó mértéke 1%-ban maximált. A megyénként számított átlagos adókulcsok jelentős mértékben eltérnek, az országos átlag 66%-217%-a (ez utóbbi Koppenhága város). A második helyi ingatlanadó bevétel az üzleti célú *épület adó*, amelyet a települések negyede alkalmaz (maximális kulcs 1%). Végül a helyi telek és épület ingatlanokra az önkormányzatoknak ki kell vetniük egy központilag meghatározott 1%-os ingatlanadót is.

Az adóbevételeken kívül önkormányzati forrás még a helyi díjbevétel, a megosztott társasági adóbevétel (helyben marad 12%) és az ingatlanértékesítésből származó felhalmozási bevétel, valamint a hitelbevétel.

Támogatási rendszer

Háromféle támogatásban részesülnek a helyi önkormányzatok:

- A helyi adóbevétel arányában minden önkormányzat általános célú támogatást kap.
- Kiegészítő támogatásokat a kiadások és a saját bevételek eltéréseinek kompenzálására kapnak az önkormányzatok.
- Ezen kívül egyedi problémák kezelésére is jár az önkormányzatoknak támogatás.

Főbb támogatási formák

	<i>Általános támogatás</i>	<i>Kiadási szint kiegyenlítés</i>	<i>Bevételi (adó) kiegyenlítés</i>	<i>Egyedi támogatások</i>
Települési önkormányzat	A helyi adóbevétel százalékában	$K_I - K_{\text{átlag}}$ csak az eltérés 45%-ában; egyösszegű támogatás	$A_I - A_{\text{átlag}}$; Egyedi adóalap kiegészítő támogatás	Szigetek, bevándorlókat fogadó települések, ÁFA visszatérítés
Összeg (DKK)	24.5 Mrd			
Koppenhága nagyvárosi térség	A helyi adóbevétel százalékában	$K_I - K_{\text{átlag}}$ Az eltérés további 40%-ában	$A_I - A_{\text{átlag}}$	Lakbér támogatás, speciális pénzügyi problémákra
Megyei önkormányzat	A helyi adóbevétel százalékában	$K_I - K_{\text{átlag}}$ Csak az eltérés 80%-ában	$A_I - A_{\text{átlag}}$	Vissza nem igényelhető ÁFA megtérítése
Összeg (DKK)	8 Mrd			58.4 Millió
Összes helyi önkormányzati bevétel (2002): DKK 420 Mrd				

Kiadási szint kiegyenlítés

A támogatás elosztása objektíven mérhető szükségleti mutatószámok alapján történik. Kétféle jelzőszám csoportot alkalmaznak:

- (i) Népszámszám
- (ii) Szociális index

(i) A *népszámszám* alapján elosztott támogatás súlya eltér:

- a) települési önkormányzatok esetében 80%
- b) megyei önkormányzatok esetében 77.5%
- c) Nagy-Koppenhága esetében 75%.

A kiegyenlítés nem teljes mértékű, hanem részleges: a települések esetében az eltérés 45%-át, Nagy-Koppenhága esetében további 40%-át (összesen 85%-át), a megyék esetében pedig az átlagtól való eltérés 80%-át egyenlíti ki a támogatás.

A támogatás összegét úgy számítják ki, hogy az egyes önkormányzatok fajlagos kiadási szükségletét összevetik az egy főre jutó országos kiadási szinttel. A fajlagosok különbségét megszorozzák a kiegyenlítési arányszámmal és a település területén élők népszámszámaival.

A népességszámhoz kapcsolódó támogatások a következő fajlagos kiadási összegek alapján kerülnek kiszámításra. Ezek a támogatási jogcímek illeszkednek az önkormányzati feladatokhoz. Így a települések esetében az óvodai, az oktatási és az időskori ellátás, a megyék esetében pedig ezeken kívül a középfokú oktatás iránti szükségleteket követik:

A települések állami támogatásának számításához használt kiadási szint normatívák, 2002

	Egy főre jutó kiadási szintek	
	Települési általános kiegyenlítő támogatás számításához	Egyedi kiegyenlítő támogatás számításához Nagy-Koppenhága esetében
0 – 6 évesek (2001.január 1.)	42,474.97	47,275.34
7 – 16 évesek	7,474.11	7,387.58
7 – 16 évesek (módosítva a 1994, vagy 1997 népességszámmal)	57,630.24	62,357.49
17 – 19 évesek	8,486.40	8,381.08
20 – 24 évesek	10,213.62	10,076.24
25-34 évesek	11,028.22	10,875.72
35-39 évesek	10,997.57	10,845.63
40-64 évesek	8,780.54	8,669.75
65-74 évesek	17,928.04	17,973.50
75-84 évesek	39,693.26	40,565.38
85- évesek	99,431.06	92,571.54
Bérlakások száma	3,090.74	
Korai nyugdíjazások becsült száma	429,975.94	349,319.23

Állami támogatáshoz használt kiadási szint normatívák a megyei önkormányzatok esetében, 2002

	Egy főre jutó kiadási szintek a megyei általános kiegyenlítő támogatás számításához
0 - 4 évesek (2001 jan.1)	12,006.86
5 - 15 évesek	6,723.91
16 - 19 évesek	25,737.20
20 - 49 évesek	8,766.38
50 - 59 évesek	10,425.62
60 – 64 évesek	13,252.68
65 – 69 évesek	16,427.77
70 – 74 évesek	20,176.06
75 – 79 évesek	26,066.00
80 – 84 évesek	30,247.79
85 - évesek	34,404.35

(ii) A *szociális mutatószám* alapján elosztott támogatások súlya a települések esetében 20%, a megyéknél 22.5% és Nagy-Koppenhága esetében 25%.

A szociális index összetevői

	<i>Települési önkormányzatok</i>	<i>Nagy-Koppenhága</i>	<i>Megye</i>
Egyszülős családban élő gyerekek száma	32.5%	32.5%	48.0%
Lakóhelyi szorzó	25.0%		
Bérlakások		20.0%	
20-59 éves munkanélküliek	25.0%	25.0%	
Külföldiek száma	10.0%	10.0%	
25-49 évesek szakképesítés nélkül		12.5%	
Szociális problémákkal sújtott településen élők	7.5%		
65 év feletti egyedül élők			48.0%
Utak, közterületek számított költsége			4.0%
Összesen	100.0%	100.0%	100.0%

Bevételi oldali kiegyenlítő támogatás

A bevételi különbségek kiegyenlítésére nyújtott támogatások a gazdagabb önkormányzatoktól származnak, a központi költségvetést nem terhelik. Az önkormányzati bevételeket kiegyenlítő támogatás háromféle helyi adóalapot vesz figyelembe: személyi jövedelem, a föld értéke és az ingatlanadó alapja. A helyi adóalap összegét a személyi jövedelemnek, a földérték 7%-ának és az önkormányzatot megillető ingatlanadó számított összegének (adóbevétel osztva az adókulccsal) súlyozott átlaga adja meg.

A kiegyenlítő támogatás (vagy a gazdag önkormányzatok esetében a hozzájárulás) az országos és a helyi egy főre jutó adóalap különbségeként kerül kiszámításra. A települések esetében ennek az összegnek a 45%-áig jogosult az önkormányzat támogatásra. Koppenhága nagyvárosi térség esetében a kiegyenlítő támogatás a különbség további 40%-át is fedezi. A megyei önkormányzatok esetében a számított adóalap különbségének 80%-áig történik meg a kiegészítés.

Pontosabban ezt a fajlagos adóalap különbséget még korrigálják egy szorzószámmal, amit úgy kapnak meg, hogy az önkormányzati teljes (működési és fejlesztési) költségvetést elosztják a számított adóalaphoz tartozó feltételezett bevételekkel. Ez a szorzószám azon önkormányzat esetében lesz nagyobb, amelyiknél nagyobb az állami támogatás függés.

Azon önkormányzatok esetében, amelyeknél az így számított adóalap az országos átlag 90%-ánál kisebb, az önkormányzatok a különbség további 40%-át is megkapják, tehát a kiegyenlítés mértéke már összesen $45\%+40\%=85\%$ lesz. Az erre fordított összeg szintén az önkormányzatok befizetéseiből származik (DKK 978 Millió).

Mivel a kiegyenlítő támogatások a gazdagabb önkormányzatok többlet bevételeiből származnak szabályozva van az így elvonható összeg nagysága is: egy önkormányzattól kiegyenlítési célra nem vonható el a saját adóbevétel növekményének több mint 90%-a.

Egyedi támogatások

A települési és a megyei önkormányzatok számára többféle jogcímen jár egyedi támogatás:

- a) Szociális támogatások, biztosítással nem rendelkezők munkanélküliek támogatásának 50%-a, lakbértámogatás 50-75%-a.
- b) A központi költségvetésből megkapják az olyan vásárolt termékek, szolgáltatások után kifizetett ÁFA összegét, amelyek nem jogosultak visszaigénylésre (általában a saját önkormányzati cégek ilyenek). Az összeg 2002-ben 15.6 Milliárd dán korona volt, ami igen jelentős összeg: az általános célú támogatások közel felét teszi ki.
- c) A közel 80 lakott szigeten működő önkormányzatok speciális támogatásban részesülnek a többlet feladataikhoz (DKK 37 Millió), csakúgy mint a menekülteket, bevándorlókat fogadó települések,
- d) Nagy-Koppenhága esetében is működik egy belső kiegyenlítő támogatás, ami az adóbevételek 0.1%-ából származik, de ezt a Belügyminisztérium osztja el újra lakbértámogatásként és a pénzügyi gondokkal küzdő önkormányzatok számára.

Függelék

Egy főre jutó GDP, 2003

	Egy főre jutó GDP (USD, vásárlóerő paritáson)
Dánia	30 700
EU 15	27 700
OECD	26 400
OECD, európai országok	23 300
Magyarország	15 100

Forrás: www.oecd.org

Foglalkoztatási mutatók

	<i>Dánia</i>	<i>Magyarország</i>	<i>EU 15</i>	<i>OECD</i>
Foglalkoztatási ráta (foglalkoztatottak a munkaképes korúak %-ában), 2003	75.1%	57.0%	64.5%	64.9%
Egyetemet végzettek a 25-64 évesek %-ában	27.4%	14.2%		
65 év feletti a teljes népesség %-ában (2000)	27.8%	35.7%	35.1%	27.7%
GDP növekedés (2004)	2.4%	3.9%		3.6%

Forrás: <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?QueryName=31&QueryType=View&Lang=en>

A közszektor súlya

Közkidások súlya a GDP százalékában (2000)	52.3%
Helyi önkormányzatok kiadása a GDP százalékában (2000)	30.6%
Helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottak száma	659 000
Helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottak az összes közszektorban foglalkoztatottak százalékában	70%
Köztisztviselők aránya az összes helyi önkormányzatnál foglalkoztatott százalékában	15%
Települési önkormányzatoknál foglalkoztatottak az összes helyi önkormányzatnál foglalkoztatott százalékában	71%
Megyei önkormányzatoknál foglalkoztatottak az összes helyi önkormányzatnál foglalkoztatott százalékában	29%

Forrás: Dexia, 2002

Államháztartási kiadások fő feladatonként (1993, 2003)

	1993	2003
Közigazgatási szolgáltatások	19.1%	14.4%
Honvédelem	3.3%	2.8%
Közbiztonság	1.6%	1.8%
Gazdaság	8.2%	6.5%
Lakás- és községgazdálkodás	1.7%	1.5%
Egészségügy	8.9%	10.2%
Pihenés, kultúra és vallás	2.6%	3.0%
Oktatás	12.7%	15.0%
Szociális juttatások	42.0%	44.7%
Összesen	100.0%	100.0%

Forrás: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/46/33784637.xls>