

Mehtonen Mikko

Danmarks modell

En utredning om styrningen av kommunalekonomi

Helsingfors 2016

Innehåll

1	Introduktion	4
2	Kommun- och förvaltningsreformen 2007	5
3	Uppgiftsfördelningen mellan kommuner, områden och staten	6
4	Kommunernas utgifter enligt uppgift	10
5	Finansieringen.....	13
5.1	Skatteinkomster och finansieringen i sin helhet	13
5.2	Kommunernas statsandelar	16
5.3	Utgjämningssystemet	20
5.4	Statens garanti	26
5.5	CASE: Beräkning av statsandel och utjämning i Slagelse kommun	30
5.6	CASE: Beräkning av Solrøds kommuns statsandel och utjämning	33
6	Budgetförhandlingarna och budgetkoordineringen	37
6.1	Förhandlingsprocessens tidtabell	38
6.2	Budgetavtalet mellan staten och Kommunernes Landsforening.....	39
6.3	Koordineringen av kommunernas budgetar	41
6.4	Koordineringen av kommunernas utgifter	48
6.5	CASE: Budgetkoordineringen för år 2017	49
7	Budgetprinciper.....	57
7.1	Avgränsning av ramen och beaktande av bolag	57
7.2	Regler för budgetering av underskott.....	60
8	Sanktioner.....	62
8.1	Budgetsanktioner	62
8.2	Utgiftssanktioner	63
8.3	Skattesanktioner	64
9	Vad ledde till sanktioner och stramare budgetdisciplin?	67
10	Hälsovården och kommunernas delfinansiering	72
10.1	Kommunernas delfinansiering	75
10.2	Den kommande delfinansieringsmodellen	79
10.3	Jämförelse mellan Finlands och Danmarks hälsovård	83
11	FLIS – kommunernas gemensamma datasystem.....	84
12	Sammanfattning.....	88
	Bilaga 1 Jämförelse av hälsovårdssystemen	91
	Bilaga 2 Slagelse kommuns kalkylerade utgiftsbehov och skatteinkomster ..	96
	Bilaga 3 Kommuner som omfattas av huvudstadsutjämningen.....	98

.....

.....

1 Introduktion

Den kommunala ekonomistyrningspraxisen i Danmark avviker klart från styrningen i de övriga nordiska länderna. Finanskrisen och den svåra belägenhet som följde på den har påverkat ekonomistyrningen också i Danmark. Även om Danmark är känt för sitt frisinne är kommunernas ekonomistyrning sträng.

Invånarantalet är i Danmark så gott som lika stort som i Finland, men Danmarks areal är bara ca fyra gånger så stor som Nyland. Det offentliga serviceutbudet påminner om det finländska även om tjänsterna har organiserats på olika organisationsnivåer. Endast hälsovården sköts av de överkommunala områdena. Enligt statistiska uppgifter håller Danmark redan på att återhämta sig från finanskrisen, BNP per capita har stigit och är nu på samma nivå som i Sverige. Arbetslösheten är ca sex procent. Dessa bakgrundsfakta kan vara bra att hålla i minnet då man jämför Danmarks och Finlands modeller.

Den här rapporten behandlar styrningen av den kommunala ekonomin i Danmark i synnerhet ur budgetförhandlingarnas och budgetkoordineringens synvinkel. Avsikten är att beskriva styrningsmodellen för ekonomin inklusive dess sanktioner samt Kommunernes Landsforenings (KL) roll i denna styrning. I rapporten beskrivs också kommunernas finansiering och då i synnerhet statsandelssystemet, organiseringen av hälsovården samt bestämningen av kommunernas finansieringsandel för hälsovården.

Rapporten har uppgjorts inom ramen för ett sakkunnigutbyte mellan Finlands Kommunförbund och Kommunernes Landsforening i Danmark. Uppgifterna i rapporten baserar sig på intervjuer av sakkunniga i följande organisationer: Kommunernes Landsforening, Finansministeriet, Danske Regioner, Köpenhamn, Glostrups kommun, Vordingborgs kommun och Köpenhamns Universitet.

2 Kommun- och förvaltningsreformen 2007

Lokalförvaltningen i Danmark omorganiserades år 2007. Såväl antalet lokalförvaltningsenheter som uppgiftsfördelningen och principerna för finansieringen ändrades i väsentlig mån i samband med reformen. Kommunreformen år 2007 följde samma linje som den föregående reformen år 1970: uppgifter och ansvar decentraliserades samt överfördes på kommuner och områden – om än antalet kommuner har minskat som en följd av båda reformerna.

De danska länen (amt) avskaffades år 2007. I stället bildades fem områden (regioner), som fick huvudansvaret för organiseringen av hälsovården. Likaså minskade kommunernas antal från 271 till 98. Demokratiskt valda regionsråd ansvarar för beslutsfattandet i områdena. Områdenas val arrangeras i anslutning till kommunalvalet. Till områdenas regionsråd väljs totalt 205 ledamöter då de tidigare länens motsvarande organ omfattade sammanlagt 357 ledamöter.

I anslutning till reformen fick de nya områdena inte den beskattningsrätt som de tidigare länen haft, i stället får områdena sin finansiering direkt av staten och kommunerna. Under dessa omständigheter uppfyller områdena inte kriterierna för lokalförvaltning enligt Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Områdenas uppgifter är strikt definierade och de kan inte frivilligt åta sig andra uppgifter. Det är också att märka att områdena har en egen intresseorganisation (Danske Regioner) med ca etthundra anställda. Områdenas intresseorganisation för årligen egna förhandlingar med staten utan kommunernas medverkan.

Det utjämningssystem för kommuner och områden som är anknutet till statens finansiering reformerades också märkbart i samband med reformen 2007. Det danska finansieringssystemet beskrivs noggrannare i kapitel 4 Finansiering i denna rapport.

3 Uppgiftsfördelningen mellan kommuner, områden och staten

Uppgiftsfördelningen för de offentliga tjänsterna avviker från såväl Finlands nuvarande som planerade uppgiftsfördelning. I Danmark baserar sig ansvarsfördelningen av uppgifterna på lag, och uppgifterna är huvudsakligen lagstadgade. De danska kommunerna får i regel inte idka affärsverksamhet och dessutom är beviljandet av ekonomiskt stöd åt företag och samfund reglerat.

De danska kommunernas uppgifter har ökat under de senaste åren. I samband med den senaste förvaltningsstrukturreformen 2007 överfördes en mängd uppgifter från de indragna länen till kommunerna, exempelvis serviceboende för handikappade samt uppgifter i anslutning till miljöförvaltning och planläggning. En del av länens skatteinkomster kanaliserades med de nya uppgifterna till kommunerna. Ansvaret för hälsovården överfördes nästan helt till de fem områden som grundades i samband med reformen. Den förebyggande delen förblev på kommunernas ansvar. Kommunerna har också ett betydande ansvar i sysselsättningsfrågor. De sysselsättningscentraler (job-center) som kommunerna upprätthåller fungerar ur kundernas synvinkel som ett medborgarkontor med alla tjänster över en disk även om kommunerna och staten delar på finansieringen av t.ex. inkomstöverföringarna.

Kommunerna ansvarar för följande uppgifter:

- 1) övriga socialtjänster
- 2) barndagvård och eftermiddagsklubbar (dagvård för 0-5-åringar)
- 3) barnskydd
- 4) grundläggande utbildning (Folkeskole): från förundervisning till årsklass 9, även s.k. klass 10
- 5) åldringsvård
- 6) bibliotek, kultur samt motionstjänster

-
- 7) tjänster i anslutning till integrering av invandrare (OBS staten har huvudansvaret)
 - 8) inkomstöverföringar (arbetslöshetsersättningar, förtidspension, sjukledighetsersättningar, hyresbidrag)
 - staten ersätter 50% /30% (aktiv-/passivtid) av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen åt kommunerna
 - kommunerna ansvarar huvudsakligen för finansieringen av förtidspensionen
 - Kommunerna finansierar arbetstagarnas sjukfrånvaro upp till 52 veckor
 - 9) aktiveringstjänster för arbetslösa och arbetskraftscentraler (jobcenter)
 - 10) underhåll av det lokala vägnätet
 - 11) delansvar för lokaltrafiken (bolagiserad)
 - 12) tjänster i anslutning till natur, miljö och teknik (bl.a. vatten- och avfallstjänster)
 - bl.a. energiverk bolagiserade
 - 13) räddningsväsendet
 - 14) befrämjande av näringsverksamhet och turism
 - 15) skatterådgivning åt invånarna samt bistånd åt skatteförvaltningen i skatteuppbörden
 - 16) sjukhusens externa rehabilitering, missbrukarvård, tandvård för barn
 - 17) förebyggande hälsovård
 - 18) socialtjänster och specialutbildning för personer i utsatt situation och med specialbehov (bl.a. handikappade: här i samarbete med områdena).

Ansvaret för att anordna hälsovård är i Danmark fördelat på fem områden, men kommunerna ansvarar för förebyggande hälsovård, sjukhusens externa rehabilitering, en del av tandvården, hemvård samt för psykiatrin inom socialvården. Med hjälp av finansieringsmodellen motiveras kommunerna till förebyggande hälsovård: kommunerna betalar ca 20 % av områdets utgifter för hälsovården. Om en kommun lyckas förebygga sjukhusremisser minskar också den kommunens betalningsandelar åt området. Kommunernas delfinansiering av hälsovården baserar sig på ett komplicerat kalkyl- och utjämningsystem som beskrivs närmare i kapitel 10. Principen är den att en kommun som lyckas med de förebyggande åtgärderna betalar mindre.

Bashälsovården produceras huvudsakligen av privatläkarmottagningar som får sina inkomster av områdena dels baserade på invånarantal (kapitation) och dels på antal prestationer. Områdena (regionerna) beslutar om antalet verksamhetspunkter inom

hälsovården samt om deras placering. Yrkesutövarna ansöker sedan om att få verka i dessa utrymmen. Staten och läkarnas intresseorganisation förhandlar centralt om patientavgifter och andra standarder inom den grundläggande hälsövården. Samtliga områden bör ingå avtal om anordnade av hälsovård med de kommuner som hör till respektive område. Med avtalet strävar man bl.a. till att försäkra sig om att patienternas vårdprocesser fungerar smidigt mellan de hälsovårdstjänster som produceras av de kommunala och privata läkarstationerna och de regionala sjukhusen.

Den specialiserade hälsovården produceras av de sjukhus som områdena ansvarar för. Det finns bara ett fåtal privata sjukhus i Danmark och de upprätthåller bara knappt 1-2 % av antalet bäddplatser. Statens roll inom hälsovården är att koordinera, reglera och att uppställa mål för hälsovården. Anordnandet av servicen är däremot helt på områdenas och dels på kommunernas ansvar.

Senare i rapporten presenteras en statistisk jämförelse mellan Danmarks och Finlands hälsovårdssystem, kostnaderna förknippade med dem, systemens särdrag samt kvalitetsaspekter.

Områdena ansvarar för följande uppgifter:

- 1) huvudansvar för hälsovården (hälsocentraler, sjukhus, psykiatri, mediciner osv.)
- 2) utveckling av områdena samt befrämjande av tillväxt
- 3) förhindrande av förorening av jordmånen samt övervakning av brytning av marksubstans
- 4) ansvar för den interkommunala kollektivtrafiken (bolagiserad)

Staten ansvarar för bl.a. följande uppgifter:

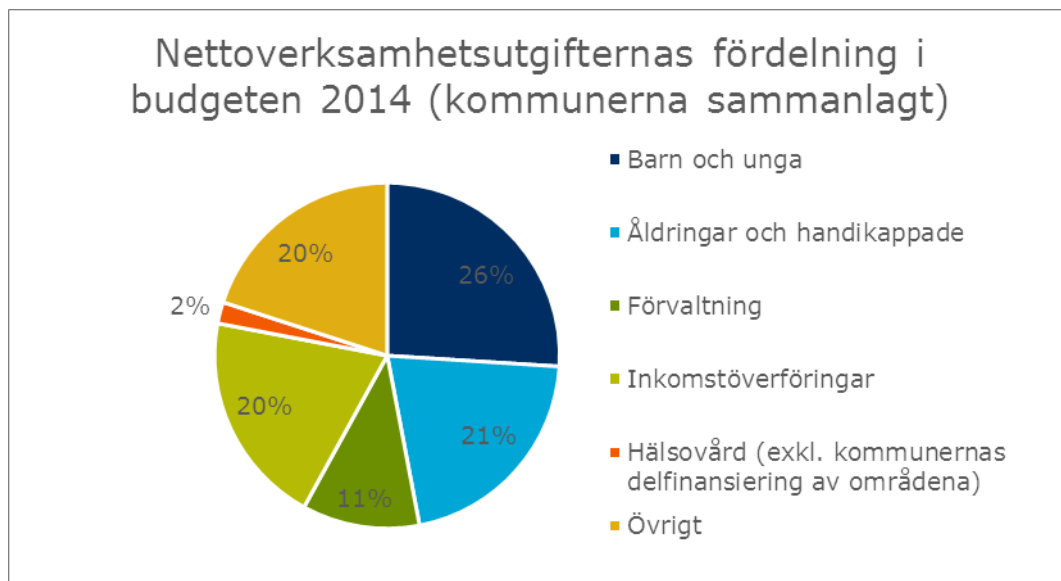
- 1) polis, rättssystem samt försvar
- 2) centralförvaltning och demokrati
- 3) utrikesministeriet samt utvecklandet av förvaltningen
- 4) hälsovårdens koordinering, reglering och mål
- 5) utbildning och forskning (exkl. folkeskole), bl.a. gymnasier och yrkesskolor
- 6) arbetsskydd och arbetslöshetspolitik
- 7) skatteuppbörd och återindrivning av offentliga lån
- 8) finansiering av arbetslöshetsförsäkringen åt lokalförvaltningen (försäkrade arbetslösa)
- 9) finansiering av förtidspensioner och utkomstskydd

-
- 10) interkommunalt vägnät och järnvägar
 - 11) skydd och utveckling av natur och miljö
 - 12) befrämjande av kultur
 - 13) understöd åt företag
 - 14) asylsökande och invandrare.

4 Kommunernas utgifter enligt uppgift

Budgetavtalet mellan staten och Kommunernes Landsforening (KL) definierar totalnivån på kommunernas utgifter (ram). Inom totalramens gränser är det möjligt att prioritera kostnader inom kommunsektorn samt mellan olika uppgifter inom en kommun. Nivån på den enskilda kommunens totalkostnader är huvudsakligen beroende av behovet av kommunal service (efterfrågan på service), vald kvalitetsnivå på servicen (t.ex. utökat antal undervisningstimmar) och produktiviteten.

Kommunernas totalutgifter uppgick år 2015 till sammanlagt 357 miljarder DKK vilket motsvarar ca 50 miljarder euro. Kommunernas totalutgifter är i Danmark högre än i Finland (ca 43 miljarder euro) trots att kommunernas andel av utgifterna för hälsovården i Danmark är endast ca 20 % medan hälsovården i sin helhet ingår i utgifterna för Finlands kommuner (inkl. bashälsovården och betalningsandelar till sjukvårdsdistrikten). Det är att märka att kommunerna ansvarar för ca hälften av Danmarks hela offentliga sektor och att ca 60 % av arbetstagarna inom den offentliga sektorn arbetar i kommunerna.



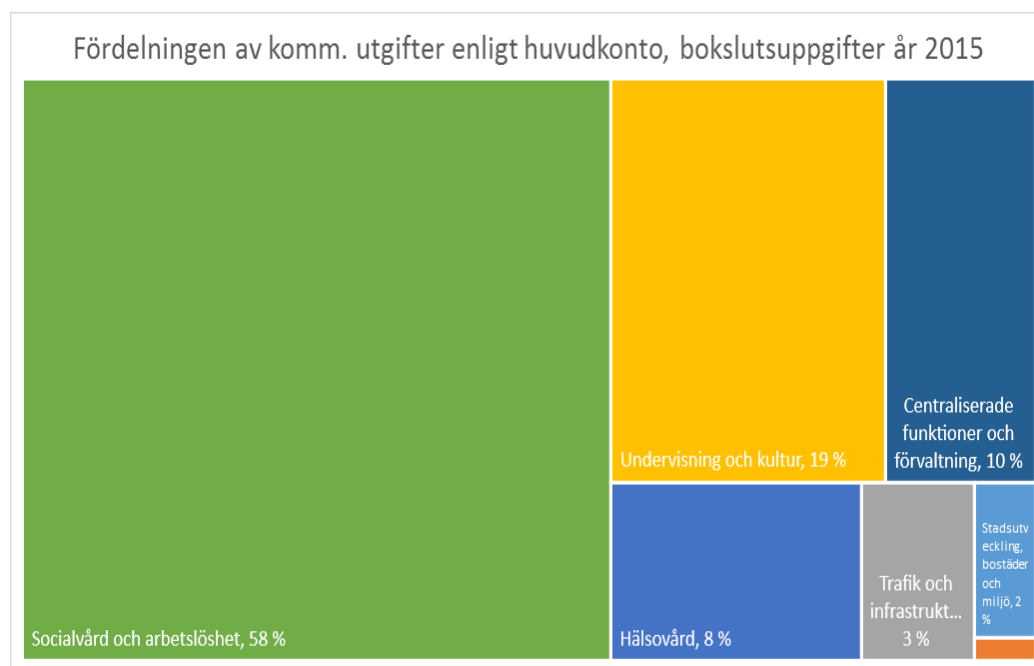
Figur 1. Nettoverksamhetsutgifternas fördelning i budgeten för år 2014. (Källa: Social og Indenrigsministeriet 2014)

Ur figur 1 framgår fördelningen av kommunernas utgifter enligt uppgift. Merparten av kommunernas kostnader förorsakas av tjänster riktade till barn och unga, där undervisningens andel är betydande. Åldringsvården är ett serviceområde som binder allt mera resurser också i Danmark. Kommunernas andel av utgifterna för den egna hälsovården utgör bara ca 2 % av totalutgifterna. Denna andel omfattar inte den delfinansiering av hälsovården som kommunerna betalar åt områdena.

Andelen Övrigt omfattar tekniska tjänster samt utgifter förknippade med aktivering av arbetslösa. Inkomstöverföringarna uppgår till rentav en femtedel av kommunernas totalkostnader. Till dessa får kommunerna direkta ersättningar av staten. Som exempel på inkomstöverföringar kan nämnas arbetslöshetsersättning åt försäkrade, förtidspensioner samt bostadsstöd. Förvaltningens andel av kommunernas utgifter är 11 %, vilket är högt jämfört med motsvarande andel i Finland. Det bör nämnas att det möjligtvis finns landsvisa skillnader i statistikföringen av förvaltningskostnaderna.

Kommunerna summerar sin bokföring till sju huvudkonton (uppgifter), och utgiftsfördelningen kan också granskas utgående från den uppdelningen. Huvudkontostrukturen beskriver den danska kommunens förvaltningsstruktur sedan 1970-talet. Kontostrukturen har knappast alls ändrats från den ursprungliga och den har också kritiserats för att vara gammalmodig. Kommunernas kostnadsberäkning och bokföring styrs av soci-

al- och inrikesministeriets klassificering varifrån de systemansvariga överför klassificeringarna till bokföringsprogrammen. Insamlandet av kostnadsuppgifter har i Danmark gjorts i elektronisk form redan sedan 1990-talet.



Figur 2. Fördelningen av kommunernas utgifter enligt huvudkonto. (Källa: Danmark Statistik)

Man kan också granska utgiftsfördelningen utgående från huvudkontostrukturen. Ur figur 2 framgår att största delen av kommunernas nettoutgifter bokförs som utgifter för socialvård och arbetslöshet (konto 5). Här ingår bl.a. åldringsvård, sysselsättningscentraler (jobcenter) och inkomstöverföringar i anslutning till arbetslöshet. Hälsovården inkluderande kommunens egen serviceproduktion och betalningsandelar till områdena utgör 8 procent av totalutgifterna. Undervisningens andel av totalutgifterna är 19 procent, där en betydande utgiftspost utgörs av folkeskolan, som motsvarar grundskolan i Finland. Verksamheten enligt de övriga huvudkontona utgör ca 15 procent av utgifterna. Konto 1 (orange) omfattar de tjänster som finansieras med bruksavgifter och inte med offentliga medel. Nettoutgifterna för dessa är i det närmaste noll. Huvudkontostrukturen beskrivs ännu på nytt i kapitel 7. Kontostrukturen har betydelse också i budgetkoordineringen, med hjälp av strukturen definieras vilken del av kommunens budget som ska koordineras.

5 Finansieringen

5.1 Skatteinkomster och finansieringen i sin helhet

Kommunernas finansieringssystem ändrades i samband med förvaltningsreformen 2007. De mest betydande förändringarna berodde på ändringarna i uppgiftsfördelningen samt delöverföringen av länens beskattningsrätt åt kommunerna (en del av inkomstbeskattningen och beskattningen av mark). Också statsandelssystemet och utjämnningssystemet i anslutning till det ändrades i samband med reformen. Målsättningen var ett klarare och effektivare finansieringssystem som motsvarade den förnyade uppgiftsfördelningen.

I budgeten för år 2014 fick kommunerna 255 miljarder DKK (35 md €) i skatteinkomster och ca 95 miljarder DKK (13 md €) i statligt stöd med vilka kommunerna i praktiken finansierade sin offentliga serviceproduktion. I budgeten för år 2014 hade budgeterats 5 miljarder DKK (ca 700 mn €) i bruttoupplåning. År 2017 hade bruttoupplåningen minskat märkbart till endast 1,35 miljarder DKK (185 mn euro). År 2014 uppgick nettoupplåningen efter låneamorteringar visserligen bara till 464 miljoner DKK (ca 64 mn euro). Kommunernas upplåning har därigenom varit liten under de senaste åren.

De danska kommunerna får inte uppta lån fritt. Social- och inrikesministeriet godkänner låneupptagning för vissa öronmärkta behov och kommunerna ansöker om tillstånd till låneupptagning inom dessa lånepotter. Syftet med begränsningarna i låneupptagningen är att förhindra ojämlikhet mellan generationerna. Begränsningarna gäller enbart skattefinansierad verksamhet. Det är möjligt att ta upp lån för sådan verksamhet som finansieras med bruksavgifter eftersom lånen då inte ökar beskattningsbehovet. Exempelvis inom serviceboende för äldre får kommunerna uppta lån av Kommune Kredit (jmf. Kommunfinans) för att bygga servicebostäder för äldre. Det är då fråga om öron-

märkta pengar som uppbärs av de åldringar som bor i bostäderna som en del av hyran. Kommunen kan låna upp pengar förmånligare och kan som socialtjänst på så sätt erbjuda billigare boende. Allmän lånereglering tillämpas inte på lån som upptas i detta syfte.

Lejonparten av kommunernas inkomster består av skatter (ca 71 %). Kommunerna får inkomstskatt, fastighetsskatt, bolagsskatt samt forskarskatt. Största delen av fastighetsskatten går till staten men kommunerna får en andel av den. Kommunerna kan själva besluta om inkomstskattens och fastighetsskattens procentsatser, men skatterna uppbärs utgående från samma procentsats i hela landet. Av skattelagen utgör inkomstskatten kommunernas största inkomstkälla. Kommunerna tar beslut om skattesatserna i samband med budgetkoordineringsprocessen, dock så att de även bör beakta ändringarna i skattesatserna i de övriga kommunerna (koordinationsprocessen beskrivs närmare i kapitel 6).

Forskarskatten är i praktiken en nedsatt inkomstskatt för utlänningar som innehar toppkompetens. Forskarskatten har emellertid också tillämpats på bl.a. utländska fotbollsspelare. Avsikten med skatten är att locka kunnig arbetskraft till Danmark. En tillämpning av forskarskatten förutsätter många år utomlands och en tillräckligt hög lönenivå.

Bolagsskatten uppbärs åt staten men kommunerna får 13-16 % av den. Bolagsskatten fördelas på kommunerna på basis av företagens verksamhetsställen och personalantal. Inkomsterna från bolagsskatten utjämnas likväl skilt för de kommuner som överstiger landets medeltal och de som underskrider landets medeltal så att utjämningsgränsen är 50 %.

Utöver ovannämnda kan kommunerna uppbära en "serviceavgift" av skattenatur av företagen. En kommun kan exempelvis uppbära en serviceavgift av ett företag vars fastighets totalvärde i väsentlig mån överstiger tomtens beskattningsvärde. På basis av skill-

.....

naden mellan fastighetens och markens värde kan uppbäras en avgift av skattenatur på maximalt 10 %. Kommunerna får själva bestämma om storleken på avgiften.

Skatteförvaltningen har hand om skatteuppbörden av alla andra skatteslag än fastighetsskatten, som betalas direkt åt kommunen.

Kommunerna uppbär klientavgifter för bl.a. serviceboende, dagvård, eftermiddagsverksamhet för elever samt fritidsstudier. Kommunerna producerar också service som helt eller nästan helt finansieras med användaravgifter, exempelvis vatten- och avfallstjänster. Dessa tjänster ingår inte i den offentligt finansierade serviceproduktionen och budgetavtalet berör inte dessa tjänster.

Statsandelarna uppgår till ca en fjärdedel av kommunernas inkomster. Statsandelarna erläggs åt kommunerna som månatliga klumpsummor. Kommunernas statsandelar påverkas bl.a. av invånarantal och åldersstruktur, socioekonomiskt läge, statsandel som erläggs på basen av utjämningsystemet samt stöd för kommuner med svag ekonomi. Lejonparten av statsandelarna erläggs på basis av kalkylerade grunder, men åt vissa kommuner beviljas på basis av ansökan speciellt stöd separat från de kalkylerade grunderna.

Utöver det ovan nämnda beviljar staten statsandelar för vissa specialbehov och tjänster, såsom finansiering av utgifter för arbetslöshetsbidrag, skärgårdsstöd, stöd för dagvård av barn samt för utvecklandet av åldringsvården.

År 1992 togs en budgetgaranti i anslutning till inkomstöverföringar i bruk i Danmark. Staten garanterar finansieringen för vissa inkomstöverföringar. Idén med budgetgarantin är att utjämna utgifter som påverkas av konjunkturer, exempelvis utgifter för icke försäkrade personers arbetslöshetsersättningar. Budgetgarantin beräknas utgående från förhandsuppskattningar, men budgetutfallet följs upp i efterhand. Om de förverkligade utgifterna har överstigit förhandsuppskattningen erlägger staten skillnaden. Granskningen görs emellertid på nationell nivå, dvs. hela kommunsektorn. De enskilda

kommunerna beviljas inte tilläggsersättning om hela kommunsektorn hållit sig inom de uppskattade ramarna. Betalningen utbetalas som en del av statsandelen. Budgetgarantin täcker ca 70 % av de inkomstöverföringar som kommunerna betalar ut.

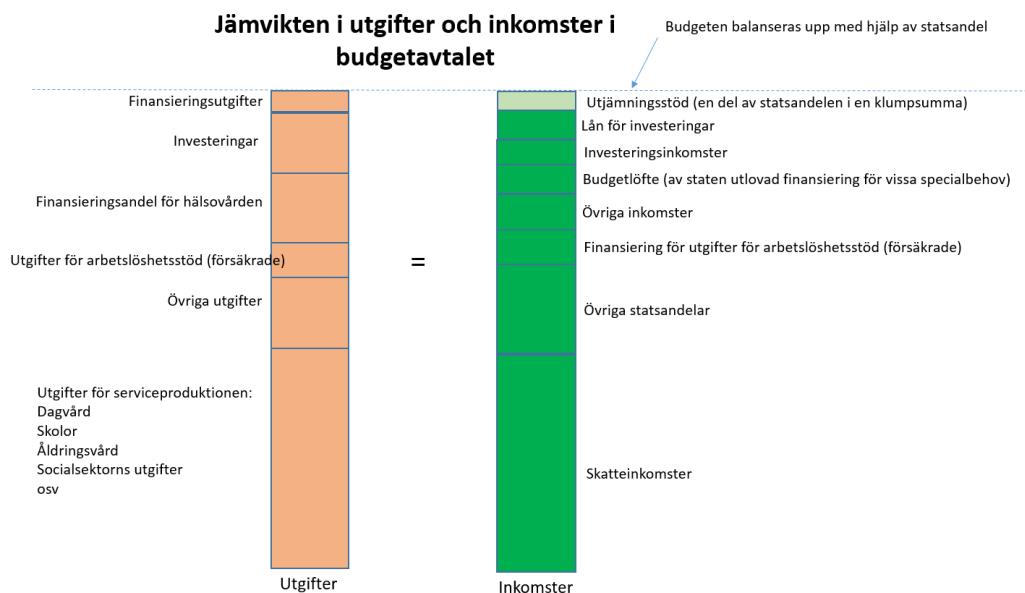
5.2 Kommunernas statsandelar

Statsandelen betalas som klumpsumma månatligen och den inkluderar också de utjämnings- ningar i statsandelarna och det stöd för kommuner med speciellt dålig ekonomi som beskrivs senare i denna rapport. Resterande del av den statsandel som betalas som klumpsumma fördelas på basis av invånarantal. Dessa statsandelar är inte öronmärkta.

Statsandelarnas totalnivå bestäms utgående från föregående års statsandelar. I föregående års statsandelsbelopp görs behövliga korrigeringar, exempelvis kostnadseffekter av lag- och uppgiftsändringar samt priskorrigering. I det budgetavtal som staten och KL uppgör bringas kommunernas kommande utgifter och inkomster (de prognostiserade) i jämvikt med hjälp av statsandelar (en del av den statsandel som erläggs som klumpsumma). Detta gäller dock endast budgeten, beloppet justeras inte efter räkenskaps- årets slut. Kommunerna finansieras med statsandelar upp till den nivå att den utgifts- nivå som man kommit överens om i budgetförhandlingarna kan finansieras.

Statsandelarnas uppgift är att garantera kommunerna ekonomiska förutsättningar för att producera sina tjänster. Kommunsektorns inkomster ska sålunda motsvara utgifterna, varvid statsandelar erläggs så mycket att inkomsterna motsvarar utgifterna (för hela kommunsektorn). Det s.k. utjämningsbidraget, med vilket utgifter och inkomster bringas i jämvikt, kan emellertid också vara negativt, varvid staten erlägger mindre statsandelar än tidigare. Utjämningsbidraget var negativt år 2016 och det ser ut som om det skulle bli negativt också för år 2017. Utjämningsbidraget har vanligtvis inte varit negativt. Budget-

avtalet behandlas utgående från kassaströmmar, utgifter och inkomster ska vara i balans och investeringsutgifterna beaktas det år de förverkligas, inte i form av avskrivningar.



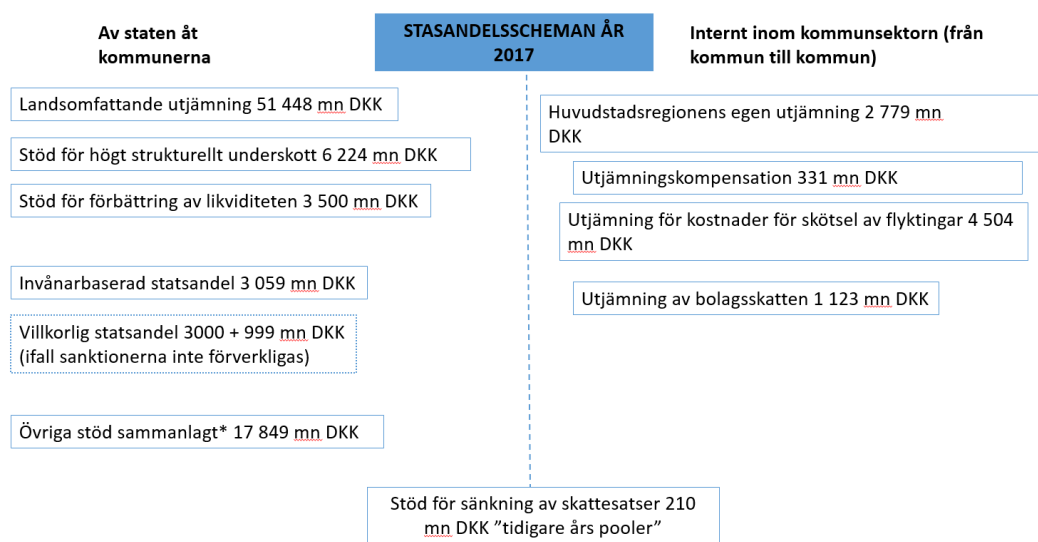
Figur 3. Balansen mellan utgifter och inkomster. (Källa: Kommunernes Landsforening 2015)

I budgetavtalet har staten och KL avtalat om en totalnivå för utgifterna som kommunerna bör iaktta i budgetkoordineringen, dvs. kommunerna måste hålla sig inom denna utgiftsram. Skillnaden mellan kommunernas utgifter och inkomster utjämnas i statsandelarna så att utgifterna och inkomsterna i sin helhet är i balans.

Det Uddvidede Totalbalanceprincip (DUT) garanterar kommunerna 100 % finansiering för utökade uppgifter eller ökad reglering (normer). Om ett förslag har gjorts av ett s.k. sektorministerium tas tilläggspengarna från respektive ministeriums ram. Uppskattningarna om kostnadseffekterna enligt DUT-principen förhandlas fram av representanter för KL och staten. Kostnadsberäkningarna justeras inte i efterhand vilket innebär att ibland vinner kommunsektorn, ibland staten.

I verkligheten består statsandelssystemet av flera skilda finansieringsscheman som räknas ut skilt för sig, av vilka de flesta finansieras av staten medan en del finansieras internt inom kommunsektorn. De utjämningscheman som kommunsektorn finansierar

internt kan i princip inte kallas statsandelar eftersom staten inte finansierar dem. Men eftersom dessa utjämningscheman administreras i anslutning till statsandelarna behandlas de som en del av statsandelarna i den här rapporten.



*Stöd åt kommuner med dålig ekonomi, skärgårdsstöd, subventionering av fartygstrafik, stöd för äldreomsorg och hemvård, stöd för utvecklandet av dagvården och folkeskole, stöd för arbetslöshetsersättningar, stöd för förbättring av likviditeten, kompensation för systemförändringar.

Figur 4. Statsandelens scheman och eurobelopp för år 2017. (Källa: Social og Indenrigsministeriet 2016)

Statsandelens mest centrala scheman framgår ur figur 4. Största delen av statsandelen delas ut via det landsomfattande utjämningsystemet som huvudsakligen finansieras av staten. Kommunerna i huvudstadsregionen har ett eget utjämningsystem som dock helt finansieras av de kommuner som systemet omfattar. Även om utjämningsystemet borde garantera alla kommuner ekonomiska förutsättningar för att producera tjänsterna, betalas utöver denna utjämning stöd för stort underskott och stöd för att förbättra kommunens likviditet åt kommuner med svag ekonomi. Utjämningsystemet och den kompensation som ansluter till systemet beskrivs i följande avsnitt.

En del av statsandelen är villkorlig. År 2014 uppgick det villkorliga statsandelsbeloppet till 3000 + 999 miljoner DKK (ca 400+137 miljoner euro). Villkoren gäller kommunernas förmåga att hålla sig inom den avtalade budgetramen. Om kommunerna överskrider

den avtalade ramen går de som straff miste om statsandel, maximalt till hela det villkorliga statsandelsbeloppet. Endast en budgetsanktion kan minska den villkorliga statsandelen. Det villkorliga statsandelsbeloppet utgör också tak för budgetsanktionens storlek. Utgiftssanktionerna, som avdras direkt från den statsandel som utbetalas som klumpsumma, har inget tak. Statsandelarna betalas månadsvis åt kommunerna vilket möjliggör att sanktionsavgifterna snabbt kan dras av de statsandelar som kommunerna får.

Tabell 1. Statsandelssystemets utjämningsystem och deras utjämningsgränser.	
Den landsomfattande utjämnningen	Skillnaden mellan kalkylerat utgiftsbehov och estimerad skattefinansiering utjämnas 61 %
Huvudstadsutjämnningen	Skillnaden mellan kalkylerat utgiftsbehov och estimerad skattefinansiering utjämnas 27 %
Stöd för högt strukturellt underskott	En kommun vars kalkylerade underskott i utjämningsberäkningen överskrider landets medeltal får som stöd 32 % av den överskridande delen. En kommun med överskott finansierar schemat.
Utgjämning av bolagsskatteinkomst-andelen	Om en kommun avviker från den genomsnittliga bolagsskatteandelen per invånare utjämnas dessa inkomster upp till 50 %.

Det landsomfattande utjämningsystemet gäller alla Danmarks 98 kommuner och utjämningsgränsen i systemet är 61 %. En kommun med kalkylerat underskott får en utjämnning som uppgår till 61 % av detta underskott och på motsvarande sätt betalar en kommun med kalkylerat överskott 61 % av sitt överskott till systemet. Eftersom de flesta av Danmarks 98 kommuner uppvisar ett kalkylerat underskott finansieras den landsomfattande utjämnningen huvudsakligen av staten. Kommunerna får utjämnningen som en del av statsandelarna. År 2014 uppvisade endast 9 kommuner ett kalkylerat överskott och deras statsandelar minskades på grund av utjämnningen.

Kommuner med strukturellt underskott stöds om underskottet enligt utjämningsberäkningen överstiger det genomsnittliga underskottet för hela landet. I stöd beviljas 32 % av

skillnaden mellan estimerade utgifter och inkomster och beloppet betalas som en del av statsandelarna.

Utgjämningen mellan huvudstadsregionens kommuner (förteckning över huvudstadsregionens kommuner i Bilaga 1) finansieras helt av kommunerna själva varvid medlen allokteras mellan kommunerna. Utgjämningen mellan huvudstadsregionens kommuner uträknas utöver den landsomfattande utgjämningen. De här kommunerna omfattas med andra ord av två skilda utgjämningssystem. Huvudstadsutgjämningssystemet baserar sig på samma sätt som det landsomfattande utgjämningssystemet på en nettoutgjämning där utgjämningen grundar sig på det kalkylerade över-/underskottet. En kommun som uppvisar kalkylerat underskott får en utgjämning som uppgår till 27 % av underskottet, och på motsvarande sätt betalar en kommun som uppvisar kalkylerat överskott ett belopp som motsvarar 27 % av överskottet.

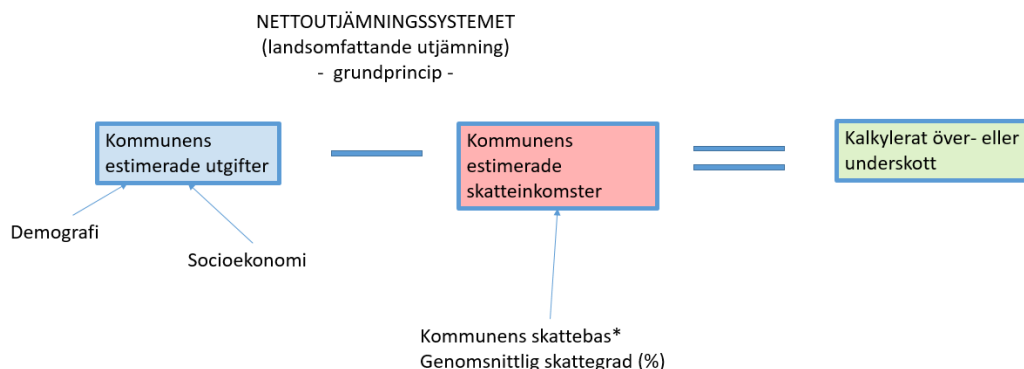
5.3 Utgjämningssystemet

Det landsomfattande utgjämningssystemet

Målsättningen med utgjämningssystemet är att utjämna möjligheterna att organisera tjänsterna i kommuner med varierande ekonomisk ställning. Målsättningen med systemet är inte att utjämna skillnaderna i tjänsternas kvalitet och utbud, utan att ge ekonomiska förutsättningar åt alla kommuner att organisera tjänsterna på en genomsnittlig kvalitetsnivå och i den omfattning lagen förutsätter.

Avvikande från Finlands utgjämningssystem används i Danmark ett s.k. nettoutgjämningssystem. Statsandelsutgjämningen baserar sig på ett kalkylerat över-/underskott som räknas ut för varje kommun och som ligger till grund för utgjämningen. Det kalkylerade över-/underskottet utgörs av skillnaden mellan de estimerade utgifterna och skatteinkomsterna uträknade med den genomsnittliga skattesatsen (= kalkylerade skatteinkomster). Det kalkylerade över-/underskottet utvisar hur väl kommunen kan organisera tjänsterna

med den genomsnittliga skattegraden. Effekterna av utjämningsystemet och statsandelarna beaktas inte i beräkningen vilket innebär att bara få kommuner uppvisar ett kalkylerat överskott. En kommun med kalkylerat överskott fungerar som finansierare i det landsomfattande utjämningsstaten.



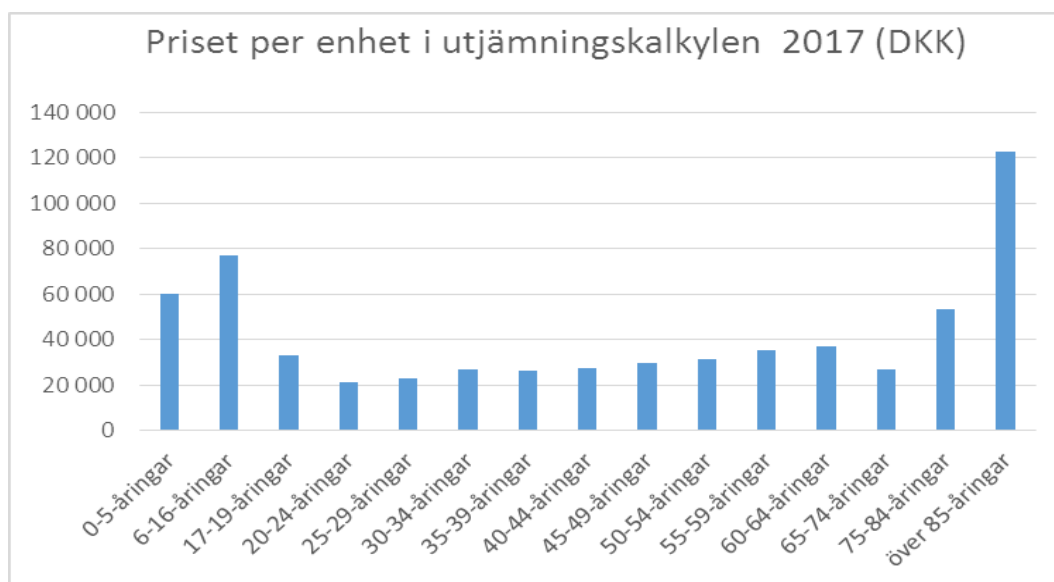
Figur 5. Nettoutjämningsystemets princip.

I nettoutjämningskalkylen grundar sig kommunens estimerade kostnadsnivå på invånarantal, åldersstruktur och kommunens socioekonomiska läge. Den estimerade kostnadsnivån bildas alltså av summan av demografiska och socioekonomiska faktorer. Grundtanken är, såsom också i Finlands statsandelssystem, att kalkylen grundar sig på variabler som kommunen inte direkt kan påverka. Strävan är att på så sätt undvika skadliga incitamenteffekter. Om t.ex. skattesatsen höjs påverkar beslutet inte den utjämnning som erhålls på grund av nettoutjämningsstaten.

I några kommuner (exempelvis Gentofte kommun) är skattesatsen betydligt lägre än den genomsnittliga och skattegrunden stor. Då skattegrunden multipliceras med den genomsnittliga skattesatsen leder det till att nettoutjämningskalkylen kan uppvisa ett så stort överskott att kommunen i utjämnning blir tvungen att betala mera än vad den får i skatteinkomster. För dessa situationer har i statsandelssystemet införts ett skilt kompensationschema som kompenserar överutjämnningen. Kompensationen av överutjämn-

ningen görs kommunerna emellan, schemat finansieras med andra ord av kommunerna. Kompensationen beskrivs i detalj i senare kalkylexempel.

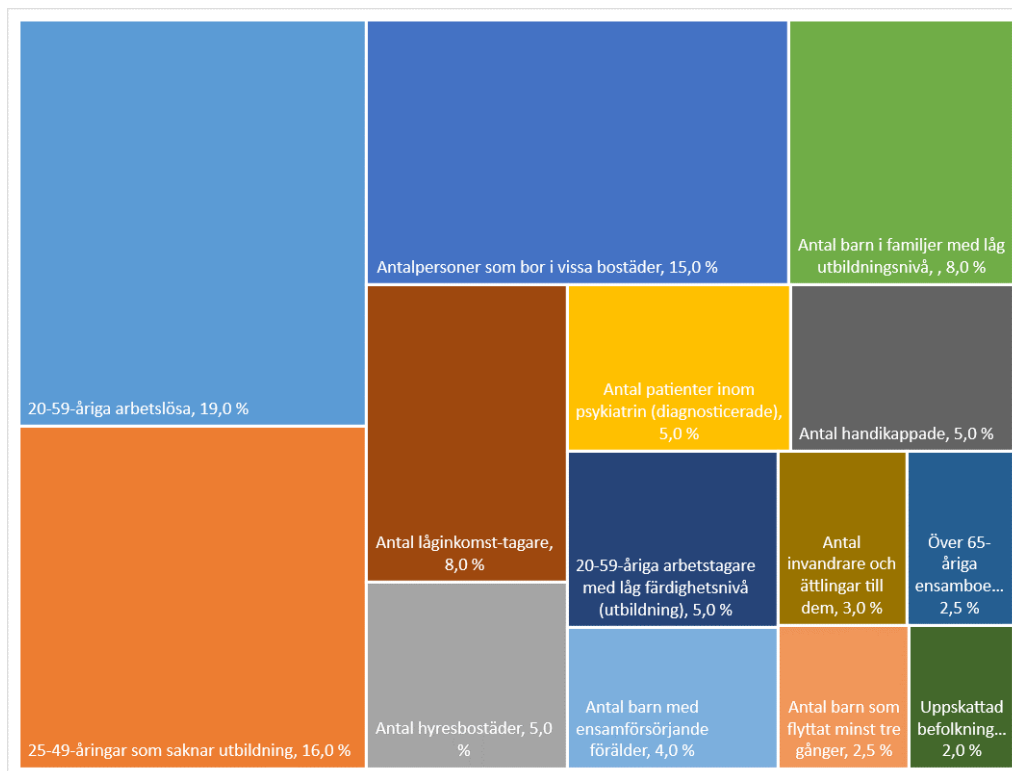
Beräkningen av de kostnader som förorsakas av demografin baserar sig på åldersgruppvisa enhetskostnader (euro per invånare i åldersklassen). En kommuns kalkylerade kostnadsnivå utgörs av produkten av åldersklassens storlek och kostnaden per enhet. Ur figur 6 framgår att de allra yngsta och äldsta åldersklasserna förorsakar proportionellt sett mest kostnader.



Figur 6. Åldersklassernas priser per enhet i nettoutjämningskalkylen för år 2017. (Källa: Social og Indenrigsministeriet 2016)

Effekten av de socioekonomiska faktorerna kalkyleras med hjälp av ett socioekonomiskt index som bygger på 14 indikatorer. Faktorer som beaktas i indexet är bl.a. arbetslöshet, låg utbildning, hyresbostäder samt minskande invånarantal. Till indikatorer har valts sådana variabler som beskriver ämnesområden som har ett specifikt samband med kommunernas utgifter. De socioekonomiska variablerna viktas i olika hög grad, d.v.s. vissa kriterier har större vikt i utjämningskalkylen. Ur figur 7 framgår alla 14 kriterier och deras vikter. De socioekonomiska variablerna och deras vikter baserar sig på en statistisk

analys över de berörda indikatorernas korrelation med kostnaderna. Viktkoefficienterna beräknas innan statsandelen bestäms.

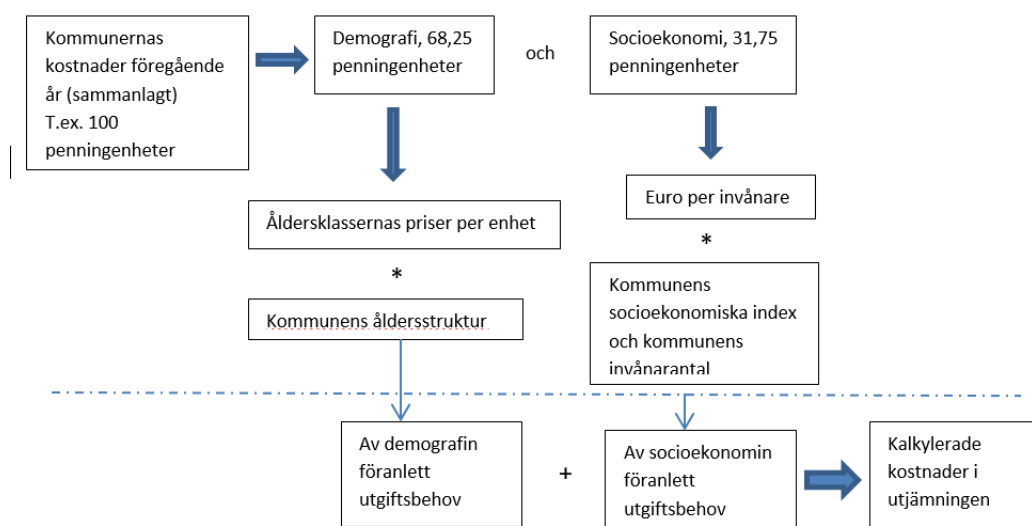


Figur 7. Det socioekonomiska indexets variabler och deras vikter vid beräkningen av nettoutjämnningen (Källa: Social- och Indenrigsministeriet 2014)

Antalet arbetslösa 20 - 60-åringar är ett intressant socioekonomiskt kriterium. Under de senaste åren har ansvaret för skötseln av arbetslöshetsfrågorna till största delen överförs till kommunerna att skötas i samservice enligt principen alla tjänster över en disk. Antalet arbetslösa som kriterium i statsandelskalkylen skapar ett negativt incitament i förhållande till kommunernas uppgift att handha sysselsättningsfrågorna. En kalkylering enligt samma mönster som för de övriga kriterierna skulle leda till att en aktivering av arbetslösa och en förbättring av sysselsättningsläget direkt skulle leda till minskade statsandelar. Arbetslösheten är med sin vikt på 19 % det mest betydande enskilda kriteriet vid kalkyleringen av det socioekonomiska indexet. Med syfte att minska de skadliga inci-

tamenteffekterna beaktas av totalmängden arbetslösa bara den del som överstiger 5 %-enheter i kalkylen. På så sätt dämpas den minskning av statsandelarna som en minskning av arbetslösheten skulle leda till.

Det socioekonomiska indexets vikt i utjämningskalkylen har sedan år 2008 ökat med 0,25 procentenheter per år. Det socioekonomiska indexets vikt vid kalkyleringen av estimerade kostnader år 2014 var 31,75 % och demografins vikt 68,25 %. Man kan med andra ord säga att utjämnningen och dess effekt på statsandelen fortsättningsvis till största delen grundar sig på demografien, även om tyngdpunkten småningom håller på att förskjutas mot socioekonomiska variabler.

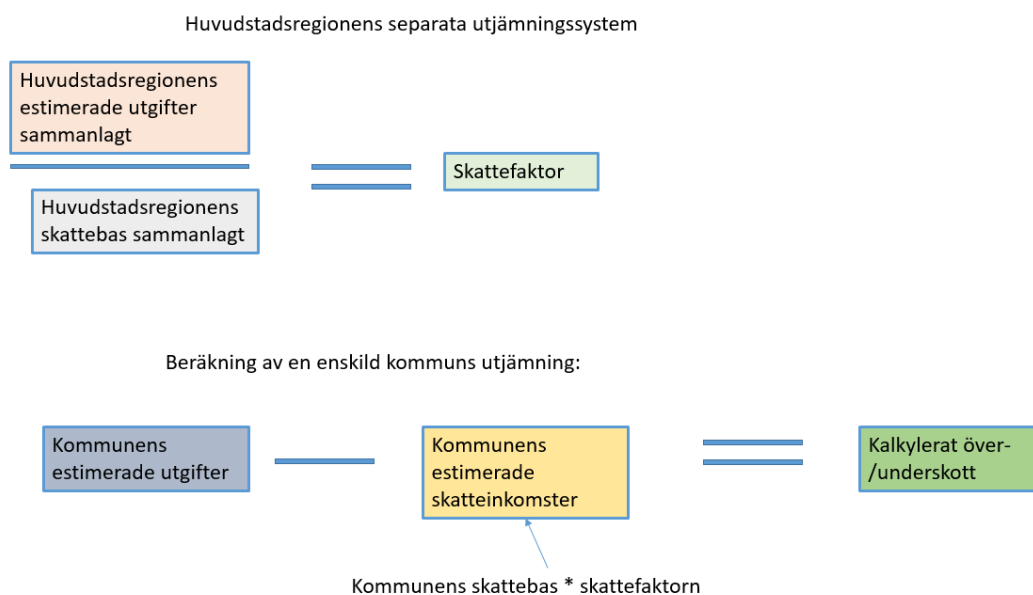


Figur 8. De förverkligade kostnaderna i förhållande till kalkylerade kostnader.

I nettoutjämnningen grundar sig en kommuns estimerade kalkylerade kostnader på demografiska variabelers enhetskostnader och på ett socioekonomiskt index. Genom att multiplicera antalet i respektive åldersgrupp i kommunen med den aktuella gruppens pris per enhet erhålls med andra ord det kalkylerade utgiftsbehov, som används i utjämningskalkylen. Den socioekonomiska andelen av kostnaderna omvandlas till en kostnad per invånare och multipliceras med kommunens socioekonomiska index. Metoden beskrivs i detalj i kalkylexempel och deras bilagor nedan.

Huvudstadsutjämningen

I huvudstadsutjämningen beräknas det kalkylerade över-/underskottet på basis av de estimerade kostnaderna från vilka de kalkylerade skatteinkomsterna subtraheras på samma sätt som i den landsomfattande utjämningen. Beräkningen av den kalkylerade skatteinkomsten avviker visserligen i det här utjämningssystemet från det landsomfattande utjämningssystemet, där skatteinkomsterna estimeras med hjälp av kommunens skattegrund och den genomsnittliga skattesatsen. I huvudstadsutjämningen erhålls de estimerade skatteinkomsterna så att kommunens skattegrund multipliceras med en kalkylerad koefficient. Beräkningen av den här utjämningen avviker från den landsomfattande också i den bemärkelsen att den finansieras av kommunerna; summan av utjämningsarna är noll.



Figur 9. Principen för huvudstadsutjämningen.

Den ovan beskrivna skattefaktorn beräknas som kvoten av nettototalutgifterna (verksamhets- och investeringsutgifter) i huvudstadsregionens kommuner och skattegrunden i samma kommuner. På grund av uträkningsmetoden är utjämningen för huvudstads-

regionens kommuner alltid i balans, dvs. summan av utjämningarna är noll. Samtidigt säkerställs att de estimerade skatteinkomsterna motsvarar de estimerade kostnaderna. I huvudstadsutjämningen räknas kommunens estimerade kalkylerade utgiftsnivå ut enligt samma principer som i den landsomfattande utjämningen, kalkylen baserar sig på kommunens demografi och socioekonomi. I huvudstadsregionens kalkyl används visserligen egna åldersgruppvisa priser per enhet, och det socioekonomiska indexet omfattar endast nio variabler med en viktning som avviker från viktningen i den landsomfattande utjämningen.

Utjämningen i statsandelarna har kritiserats för överkompensation. I praktiken innebär det här att utjämningssystemet drar av för mycket av de framgångsrika kommunerna. I vissa fall skär utjämningssystemet mera än vad kommunen får i skatteinkomster. För att kompensera det här finns i anknytning till utjämningssystemet ett skilt kompensations-system som kompenserar överutjämningen. Det här schemat minskar statsandelen för de kommuner som får utjämning men minskar också de betalande kommunernas negativa utjämning. Kompensationen beräknas skilt för stödet för strukturellt underskott och skilt för huvudstadsutjämningen.

5.4 Statens garanti

Året före det år stöden utbetalas publicerar Danmarks finans- och inrikesministerium kalkyler över kommunernas kommande statsandelar, kommunernas skatteinkomster och storleken på utjämningen i statsandelarna. Kommunerna kan i det här skedet välja mellan två olika budgetpraxis: budgetering på basis av statens garanti eller på basis av egen prognos. Valet görs i samband med budgeteringen och beslutet binder bara det följande budgetåret. Valet av budgetpraxis har betydande effekter på kommunernas inkomster och på budgeteringen. Beslutet ligger till grund för kommunernas budgetering av sin finansiering.

.....

Under de senaste åren har nästan alla 98 kommuner godkänt den budgetpraxis som baserar sig på en inkomstbas som garanteras av staten. Enligt den metoden budgeterar kommunen sina inkomster direkt enligt statens kalkyler. I det här alternativet garanterar staten kommunen en inkomstbas lika stor som i kalkylen, även om skatteinkomstutvecklingen skulle komma att bli sämre än den kalkylerade. Metoden garanterar kommunen en inkomstbas och inkomstbasens utveckling och ger en säkerhet i budgeteringen. I det här alternativet budgeterar kommunen sina inkomster direkt från statens kalkyler. Kommunen erhåller sin skattefinansiering i enlighet med statens garanti och beloppet justeras inte i efterhand.

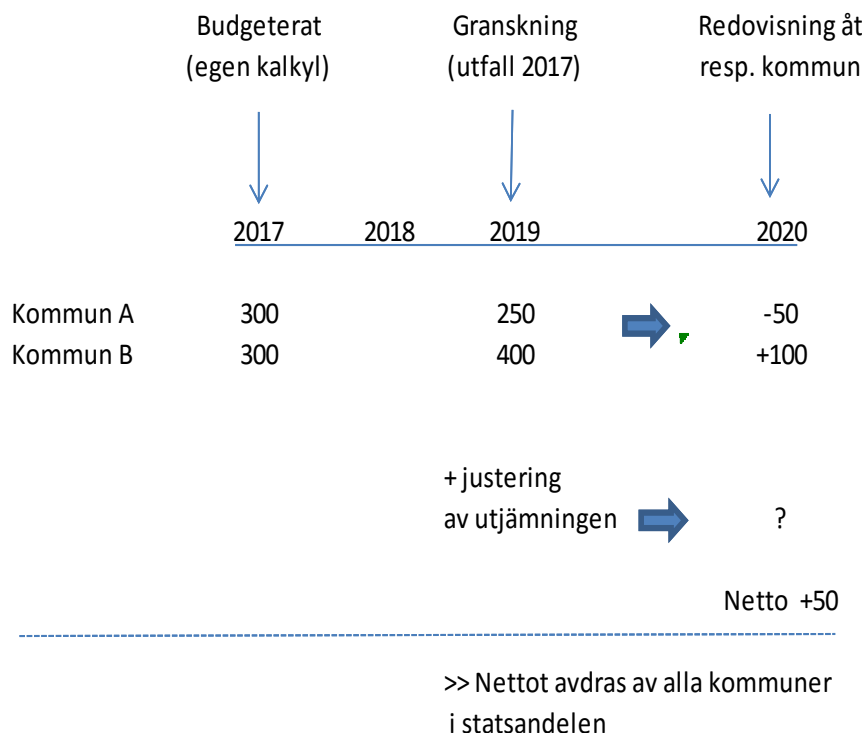
Valet av budgeteringspraxis fördelade sig tidigare nästan jämt mellan de olika alternativen. Under de senaste åren har dock allt flera kommuner valt statens garanti, och år 2014 valde endast två kommuner att basera sin budget på egna kalkyler. Finanskrisen och den tidsperiod med svagare ekonomi som följde efter den ledde till att många kommuner övergick till statens garanti. Inför år 2017 har läget dock förändrats och många kommuner har valt att använda egna inkomstkalkyler

Statens kalkyler är konservativa i den bemärkelsen att de inte fullt ut beaktar tillväxt som sker inom en kommuns område. Statens kalkyler reagerar med fördröjning på tillväxt i en kommuns inkomstbas, eftersom de baserar sig på statistikmaterial som beskriver förfluten tid. I syfte att förhindra risken att den garanterade inkomstbasen skulle vara märkbart högre än den förverkligade utvecklingen vill staten inte heller göra alltför djärva prognoser. Ett godkännande av statens garantioffert innebär också att kommunens skattefinansiering bara uppgår till den garanterade summan även om kommunens inkomstbas skulle växa snabbare än prognostiserat.

Om kommunens uppfattning om skattegrundens kommande utveckling markant avviker från statens kalkyl, kan den låta bli att godkänna statens garanti och i stället använda egna kalkyler i budgeten. I det alternativet kan kommunen budgetera sina skatteinkomster enligt egen prognos eller exempelvis KL:s prognos. Under det aktuella budgetåret betalar staten ett förskott på skattefinansieringen som baserar sig på kommunens kalkyler. Också nettoutjämningsystemet i statsandelarna kalkyleras utgående från den

skattegrund som kommunen kalkylerat med. Kommunens skattefinansiering justeras två år efter budgetåret utgående från statistiken över förverkligat utfall. I samband med justeringen får kommunen antingen ett tillägg i skattefinansieringen eller så får kommunen återbetala en del. Då justeras med andra ord såväl skattebasens verkliga utveckling som utjämnningen i statsandelarna.

Ur kommunens synvinkel innebär budgetering på basis av egna kalkyler en risk eftersom den förverkligade utvecklingen kan avvika från kommunens prognos. Om kommunen är säker på en ökande inkomstbas t.ex. på grund av ökat antal arbetsföra eller företag, kan det löna sig att budgetera på basis av egna kalkyler, eftersom statens garanti då sannolikt skulle underskatta den ekonomiska tillväxten. Å andra sidan kan ett förkastande av statens garanti också ha en politisk dimension. Om kommunens inkomstbas har vuxit gynnsamt under de senaste åren men man inte vill att kommunens konsumtionsutgifter ska växa i samma takt kan man uppskatta inkomstbasens utveckling i underkant. Då växer inte kommunens konsumtionsutgifter i samma takt som inkomstbasen, eftersom de regler som gäller för budgetdisciplinen förbjuder kommunerna att budgetera under skott. Läget jämnar ändå ut sig i samband med justeringen, men det sker med två års fördröjning. Den situation som nämns här är ett specialfall.



Exempel 1: Statens garanti godtas inte.

Exempel 1 beskriver justeringskalkylen för en kommun som inte godtagit statens garanti. Vi antar att varken kommun A eller kommun B godtog statens garanti och att båda kommunerna budgeterade 300 penningenheter i skattefinansiering för år 2017. Kommunerna budgeterade alltså såväl skatteinkomsterna som utjämningen på basis av skattegrunden enligt sin egen uppskattning. Vid justeringen år 2019 konstateras att kommun A:s skattegrund utvecklades sämre än budgeterat (250 penningenheter) medan kommun B:s skattegrund utvecklades bättre än budgeterat (400 penningenheter). Av justeringen följer att kommun A år 2020 återbetalar 50 penningenheter medan kommun B får 100 penningenheter. Betalningen sker i samband med statsandelen. Justeringens nettoeffekt 50 penningenheter minskar alla kommuners statsandelar.

Utöver det här skulle också utjämningen i statsandelen justeras. Kommunerna A:s och B:s utjämning i statsandelen för år 2017 uträknas inledningsvis med den skattegrund enligt vilken inkomsterna har budgeterats. I samband med justeringskalkylen år 2019 beräknas utjämningen i statsandelen på nytt med såväl kommun A:s och B:s som alla

andra kommuners uppdaterade uppgifter. Justeringskalkylen görs bara i de kommuner som inte godtagit statens garanti även om kalkylen görs på basis av uppdaterade uppgifter i alla kommuner.

De kommuner som inte godtar statens garanti tar två risker: den egna kommunens utveckling och den nationella utvecklingen, då även utjämningen i statsandelen justeras. Å andra sidan innebär också ett godkännande av statens garanti en risk då en del av tillväxtnytta då kan utebli. Skattegrunden och skatteinkomsterna justeras inte i efterhand i de kommuner som har godkänt statens garanti.

5.5 CASE: Beräkning av statsandel och utjämning i Slagelse kommun

I det här stycket behandlas i exempelform kalkyleringen av de statsandelsdelar som är mest intressanta för Slagelse kommuns del. Betydande penningssummor cirkulerar mellan kommunerna bl.a. också i finansieringsschemat för tjänster riktade åt invandrare. Sifferbeloppen är verkliga och gäller år 2017. Kommunen Slagelse deltar inte i huvudstadsregionens kommuners utjämning.

Statsandelsschema	miljoner DKK
Landsomfattande utjämning	1 112
Stöd åt kommuner med strukturellt underskott	235
Allmän statsandel	42
Kompensation av överutjämning	-5,6
Finansiering av kompensation av överutjämning	0,6
Andra scheman och prövningsbaserade sammanlagt	367

Tabell X. Slagelse kommuns statsandelar för år 2017.

<u>Landsomfattande utjämning</u>	(1000 DKK)
1 Estimerat utgiftsbehov (demografi + socioekonomi)	4 998 959
2 Kalkylerade skatteinkomster (garanterad skattebas)	3 175 895
3 Över-/underskott i nettoutjämningen (2-1)	-1 823 064
4 Utjämningsgräns	61 %

5 Utjämning (3) * (-1) * (4)

1 112 069

Ur utjämningsystemets synvinkel uppvisar Slagelse kommun ett underskott, och underskottet korrigeras med statsandel upp till 61 %. Kommunen skulle inte kunna finansiera sitt kalkylerade utgiftsbehov med sin egen skattegrund och den genomsnittliga skattesatsen, och därför får kommunen tilläggsfinansiering i utjämningsystemet. Uträkningen av det kalkylerade utgiftsbehovet och skatteinkomsterna behandlas i bilaga 2. På grund av den avrundning som sker i samband med den månatliga utbetalningen av statsandelen avviker den utbetalda summan på årsnivå i viss mån från kalkylens resultat.

<u>Stöd åt kommuner med strukturellt underskott</u>	(1000 DKK)
1 Över-/underskott per invånare i nettoutjämnningen	-23,296
2 95 % av genomsnittl. underskott per inv. (hela landet)	-13,923
3 Underskridn. som överstiger genomsn. (stödberättig.)	-9,373
4 Utjämningsgräns	32 %
5 Kommunens invånarantal	78 257
6 Utjämning (3) * (4) * (5) * (-1)	234 721

Stöd för strukturellt underskott betalas åt kommuner med ett kalkylerat underskott som överstiger det genomsnittliga underskottet för hela landet (-13 923 DKK/invånare). Slagelse kommun (-23 296 DKK/invånare) överskrider gränsen klart vilket ger kommunen rätt till stöd för strukturellt underskott. Stödet uppgår till 32 % av den andel av underskottet som överstiger det genomsnittliga kalkylerade underskottet.

<u>Statsandel på basis av invånarantal</u>	(1000 DKK)
1 Statsandel på basis av invånarantal sammanlagt	3 058 716
2 Kommunens invånarantal	78 257
3 Hela landets invånarantal	5 755 005
4 Statsandel som betalas (2)/(3) * (1)	41 592

Den resterande delen av statsandelen fördelas direkt i proportion till invånarantalet. Det här statsandelsbeloppet uppgick år 2017 till ca 3,058 md DKK, och Slagelse kommun får sin andel direkt på basis av invånarantalet.

Kompensation av överutjämning (strukturellt underskott)

1	93 % av kommunens skattesats 2017 (24,7%)	0,2297
2	-61% av genomsn. skattefaktor (=skatte% i nettoutj. 24,9%)	-0,1519
3	Summa 1+2	0,0778
4	Hela landets skattefaktor i nettoutjämningskalkylen	0,249
5	Kommunens maximala utjämningsgräns (3) / (4)	0,3124
6	Utgjenningsgräns i det strukturella underskottet	0,32

Eftersom den maximala utjämningsgräns som uträknats för kommunen är lägre än utjämningsgränsen i det strukturella underskottet (32 %) får kommunen en negativ kompensation.

7	Kommunens invånarantal	78 257
8	Kommunens överskrid., till utjämn. berättig. undersk. per inv. (se avsnittet Stöd åt kommuner med strukturellt underskott)	-9 373
9	Kompensation för överutjämning [(6) - (5)] * (7) * (8)	-5 508

Slagelse kommun måste återbetala ca 5,5 miljoner DKK i form av utjämning (negativ kompensation). Systemet har införts för att kompensera ett annat utjämningsystem eftersom, vissa kommuner i annat fall skulle vara tvungna att betala mera till utjämnings-schemat än vad de får i skatteinkomster. Kompensationsschemat är neutralt i förhållandet stat-kommunsektorn, det finansieras med andra ord helt av kommunerna. Avsikten med systemet är att dämpa överutjämnningen.

Finansieringen av kompensationen av överutjämnningen

(1000
DKK)

1	Kompensation sammanlagt	40 596
2	Kommunens invånarantal	78 257
3	Danmarks invånarantal	5 755 005
	Kommunens andel av kompensationens finansiering $[(2)/(3) * 4 (1)]$	552

Eftersom kompensationen av överutjämnningen är neutral i förhållande stat-kommunsektorn fördelas skillnaden mellan de positiva och negativa kompensations-beloppen på alla kommuner i proportion till invånarantalet. Kommunerna betalar mera i kompensation än de får, och av den anledningen är det belopp som återbetalas på ba-sis av invånarantal positivt för kommunerna (åtminstone år 2017). Slagelse kommun får därigenom tillbaka en del av den statsandel som den betalar i form av negativ kompensation.

År 2017 får Skagelse kommun sammanlagt ca 1,75 miljarder DKK i statsandelar och ca 3 miljarder DKK i skatteinkomster varvid skattefinansieringen totalt uppgår till över 4,8 miljarder DKK. För år 2017 budgeterar Slagelse kommun ca 4,8 miljarder DKK i nettout-gifter, varav ca 70 % (3,4 miljarder DKK) omfattas av budgetkoordineringen och reste-rande andel av budgeten (30 %) inte omfattas budgetkoordineringen kommunerna emellan. Kommunens skattefinansiering överskrider budgeterade nettoutgifter med ca 79 miljoner DKK, vilket innebär att kommunen sparar ca 2 % av sin skattefinansiering för kommande investeringar. Skagelse kommuns investeringsbudget för år 2017 uppgår till bara drygt 100 miljoner DKK.

5.6 CASE: Beräkning av Solrøds kommuns statsandel och utjämning

I det här stycket beskrivs beräkningen av Solrøds kommuns statsandel inklusive utjäm-ning. Solrøds kommun skiljer sig från Slagelse kommun i den bemärkelsen, att den är en av kommunerna i huvudstadsregionen och att den därför omfattas av såväl den lands-

omfattande utjämningen som av huvudstadsutjämningen. Den landsomfattande utjämningen och andra scheman som Solrøds kommun omfattas av beräknas på samma sätt som för Skagelse kommun ovan.

Huvudstadsutjämningen

1 Kommunens estimerade utgiftsbehov	1 229 912
2 Kalkylerade skatteinkomster	1 410 827
3 Över-/underskott i utjämningen	180 915
4 Utjämningsgräns	27 %
5 Utgiftsbelopp (3)*(4)*(-1)	-48 847

I huvudstadsutjämningen uppvisar Solrøds kommun ett överskott (180 915). Av den anledningen är kommunen tvungen att betala till schemat och finansierar på så sätt andra kommuner i schemat med nästan 49 miljoner DKK.

Kalkylerade skatteinkomster:

1 Skattegrund t ⁻²	3 801 402
2 Förhöjnings-% till nivån 2017	10,30 %
3 Skattebas som garanteras av staten (2)*(1)	4 192 946
4 10,5% av fastighetsskattens och 2,8% av produktionsutrymmens grundvärden	714 628
5 Grund som staten garanterar sammanlagt (3) + (4)	4 907 576
6 Huvudstadsregionens nettoverksamhets- och investeringsutgifter sml	124 041 100
7 Huvudstadsregionens skattebas	431 478 132
8 Skattefaktor (6) / (7)	0,2874795
9 Kalkylerade skatteinkomster (5) * (8)	1 410 827

I motsats till vad som är fallet i den landsomfattande utjämningen används inte den genomsnittliga skattesatsen i huvudstadsutjämningen. I stället används en skattefaktor som utgörs av kvoten av de medverkande kommunernas utgifter och skattegrund. Idén är att schemat ska fördela medel mellan de berörda kommunerna medan det är neutralt i förhållandet stat-kommunsektorn.

Kompensation av överutjämning (huvudstadsutjämningen)

1	93 % av kommunens skattesats 2017 (24,6%)	0,2288
2	-61% av genomsn. skattefaktor (skatte% i nettoutjämningen 24,9%)	-0,1519
3	Summa 1+2	0,0769
4	Skattefaktor	0,2875
5	Kommunens maximala utjämningsgräns (3)/(4)	0,2674
6	Utgjämningsgräns i huvudstadsutjämningen	0,27

Eftersom kommunens maximala utjämningsgräns är lägre än regionens gräns på 27 % får kommunen kompensation.

7	Kommunens invånarantal	21 998
8	Kommunens överskridande, till utjämning berättigande över-/underskott per inv. (se avsnittet om huvudstadsutjämningen)	8 224
9	Kompensation av överutjämning [(6) - (5)] * (7) * (8)	470

Idén med kompensationen av överutjämning är, precis som namnet säger, att kompensera överutjämning åt kommunerna. Därigenom får Solrøds kommun 470 tusen DKK i kompensation för det belopp på 49 miljoner DKK som kommunen betalar till huvudstadsutjämningen. Kompensationen är liten.

Finansieringen av överutjämningen

1	Kompensation, regionens utjämn. sml. (egenvärde)	331 550
2	Kommunens invånarantal	21 998
3	Invånarantal i huvudstadsregionen	2 042 450
	Kommunens andel av kompensationens finansiering [(2)/(3) * (1)]	-3 571

Finansieringen av den kompensationen som ansluter till huvudstadsutjämningen fördelas mellan kommunerna i proportion till antalet invånare.

6 Budgetförhandlingarna och budgetkoordineringen

I Danmark har ett institutionellt styrsystem för kommunalekonomin som baserar sig på samarbete mellan staten och kommunerna fungerat sedan 1970-talet. Totalramen i avtalet omfattar det förestående budgetårets verksamhetsutgifter och investeringar, och i anslutning till avtalet definieras ramarna för kommunernas beskattning. I samband med ramarna dimensioneras statsandelarna till en sådan nivå att kommunerna har ekonomiska förutsättningar att organisera tjänsterna. Förhandlingarna omfattar också kommunernas låneupptagning.

Det ligger i kommunernas och statens intresse att uppnå ett avtal. Ur statens synvinkel underlättar avtalet styrningen av den offentliga ekonomin och det ökar lokalpolitikernas ansvar. Ur kommunernas synvinkel ger systemet möjlighet till lokala prioriteringar, och det ger kommunerna en möjlighet att påverka totalramen i en situation där alternativet kan tänkas vara en strikt statlig ekonomistyrning. Avtalet mellan KL och staten fungerar som en allians exempelvis mot Folketinget och sektorministeriernas utgiftsökande lagförslag.

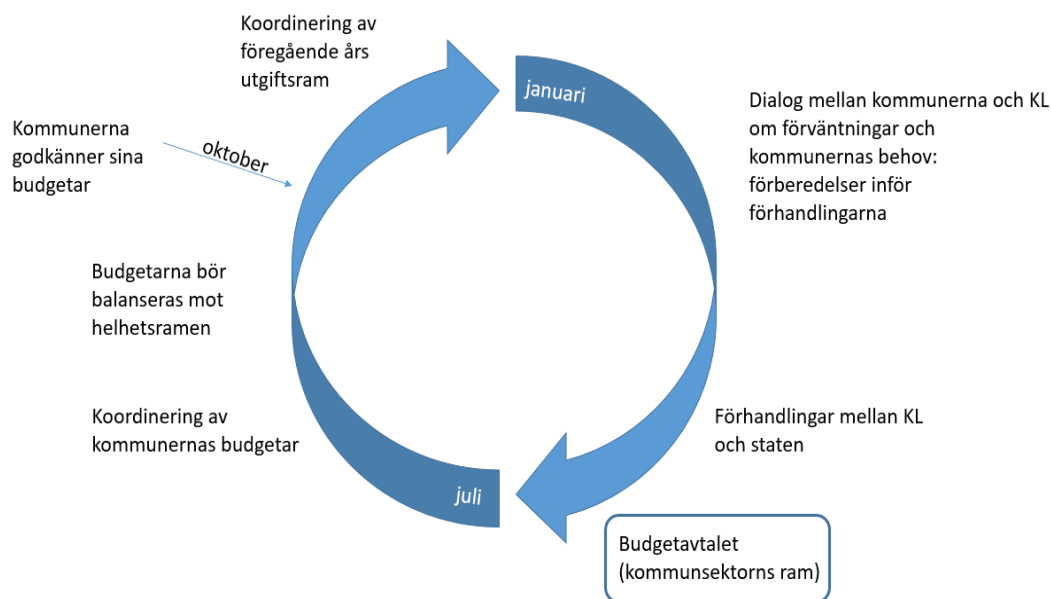
Kommunernas budgetar koordineras så att kommunernas sammanlagda utgifter hålls inom den helhetsram som är ansluten till det avtal som ingåtts med staten. Inom ramen för kommunsektorns helhetsram kan kommunvisa prioriteringar göras, men helhetsramen får inte överskrids. KL koordinerar budgetarna kommunerna emellan. En enskild kommun kan fritt prioritera sina egna utgifter mellan olika förvaltningsområden så länge som den inte överskrider sin egen ram. KL har en betydande ställning i anslutning till förhandlingarna och budgetavtalet. Budgetavtalet är inte juridiskt bindande, men de

sanktioner som är anknutna till avtalet innebär ett starkt incitament till att hålla sig inom ramen.

Budgetprocessen förutsätter en gemensam uppfattning om den ekonomiska situationen, en gemensam vilja samt en fungerande diskussionskontakt mellan centralförvaltningen och den lokala förvaltningssektorn. KL fungerar som en livsviktig länk mellan staten och kommunerna och möjliggör sålunda en fungerande budgeteringsprocess. Staten och områdenas intresseorganisation (Danske Regioner) för motsvarande budgetförhandlingar i fråga om den hälsovård som områdena (regionerna) ansvarar för.

6.1 Förhandlingsprocessens tidtabell

Förhandlingsprocessens tidtabell och förlopp beskrivs i figur 9. Processen sysselsätter KL och speciellt *Økonomisk Sekretariat* –enheten i hög grad under våren och under den senare delen av hösten, då avtalsförhandlingarna och budgetkoordineringen i anslutning till dem är som mest intensiva. Budgetförhandlingarna och i synnerhet koordineringen av budgetarna innehåller en intressant uppställning på vilken man kunde tillämpa spelteorins förhandlingsregler om agenter och deras strategiska umgänge. Kontrollen över processen är en krävande uppgift där KL blir tvungen att agera så att säga ”mellan barken och trädet”. På kommunnivå berör budgetkoordineringen och -förhandlingarna huvudsakligen kostnadssidan.



Figur 9. Förhandlingsprocessens tidtabell.

6.2 Budgetavtalet mellan staten och Kommunernes Landsforening

Kommunernes Landsforening (KL) inleder förhandlingsprocessen och förberedelserna för densamma i december-januari föregående årsskifte. Förberedelserna för år 2018 inleds alltså redan i december 2016 och januari 2017. KL anordnar då i början av året ett stort kommunseminarium där kommunledningen och KL förbereder en agenda för de kommande förhandlingarna. I det här skedet sammanställs preliminära förväntningar och behov samt kommunernas uppfattning om framtiden. KL:s förhandlingsstrategi preciseras under vårens lopp.

KL preciserar sin förhandlingsstrategi efter diskussionerna och seminariet i början av året. Husets substansenheter (t.ex. undervisning) ger i det här skedet sin uppfattning om innehållsförändringar i servicen samt om deras ekonomiska effekter. Substansenheter diskuterar i första hand förändringar i serviceinnehållet med respektive ministerier. Om

man inte i dessa diskussioner uppnår samförstånd kan KL också lyfta upp frågorna som rubriker i budgetförhandlingarna. På så sätt kan man få mera tyngd och synlighet åt innehållsmässiga frågor.

KL färdigställer sin första version av förhandlingsstrategin före utgången av april månad varefter den skickas till kommunerna för påseende. Strategin behandlas vid regionala tillställningar som KL anordnar. Kommunernas medverkan i dessa är frivilligt. Ungefär sex sådana träffar arrangeras runt om i Danmark. De regionala träffarna har två syften:

- 1) förhandlingsstrategins innehåll och mål ses över; bör strategin ändras, är kommunernas synsätt i linje med KL:s
- 2) kommunernas stöd och legitimering för förhandlingsstrategin söks; för att koordinationsprocessens senare skeden skall lyckas bör strategin godkännas i kommunerna och den bör ha kommunernas stöd.

Det är av mycket stor vikt för den budgetkoordinering som görs i slutet av året att KL i det här skedet får kommunernas godkännande för förhandlingsstrategin och det kommande budgetavtalet. En smidig process förutsätter att de enskilda kommunerna godkänner linjedragningarna i helhetsramen. Förhandlingsstrategin preciseras i det här skedet och finslipas inför förhandlingarna med staten.

Strävan är att KL i samråd med tjänstemännen så långt som möjligt bereder och beslutar om detaljerna i budgetavtalet redan före de egentliga förhandlingarna. De större frågorna lämnas till den politiska förhandlingsprocessen så att man i förhandlingarna kan koncentrera sig på det väsentliga. KL är också under hela processen i direktkontakt med kommunerna och borgmästarna.

Budgetförhandlingarna mellan staten och KL baserar sig på en teknisk budget som sammanställs före mitten av maj månad före de politiska förhandlingarna. Utgiftsprognoserna i den tekniska budgeten beräknas på basis av föregående års bokslutsuppgifter som fås av statistikmyndigheterna före utgången av april. Föregående års utgiftsuppgifter justeras på basis av prognoser. Den tekniska budgeten uppgörs i samarbete mellan KL

och finansministeriet på tjänstemannanivå. Ibland träffas KL:s och finansministeriets ledning ifall budgeten är förknippad med allvarliga meningsskiljaktigheter som inte kan lösas på sakkunnignivå. Den tekniska budgeten bör vara i balans innan den politiska förhandlingsprocessen inleds. Den utgör en utgångspunkt för de kommande förhandlingarna.

Kommunernas och statens avtal om helhetsutvecklingen uppgörs i mitten av juni. I den politiska förhandlingsprocessen deltar från KL:s sida styrelsens ordförande och viceordförande, verkställande direktören, *Økonomisk Sekretariat* –enhetens chef samt vid behov substansenheterens chefer då ärenden som hör till specifika enheter behandlas. I förhandlingarna deltar från statens sida finansministeriets chef, chefsekonomen, kommunavdelningens chef, finansministern, social- och inrikesministern samt chefen för respektive substansministerium i frågor som berör ministeriets ansvarsområde. I motsats till situationen i Finland fördelar sig ansvaret för de kommunala ärendena i Danmark mellan finansministeriet och social- och inrikesministeriet, där bl.a. utjämningskalkylen i statsandelarna uppgörs. Uppdelningen av de kommunalekonomiska ärendena mellan olika ministerier är en följd av den historiska utvecklingen.

Områdenas intresseorganisation (Danske Regioner) ingår ett motsvarande budgetavtal med staten. Områdena bör följa avtalet i sina budgetar. Danske Regioners avtal och KL:s avtal för kommunerna uppgörs med ungefär samma tidtabell. Det föreligger ett incitament för KL att sträva till att ingå budgetavtalet för kommunerna innan områdenas avtal ingås, eftersom staten efter det först ingångna avtalet har mindre spelrum i förhållande till det andra avtalet. Kommunernas och områdenas avtal godkänns vanligtvis inom en kort tidsrymd.

6.3 Koordineringen av kommunernas budgetar

Efter att avtal om helhetsramen har ingåtts med staten inleder KL processen med att koordinera kommunernas budgetar. Målet med koordineringen är att kommunsektorn

som helhet skall hålla sig inom avtalade ramar. Kommunerna fastställer sina budgetar före mitten av oktober, och KL måste före det försäkra sig om att de sammanlagda utgifterna i kommunernas budgetar inte överskrider den avtalade totalsumman och att total-skattegraden inte stiger.

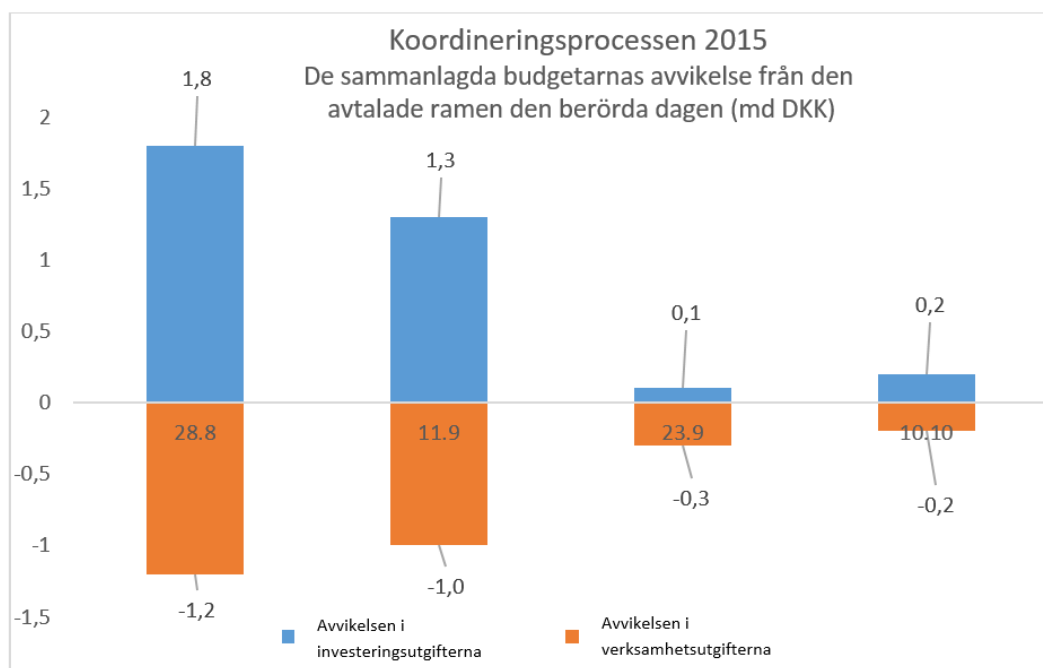
Verksamhets- och investeringsutgifter granskas skilt för sig och granskningarna berör enbart utgiftssidan och skattesatser. Inkomstsidan har vanligen slagits fast redan tidigare, i samband med valet mellan statens garanti eller den egna inkomstprognosen som grund för budgeten. Det ligger i den enskilda kommunens intresse att öka på sin egen utgiftsbudget till den del den förmår finansiera ökningen, och kommunerna strävar till att motivera sina egna utgiftsbehov i koordineringsförhandlingarna. I synnerhet växande kommuner kan kräva utrymme för nya investeringar, exempelvis skolinvesteringar. Budgetkoordineringsprocessen innebär en betydande koncentrerings av budgetmakten i kommunerna.

KL inleder koordineringsprocessen genom att öppna innehållet i budgetavtalet för kommunerna och genom att på basis av innehållet uppgöra kommunvisa tekniska budgetkalkyler åt kommunerna. KL:s tekniska kalkyler ger kommunerna ramar för den enskilda kommunens konsumtion och kommunerna påbörjar sin egen budgeteringsprocess med KL:s kalkyler som grund. De tekniska kalkylerna är emellertid inte juridiskt bindande. I själva verket är bara de sanktioner som hänförs sig till systemet juridiskt bindande, i övrigt kan kommunerna budgetera fritt. Kommunerna har laglig rätt att låta bli att följa KL:s koordinering och på så sätt bryta mot det budgetavtal som ingåtts med staten. I systemet har visserligen byggts in starka incitament för kommunerna att budgetera och konsumera så att de hålls inom helhetsramen (sanktionssystemet beskrivs längre fram i denna rapport). KL:s tekniska budgetkalkyler för de enskilda kommunerna omfattar bara verksamhetsutgifterna för serviceproduktionen; KL gör inga tekniska budgetramar per kommun för investeringar.

KL beräknar kommunernas tekniska budgetar utgående från helhetsavtalet så, att summan av de tekniska budgetarna motsvarar helhetsavtalet. Skillnader mellan kommuner viktas på basis av föregående års budgetar. Budgetarna är sålunda tidsmässigt beroende

av varandra. En kommun som uppgör en stor budget får nästa år en större teknisk kalkyl. Den tekniska budgeten är naturligtvis inte på något sätt bindande, men den utgör en utgångspunkt för budgetkoordineringsförhandlingarna. För en växande kommun med en liten budget innebär tidsbundenheten ett tryck på budgethöjningar. Det här kan sägas utgöra ett exempel på osmidighet i modellen; budgetarna är tidsmässigt beroende av varandra och dessutom behandlas investeringarna på basis av kassaströmmar (ingen periodisering).

Kommunerna uppgör sina första budgetversioner under slutet av sommaren och sänder budgetberäkningarna till KL för analys. I det här skedet får KL en helhetsbild av läget och ser hur mycket kommunbudgetarnas sammanlagda verksamhets- och investeringsutgifter avviker från vad som avtalats om med staten. Koordinationsprocessen med kommunernas budgetar är av iterativ natur; den består av så många iterationsomgångar som behövs för att få kommunernas budgetar i balans på totalnivå.



Figur 10. Koordinationsprocessen år 2015 (Källa: Kommunernes Landsforening)

Figur 10 beskriver förhandlingsprocessens förlopp och utvecklingen av kommunernas sammanlagda budget under processens förlopp år 2015. Då kommunerna i augusti skickade in sina preliminära budgetkalkyler till KL såg situationen oroväckande ut. Kommunernas sammanräknade investeringsutgifter överskred statens avtal med 1,8 miljarder DKK, medan verksamhetsutgifterna underskred det avtalade med 1,2 miljarder DKK. Det föreligger inget incitament för KL att underskrida den avtalade summan eftersom följande års budgetavtal baserar sig på föregående år och en "inbesparing" påverkar följande års ramar.

Mellan varje iterationsomgång sammankallar KL kommunernas ekonomiledning och borgmästare till ett möte. KL:s sakkunniga och förtroendevalda har täta kontakter med kommunerna och för bilaterala förhandlingar med dem mellan iterationsomgångarna. I syfte att bibehålla sin förhandlingssituation för KL förhandlingarna mellan iterationsomgångarna bilateralt. Om en del av kommunerna går med på att anpassa sin budget och den informationen läcker ut förlorar KL sin förhandlingsposition.

Situationen påminner om fångens dilemma inom spelteorin:

- om ingen gör någonting betalar alla
- om en gör något, vinner de övriga och bara en betalar
- om alla gör något vinner alla.

Det ligger i KL:s intresse att kommunerna håller sig inom ramen. Hela systemet är beroende av att budgetkoordineringen lyckas och detta ger KL en viktig roll. Om budgetöverskridningarna återkommer är systemet och KL:s roll hotade. Då kunde staten få ett starkare grepp om makrostyrningen av kommunalekonomin.

År 2015 hade situationen i mitten av september förbättrats en aning även om skillnaden ännu var markant (+1,3 och - 1,0 md DKK). Om verksamhetsutgifterna uppvisar ett minus och investeringarna ett plus (i förhållande till vad som avtalats) kan det leda till en strävan att bokföra investeringsutgifter som verksamhetsutgifter. I oklara fall kan en investering tolkas som en grundlig förbättring osv. varvid balansen också kan förbättras på

.....

teknisk väg. Investeringar kan också ersättas med leasing-avtal. Verksamhets- och investeringsutgifterna betraktas alltså skilt för sig; de kan inte kvittas mot varandra även om överskridningen skulle vara lika stor som underskridningen. Skillnaden år 2015 kunde slutligen koordineras fem dagar innan budgeten godkändes.

Även om en överskridning av investeringsutgifter inte kan kvittas mot en underskridning av verksamhetsutgifter kan smärre avvikelser godkännas. Till dags dato har staten i praktiken godkänt kvittningar av över- och underskridningar upp till ca 0,5 md DKK.

Vid ekonomiledningens första möte ser man hur kommunernas första budgetversioner förhåller sig gentemot de tekniska kalkylerna och hur mycket kommunernas samlagda budgetar avviker från den totalram som man har kommit överens om med staten. I det här skedet publicerar KL de första kalkylerna över hur väl kommunernas preliminära budgetar håller sig inom totalramen. Mötet är av informativ karaktär, kommunerna får i det här skedet information om de övrigas preliminära budgetar och nivån på koordineringsbehovet.

Ekonomiledningens första budgetkoordineringsmöte för år 2017 hölls den 29 augusti. I det här skedet förs också diskussioner om ändringar i tjänsternas innehåll och kommunerna presenterar sina motiveringar för och behov av utgiftsökningar. KL presenterar den tekniska budgeten och de initiativ som har skrivits in i budgetavtalet. I budgetavtalet för år 2017 inskrevs t.ex. ett initiativ om ett moderniserings- och effektiviseringsprogram enligt vilket finansministeriet, sektorministerierna, KL och kommunerna ska ta fram metoder för effektivisering av serviceproduktionen. Målsättningen är att hitta inbesparingar till ett belopp på 1 md DKK. Avsikten är ändå att minska helhetsramen med bara 0,5 md DKK varvid kommunerna skulle stå för hälften av inbesparingarna.

Borgmästarnas ställning som ledare för kommunerna är i budgetprocessen svår. Borgmästarna för interna förhandlingar i anknytning till budgetberedningen samtidigt som de medverkar i den interkommunala koordineringsprocessen. Borgmästarna känner ett internt tryck att öka utgifterna samtidigt som de tillsammans med de övriga kommunerna har ansvar för totalramen.

Om summan av kommunernas budgetar överskrider ramen måste kommunerna sinsemellan under KL:s ledning jämka sina utgiftsnedskärningar. Vissa år har en del kommuner slagit fast sin budget redan under förhösten innan koordinationsprocessen har avslutats. Förfarandet leder till onödig friktion i budgetkoordineringsförhandlingarna eftersom budgetarna i de aktuella kommunerna inte längre kan ändras och de övriga kommunerna blir tvungna att ge efter.

Det ligger i kommunernas och borgmästarnas intresse att sträva till möjligast stor utgiftsbudget för den egna kommunen. Kommunerna kan motivera en utgiftsökning t.ex. med en tillväxt i den regionala ekonomin. Helhetsutvecklingen och samarbetet med andra kommuner utgör dock begränsande faktorer. Eftersom borgmästarna är politiskt valda kan den nationella politiken påverka deras agenda i budgetkoordineringsförhandlingarna. Borgmästare med olika partibakgrund har beroende på detta varierande mål för förhandlingarna och de kan förutse den kommande nationella politiken. Vissa borgmästare tar en aktivare linje i förhandlingarna, andra är mera passiva.

KL:s roll i förhandlingarna är betydande. KL bör försäkra sig om att meningsskiljaktigheterna kommunerna och borgmästarna emellan kan klaras upp och att budgetsamarbetet kommunerna emellan håller. Om en kommun budgeterar rejält över det överenskomna förlorar de övriga kommunerna sitt incitament att hålla sig inom ramen. Situationen påminner om den traditionella situationen inom spelteorin (exempelvis fångens dilemma) där individens val står i strid med helhetsnyttan. Av den anledningen har koordineringen i budgetprocessen stor betydelse för avtalssystemets funktion. Det sanktionssystem som presenteras nedan utgör ett systemtekniskt tvång för upprätthållandet av budgetdisciplinen. Även om KL inte understöder sanktionssystemet ger systemet hävstångskraft åt KL i koordineringen av budgetarna. Sanktionssystemet bidrar till att kommunernas budgetdisciplin håller.

En noggrann planering av investeringsutgifterna kan ur kommunernas synvinkel vara svår. En kommun kan använda 3 år till att planera och förbereda en investering varvid investeringen borde inledas under det fjärde året. Investeringar kan också försenas på

.....

grund av felaktig planering eller byggherrens felbedömningar. Det här försvårar koordineringen av investeringarna. En kommun kan planera förverkligandet av en investering och reservera medel på förhand, men om totalramen redan är full uppstår konflikter.

I synnerhet på grund av utgiftssanktionerna är det lättare att hålla verksamhetsutgifterna än investeringsutgifterna i styr. De budgetansvariga undviker budgetöverskridningar inom sitt eget område. Om en kommuns alla enheter siktar på att konsumera 99 % av det budgeterade kan det lätt hända att hela kommunen underskrider budgeten med några procent (då överskotten summeras). På grund av det här är en koordinering på kommunsektornivå i sin helhet inte helt möjlig. I koordineringen siktar man därför in sig på en viss marginal i förhållande till vad som avtalats om, och samma gäller naturligtvis också i budgetkoordineringen.

Vissa kommuner uppgör av strategiska orsaker en alltför stor budget som de sedan kan ge avkall på under koordineringsprocessens förlopp. Det är svårt för KL att känna till det verkliga investerings- och utgiftsbehovet i en enskild kommun. Nätverk, kunskap om kommunerna och annan tyst kunskap har betydelse vid koordineringen av de kommunala budgetarna. I KL har man också kunskap om borgmästarna och deras ställning den egna kommunen. Vissa borgmästare förmår inte nödvändigtvis stå emot förhöjningstryck på den egna budgeten. KL:s kännedom om vilka kommuner som har en positiv inställning till samarbete, vilka kommuner det går att pressa osv. underlättar förverkligandet av koordineringsuppgiften. Det här ger KL en betydande roll vid balanseringen av Danmarks offentliga ekonomi. Å andra sidan bör KL lyckas med att leverera den årliga koordineringen. Ur finansministeriets synvinkel fungerar systemet, KL säkerställer att kommunerna följer avtalet.

Den prioritering som hänför sig till systemet utgör en exceptionell fördel. Utan att bryta mot totalramarna kan exempelvis en del av kommunerna skjuta fram sina investeringar till förmån för livsviktiga investeringar i kommuner med större behov. På grund av det koordinationsproblem som är anknutet till budgeteringen behövs en utomstående part (KL) som möjliggör koordineringen. På så sätt kan resursallokeringen teoretiskt sett vara

bättre ifall koordineringsprocessen lyckas möjligast bra. Det här kan anses vara ett bra specialdrag, eller i alla fall möjlighet, i den danska modellen.

En synvinkel – huvudstadsregionens ekonomi och investeringsbehov

Köpenhamn är en stad med över 0,5 miljoner invånare och i det omkringliggande metropolområdet bor över 1,7 miljoner invånare. Huvudstadsregionen bildar ett eget ekonomi- och pendlingsområde vilket har lett till att huvudstadsregionen har ett eget utjämnningssystem i statsandelarna.

Köpenhamns stads organisation är indelad i sju delar och varje del leds av en egen borgmästare. Centralförvaltningen har till uppgift att övervaka stadens budgetdisciplin och att sammanställa stadens budget. Under de tio senaste åren har Köpenhamns budget uppgjorts så, att budgeten alltid reellt är 1,3 % mindre än föregående år, nedskärningarna görs huvudsakligen enligt den s.k. osthylvemetoden

Köpenhamn består av områden med mycket varierande socioekonomi. Även om den genomsnittliga invånaren i Köpenhamn inte är en storkonsument av offentliga tjänster finns i staden specialgrupper som förorsakar mycket kostnader.

Ungefär 50 % av budgeten fördelas på basis av på förhand definierade grunder (bl.a. demografi). Flyttningsrörelser förorsakar problem för Köpenhamns investeringsplanering. I synnerhet nyutexaminerade akademiker flyttar till staden på jakt efter jobb. Då familjerna växer flyttar de ofta till grannkommunerna. Utvecklingen återspeglas på bostadsmarknaden som ett matchningsproblem.

Köpenhamns nuvarande borgmästare gav ett löfte om att områdets alla skolor skulle få en grundlig renovering. Staden har också satsat på ett investeringsprogram med sikte på billigare välfärd, där investeringarna riktas så att de leder till lägre verksamhetsutgifter även om det kapitalbestånd som ska upprätthållas inte ökar. Det här innebär i praktiken bland annat digitalisering, självstyrning av kunder och effektivare användning av utrymmen.

I det första skedet budgeterar Köpenhamn för år 2017 ca 24,7 miljarder DKK (ca 3 md €) i verksamhetsutgifter för serviceproduktionen och ca 3,3 miljarder DKK (ca 0,5 md €) för investeringar.

6.4 Koordineringen av kommunernas utgifter

En kommuns budget får inte överskrida den överenskomna ramen, och en kommuns verkliga utgifter får inte överskrida den egna budgeten. År 2010 fick KL ett utökat ansvar i avseende på koordineringen av utgifterna. KL:s koordineringsansvar omfattar förutom budgeten också utgifternas utfall.

.....

Efter sommaren samlar KL in kommunernas egna prognoser för utfallet för slutet av året och uppgör på så sätt en prognos för hela årets utfall. Om utgiftsprognosen överskrider det avtalade beloppet bör KL inleda en koordineringsprocess för slutet av året med en strävan att dämpa utgiftsökningen i kommunerna. Det här kan också genomföras i form av en prioritering kommunerna emellan eftersom sanktionerna alltid utlöses på basis av kommunernas sammanlagda summa. Det typiska är att prognosen för verksamhetsutgifterna underskrider det budgeterade medan prognosen för investeringarna överskrider det budgeterade. Än så länge gäller utgiftssanktionerna inte investeringar.

I september 2016 såg situationen typisk ut, kommunernas sammanräknade uppskattning för slutet av året uppvisade ett underskott på 317 miljoner DKK för verksamhetsutgifternas del och en överskridning på t.o.m. över 4 miljarder DKK för investeringsutgifternas del. Uppskattningen för slutet av året baserar sig på kommunernas bokslutsprognoser. I det här skedet bör KL uppnå ett förhandlingsresultat som ger lägre investeringsutgifter och högre verksamhetsutgifter för slutet av året. Följande års tekniska budget är beroende av föregående års utfall och därför lönar det sig inte för kommunerna att i betydande grad underskrida helhetsramen.

Även om utgiftssanktioner inte tillämpas på investeringar skulle en överskridning på 4 miljarder DKK vara för stor och den skulle garantera att utgiftssanktioner skulle tas i bruk också för investeringar. Å andra sidan vet man att investeringarna kommer att minska framöver och att en del av investeringarna trots kommunernas uppskattningar skjuts fram till följande år. En överskridning på fyra miljarder DKK är ändå så stor att den sätter KL i form av koordinerings- och förhandlingsarbete.

6.5 CASE: Budgetkoordineringen för år 2017

Juni-augusti 2016

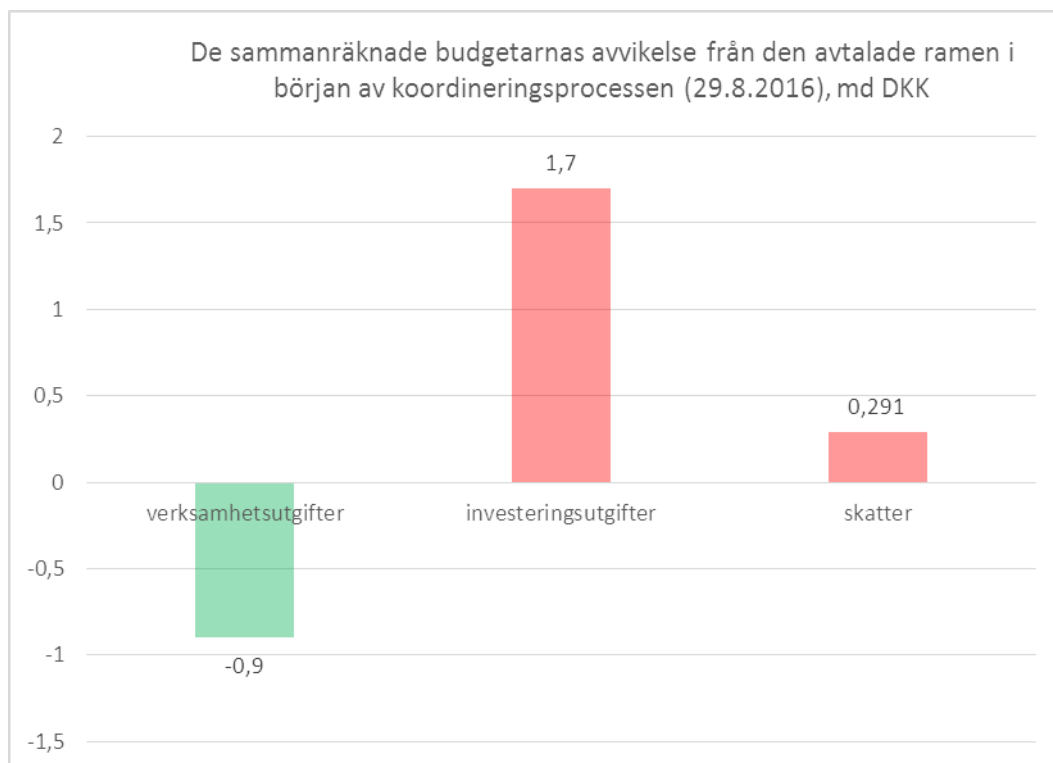
KL och regeringen ingick i början av juni 2016 avtal om helhetsramen för år 2017. Nytt i avtalet är bl.a. ett moderniserings- och effektiviseringsprogram enligt vilket helhetsramen årligen fr.o.m. 2017 minskas med 0,5 md DKK under förutsättning att sparobjekt till ett belopp på 1 md DKK kan hittas. Staten, KL och kommunerna söker tillsammans fram effektiviseringsåtgärder (normer, reglering, byråkrati m.m.). Effektiviseringen av förvaltningen beräknas ge en inbesparing på 0,3 md DKK redan år 2017. Investeringsramen sänktes från föregående år (16,7 md DKK) till 16,3 md DKK.

I slutet av juni publicerade Social- och inrikesministeriet kommunernas statsandelskalkyler, sanktionspoolernas storlek och uppgifter om de lån som kommunerna kan ansöka om. Ministeriet publicerade också storleken på statens garanti (garanterad skattegrund). På basis av den informationen kan kommunerna välja statens garanti eller sina egna kalkyler som grund för budgeteringen. Samtidigt publicerades också det statsandelsbelopp som beviljas åt områdena.

I det här skedet skickade KL de tekniska budgetarna till kommunerna där innehållet i avtalet med staten presenterades och de kommunvisa ramarna hade beräknats. På basis av dessa uppgifter uppgjorde kommunerna den första budgetversionen under sommarens lopp.

Koordineringsprocessen för budgetarna 2017 började i augusti 2016. Kommunerna hade i det här skedet skickat sina första budgetversioner till KL, där budgetarnas utgifter summerades. Kommunernas preliminära budgetar uppvisade då en underskridning på ca 900 miljoner DKK för verksamhetsutgifternas del och en överskridning på knappt två miljarder DKK för investeringsutgifternas del.

I initialskedet verkade det som om Odense kommun skulle höja sin skattesats med en procentenhet, vilket skulle innebära en ökning av skatteinkomsterna på ca 300 miljoner DKK. Endast två kommuner meddelade att de hade för avsikt att sänka sina skattesatser. De ursprungliga skatteändringarna skulle ha lett till betydliga sanktioner eftersom kommunernas skattetryck enligt budgetavtalet skulle ha överskridits med nästan 300 miljoner.



I allmänhet har de stora kommunerna (bl.a. Köpenhamn, Århus, Aalborg, Odense) uppgjort en stor budget och har varit färdiga att skära ner en proportionellt sett liten del som i absoluta tal är tillräckligt stor för att balansera upp läget i sin helhet. I rundan för år 2017 hade de stora kommunerna emellertid redan i den första omgången uppgjort realistiska budgetar som inte möjliggjorde nedskärningar i väsentlig grad. Situationen försvårade KL:s ställning eftersom KL i den här omgången var tvungen att aktivera ett större antal kommuner.

Situationen förvårdades också av de annalkande valen. Det kan utgöra ett incitament för kommunalpolitikerna att driva igenom investeringar i syfte att trygga röster. Inför val kan man minska på verksamhetsutgifterna för att på så sätt kanalisera medel till investeringar. Ur helhetsramens synvinkel är det här problematiskt. Ur statens och nationalekonomins synvinkel har förhållandet mellan konsumtion och investeringar signifikans. Ur nationalekonomins synvinkel har en tillväxt i det offentliga kapitalbeståndet betydelse.

Social- och inrikesministeriet meddelade i augusti åt kommunerna för vilka ändamål och till vilket belopp de kan ansöka om lån. Kommunernas upplåning är i Danmark i hög grad reglerad. Ministeriet beviljade låneupptagningsfullmakter åt 57 kommuner i tre olika potter med begränsat användningsändamål. Lån beviljades huvudsakligen för effektiviseringsprojekt som siktar på modernisering och som minskar framtida verksamhetsutgifter. Kommunerna kan ansöka om lån till ett belopp på högst 1,35 miljarder DKK år 2017.

Pool 1 (650 mn DKK):

46 kommuner beviljas rätt att lyfta lån för investeringar och projekt (97 st) med vilka man uppnår en inbesparing i verksamhetsutgifterna med minst 7 %. Objekt är bl.a. renoveringar daghem och skolor samt it-investeringar. Investeringarna bör leda till framtida inbesparingar i verksamhetsutgifterna.

Pool 2 (200 mn DKK):

13 kommuner beviljas lånefullmakter för byggnadsprojekt inom kultur- och idrottsväsendet och för investeringar som förhindrar klimatförändringen.

Pool 3 (500 mn DKK):

32 kommuner med svag ekonomi får uppta lån i syfte att förbättra sin likviditet.

September 2016

Social- och inrikesministeriet meddelade i september att fyra kommuner kan höja sina skattesatser upp till ett belopp på sammanlagt 200 miljoner DKK utan individuella sanktioner. För att den genomsnittliga skattegraden inte ska stiga finansieras dessa 200 miljoner med en kollektiv sanktion, om inte andra kommuner sänker sina skattesatser med motsvarande belopp. Det här ingår i avtalet mellan KL och staten.

Kommunerna Holbæk, Odense, Læsø og Rebild ansökte om tillstånd till skatteförhöjningar till ett belopp på sammanlagt 266 miljoner DKK. Alla fyra kommuner fick tillstånd till en höjning av skattesatserna till ett sammanlagt belopp på 200 miljoner. I det här skedet sänkte Odense kommun sin skatteförhöjning från 1 %-enhet till 0,5 %-enheter vilket motsvarar ca 150 miljoner DKK i tilläggsinkomster. Om kommunerna håller sig inom 200 miljoner DKK drabbas de inte av individuella skattesanktioner (se kapitel 8 sanktioner).

De kommuner som beviljades befrielse från individuella sanktioner

	(mn DKK)
Holbæk	34,6
Odense	145,7
Læsø	1,8
Rebild	17,9
Sammanlagt (poolen)	200

KL tvingades effektivera sin koordinering inte bara i fråga om investeringarna utan också i fråga om skattesatserna. Om fyra kommuner höjer sina skatter med 200 miljoner DKK och ingen sänker, fördelas 200 miljoner DKK som en kollektiv sanktion mellan alla kommuner. I det här skedet bör KL hitta kommuner som är beredda att sänka sina skattesatser i motsvarande mån. De kommuner som sänker sina skattesatser får en automatisk ersättning ur kompenseringspoolen. Ur kommunsektorns synvinkel är det sålunda för-
månligt att utnyttja poolen så mycket som möjligt.

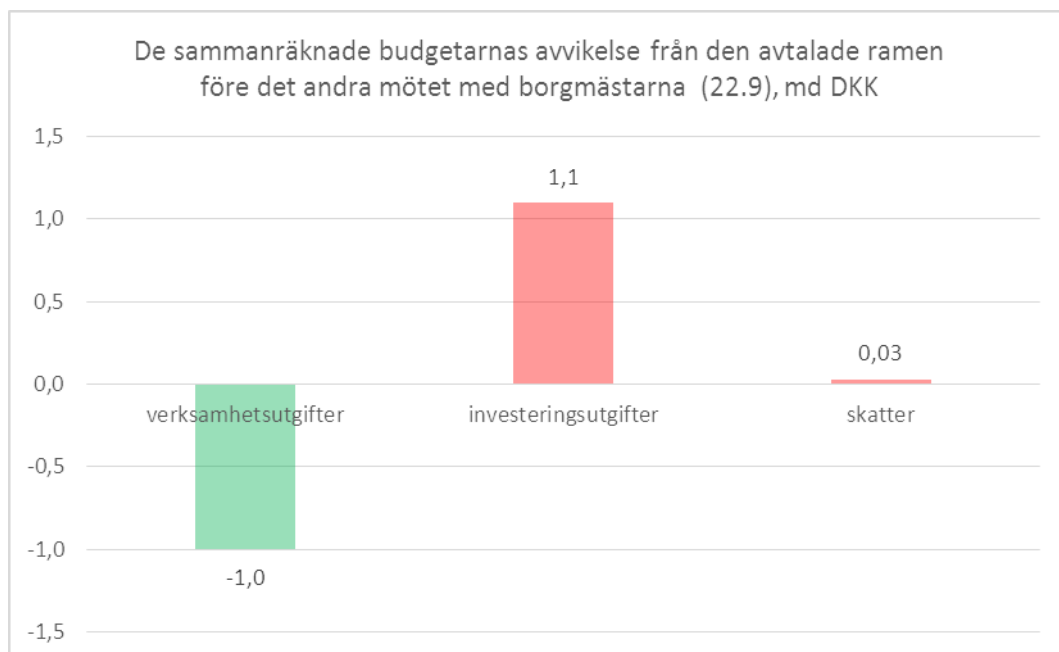
Mellan det första och det andra borgmästarmötet (22.9) var KL i kontakt med alla kommuner. För att få en klarhet i helhetsbilden för hela kommunsektorn kontaktades också små kommuner och kommuner som inte har betydelse för helheten. Följande lägesbedömning om budgetarnas förhållande till det avtalade publiceras i anslutning till det andra borgmästarmötet. Om de sammanräknade budgetarna fortfarande överskrider avtalet bör KL strama åt sitt grepp. Under förhandlingsrundan för år 2017 anordnades inget möte för ekonomiledningen mellan det första och det andra borgmästarmötet.

Budgetkoordineringen har stramats åt år för år. För investeringarnas del har helhetsavtalet varit stramt redan under de senaste åren och dessutom har ramen för år 2017 varit mindre än för år 2016. Man har varit tvungen att skjuta fram tidigare års investeringar på de kommande åren även om kommunerna skulle ha haft råd att förverkliga investeringarna. Antalet investeringar som har skjutits fram har ökat varvid också trycket på investeringsbudgeten har ökat (snöbollseffekten).

KL granskar nivån på investeringarna i DKK per invånare och på så sätt ser man vilka kommuner som har en hög investeringsnivå och vilka kommuner det lönar sig att försöka påverka. Efter bilaterala förhandlingar uppgör KL inför borgmästarmötet en förteckning över de kommuner som är beredda att kompromissa. Det här innebär en påtryckning på de andra kommunerna. För att KL ska bibehålla sin förhandlingsposition och sin koordineringsmakt hålls de andra kommunernas budgetuppgifter hemliga mellan mötena.

Det andra borgmästarmötet 22.9

Det andra borgmästarmötet ägde rum den 22 september. I det här skedet samlade KL in kommunernas nya budgetar och uppgjorde inför mötet en uppdaterad förteckning ur vilken framgick vilka kommuner som var färdiga att bistå vid koordineringen. I det här skedet hade investeringsnivån sjunkit med ca 600 miljoner DKK, men överskridningen i förhållande till avtalet var fortsättningsvis 1,1 md DKK. Verksamhetsutgifterna underskred i det här skedet avtalsnivån med ca 1 md DKK.



För skatteinkomsternas del såg situationen bättre ut redan i det här skedet. Endast tre kommuner hade för avsikt att höja sina skattesatser, även om det hade varit möjligt för fyra kommuner att höja skattesaten utan individuella sanktioner. Samtidigt lyckades KL förhandla sig till en sänkning av skattesatserna i 15 kommuner. Effekten av förhöjningarna i skattesatserna var nu bara ca 30 miljoner DKK högre än effekten av sänkningarna (140 mn och 110 mn).

Koordineringsprocessens slutresultat

Sist och slutligen sänkte nästan var fjärde kommun sin skattesats, vilket balanserade upp förhöjningen av skattesatsen i fyra kommuner. Av kommunerna sänkte 22 sina skattesatser till ett sammanlagt belopp på 160,5 miljoner DKK och fyra kommuner höjde sina med ungefär samma belopp.

De slutliga budgetuppgifterna publiceras i januari 2017, men det verkar som om situationen skulle stabilisera sig kring en underskridning på 0,5 miljarder DKK för verksam-

hetsutgifternas och en överskridning på 0,5 miljarder DKK för investeringarnas del. Detta kan ur KL:s synvinkel anses vara en lyckad koordinering. Underskridningen av verksamhetsutgifterna och överskridningen i investeringsutgifterna ger en bas för nästa års förhandlingar om utgiftsnivån.

Avvikande från tidigare år förkastade rentav 16 kommuner statens garanti för år 2017. Då prognoserna för skatteinkomsterna klart har förbättrats i förhållande till statens garanti har kommunerna tagit en risk och förkastat statens garanti. Det här innebär att inkomstsidan i de här kommunernas budgetar är större, vilket också leder till att kommunerna sannolikt har ett tryck på att öka sina investeringsutgifter (i förhållande till den tekniska kalkylen). Det verkar som om den ekonomiska situationen har förbättrats (enligt prognosen) i de kommuner som har förkastat statens garanti.

Ett förkastande av statens garanti ökar i viss mån trycket på investeringsutgifterna eftersom de berörda kommunerna då budgeterar högre inkomster och utgifter. För den händelse att en del av kommunerna förkastar statens garanti ingår i helhetsavtalet en buffert på ca 250 miljoner DKK. De tilläggsinkomster som en kommun erhåller genom att den förkastar statens garanti och budgeterar på basis av egna kalkyler används sannolikt till sådana investeringar av engångsnatur som inte höjer kommunernas verksamhetsutgifter bestående. På grund av den risk som är förknippad med statens garanti använder kommunerna knappast alla medel omedelbart, varför tilläggsinkomsterna inte i sin helhet går till investeringar.

7 Budgetprinciper

7.1 Avgränsning av ramen och beaktande av bolag

Danmarks modell baserar sig på kassaströmmar. Investeringarna beaktas till fullt belopp, de periodiseras inte i form av avskrivningar på flera år såsom i ekonomistyrningen i Finland. Eftersom låneupptagningen är exceptionellt reglerad finansieras nästan inga investeringar med lån. Lån kan i praktiken lyftas bara för vissa specialbehov och kommuner med svag ekonomi kan få dispens för låneupptagning. År 2016 uppgick kommunernas lånestock till ca 60 md DKK vilket motsvarar ca 8 md euro. Kommunernas låneupptagning är koncentrerad till Kommune Kredit.

En del av kommunerna uppgör i alla fall parallellt kostnadsbaserade kalkyler där investeringarna periodiseras på flera år. Denna kalkylering uppgörs separat och får inte förväxlas i boksluten. De kostnadsbaserade kalkylerna används exempelvis i prissättningen av tjänster som säljs åt andra kommuner (t.ex. tjänster för handikappade och vård utom hemmet).

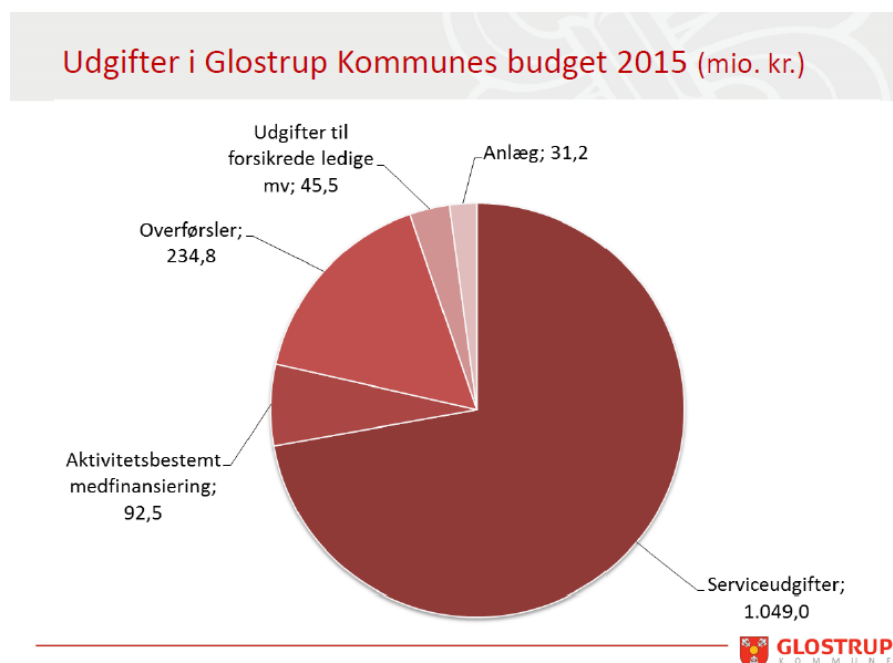
I praktiken finansierar kommunerna sina investeringar med förhandsbesparingar. Danmarks modell liknar begreppet Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i finansieringskalkylen i Finland. Totalutgifterna (verksamhets- och investeringsutgifterna) bör underskrida totalinkomsterna under året. Kassaströmsmodellen har både goda och dåliga sidor. Tillsammans med utgiftssanktioner möjliggör den en striktare ekonomistyrning, men å andra sidan är den osmidig.

I granskningen av budgetar och utgiftsram behandlas verksamhets- och investeringsutgifterna skilt för sig. Som investeringar avses i det här förfarandet närmast bestående

aktiva som är avsedda att användas under en lång tid, såsom byggnadsinvesteringar. Investeringsramen avser med andra ord inte alla investeringar.

Kommunernas budgeteringsteknik regleras såsom i Finland med hjälp av rekommendationer, och därtill berörs budgeteringen av allmänna regler såsom förbud att budgetera underskott, minimigränser för kassamedel och begränsningar i låneupptagningen. Därutöver finns tekniska regler som definierar bl.a. bindningsnivåer och processer för behandlingen av överskridningar.

Budgetförhandlingarn galler inte kommunernas budgetar i sin helhet men nog största delen av dem. Budgetkoordineringen galler i praktiken verksamhetsutgifter och investeringar. T.ex. i budgetkoordineringen för år 2015 uppgick Glostrups kommuns verksamhetsutgifter till ca 1 md DKK och investeringarna till ca 30 miljoner DKK och tillsammans utgjorde dessa ca 74 % av budgeten. Med verksamhetsutgifter avses här löpande kostnader för organiserande och producerande av tjänsterna exklusive avskrivningar (obs investeringarna periodiseras inte). Exempelvis inkomstöverföringar och delfinansieringen av hälsovården ingår inte i koordineringsramen.



Figur 11. Utgiftsfördelningen i Glostrups kommuns budget för år 2015. (Källa: Glostrup 2016)

Budgetkoordineringen och avgränsningen av ramen styrs av en princip enligt vilken kommunernas verksamhet uppdelas i skattefinansierad (offentligt finansierad serviceproduktion) och avgiftsfinansierad verksamhet. Ramen omfattar bara den skattefinansierade verksamheten. Exempelvis vatten- och avloppsservice finansieras nästan helt med kundavgifter och koordineringen omfattar inte dessa tjänster. Dagvården finansieras maximalt upp till 25 % med kundavgifter. I fråga om dessa tjänster beaktas nettokostnaderna i ramen medan kundavgifternas andel inte tas med i budgetförhandlingarna. En kommun kan sålunda fritt öka utgifterna för sådan service där utgiftsökningen kan finansieras med avgifter.

De danska kommunerna har i samarbetssyfte grundat gemensamma kommunägda bolag (joint municipal companies) som motsvaras av samkommunerna i Finland. Under de senaste åren har bl.a. brandverk centraliserats varvid kommunerna har grundat gemensamma kommunägda bolag för skötseln av den här uppgiften. Om dessa bolag, exempelvis centraliserade brandverk, sköter kommunala uppgifter beaktas kommunens avgifter och betalningsandelar åt företaget i ramen. Företagen i sig beaktas inte i ramen eftersom granskningen inte görs på basis av koncernbokslutet.

Å andra sidan gäller koordineringen inte sådana kommunägda företag som sköter ickekommunal service eller service som finansieras med kundavgifter. Exempelvis Köpenhamns metro och hamnområdenas utvecklingsbolag (CPH City & Port Development) står utanför ramen. De kommunägda bolagen har också möjlighet att lyfta lån från Kommune Kredit under förutsättning att ägarkommunerna går i borgen för lånet. Om ett bolag som fungerar på marknaden får ett lån av Kommune Kredit, bör bolaget betala en särskild avgift åt sina ägarkommuner. Avsikten med avgiften är att förhindra en snedvridning i konkurrensen.

7.2 Regler för budgetering av underskott

Kommunernas budgetar bör i sin helhet vara i balans.

Dessutom bör nettoverksamhetsutgifterna för serviceproduktionen (utgifter – försäljning - kundavgifter – övriga inkomster), nettoränteutgifterna och utgifterna för gamla pensioner underskrida den sammanlagda skattefinansieringen. En kommun får inte göra ett underskott enligt den definitionen. Det ovanstående omfattar inte sådan verksamhet som helt finansieras med kundavgifter, såsom vatten- och avloppstjänster, serviceboende för äldre (boendets andel, med andra ord hyran), och inte heller sådana inkomstöverföringar för vilka kommunen får finansiering av staten. Skattefinansieringen bör täcka dessa utgifter så att medel blir över för kommande investeringar.

Kommunerna följer strikt social- och inrikesministeriets klassificeringar för kostnadsberäkning och bokföring, enligt vilka verksamhetsutgifterna uppdelas i sju huvudkonton av vilka sex beaktas i granskningen av underskottet. De utgifter som budgeteras på dessa sex huvudkonton får inte förorsaka underskott, dvs. överskrida kommunens budgeterade skattefinansiering (antingen statens garanti eller egen kalkyl). Med undantag för huvudkonto 1 beaktas de nettoutgifter som bokförts på alla utgiftskonton då t.ex. kundavgifterna har dragits av från utgifterna.

Huvudkonto:

Konto 0	Stadsutveckling, bostäder och miljö
Konto 1	Vattentjänster, avfalls- m.m. annan verksamhet som inte utgör en del av det offentligt finansierade serviceutbudet (täcks med kundavgifter eller försäljningsinkomster, inte skattefinansierad verksamhet)
	➤ Beaktas inte i granskningen av underskottet, nettoutgifterna för dessa uppgifter borde i vilket fall som helst balanseras till noll eftersom utgifterna täcks av kundavgifter (åtminstone på lång sikt).
Konto 2	Trafik och infrastruktur
Konto 3	Undervisning och kultur
Konto 4	Hälsovård

Konto 5	Socialvård och arbetslöshet
Konto 6	Centraliserade funktioner och förvaltning
Konto 7	Ränteinkomster, statsandelar, skatteinkomster m.m.

Huvudkontostrukturen har sitt ursprung i de danska kommunernas organisationsstruktur under 70-talet. Antalet konton har varit oförändrat redan under en längre tid. Kommunernas organisation motsvarar inte längre den gamla strukturen, så i praktiken fördelas kostnaderna i kommunernas kostnadsberäkning på konton som bygger på den gamla förvaltningsstrukturen. Enligt expertutlåtanden håller de danska kommunernas kostnadsberäkning hög kvalitet. På basis av den uppgiften lyckas kommunerna på ett pålitligt sätt fördela sina kostnader på de olika huvudkontona (uppgifterna).

Kommunerna budgeterar och följer upp kostnaderna på basis av social- och inrikesministeriets klassificering. I klassificeringen definieras reglerna för bokföringen samt den uppgiftsklassificering som kommunerna bör följa. Produktionen av data samt budgeteringen är i rimlig grad standardiserade eftersom klassificeringen har införts i systemen. Eftersom en del av kostnaderna omfattas av budgetkoordineringen och en del lämnas utanför är det speciellt viktigt att kommunerna noggrant följer kontoklassificeringen. Naturligtvis är vissa bokningar tolkningsbara, t.ex. om en utgiftspost ska bokföras som en investering eller om den kan anses vara en verksamhetsutgift som ska bokföras som en grundlig förbättring.

8 Sanktioner

På grund av tidigare budgetöverskridningar behövdes ett system som skapade ett tillräckligt starkt incitament för att hålla sig inom ingångna avtal. Sanktionssystemet är lagstadgat, förhandlingar om sanktionerna förs inte. Det egentliga budgetavtalet är inte juridiskt bindande. Kommunerna kan bryta avtalet, men då straffas kommunerna på både individuell och kollektiv nivå.

Sanktionssystemet består av tre delar:

- 1) budgetsanktioner
- 2) utgiftssanktioner
- 3) skattesanktioner

Sanktionssystemet har i sin nuvarande form varit effektivt. Budget- och utgiftssanktioner har inte ännu kommit till användning. Skattesanktionen har använts en gång för en kommuns vidkommande i ett fall där kommunen gjorde ett räknefel i samband med budgeteringen. Innan skattesanktionerna infördes gjorde kommunerna i högre grad ändringar i skattesatserna.

8.1 Budgetsanktioner

Budgetsanktionerna träder i kraft om kommunsektorn (kommunerna sammanlagt) budgeterar över det belopp som KL och staten kommit överens om. Budgetsanktionerna berör verksamhetsutgifter och investeringar skilt för sig. Av den statsandel som betalas i form av en klumpsumma utgör 3+1 miljard DKK en villkorlig del. Om kommunerna bryter

.....

mot avtalet betalar staten inte ut den villkorliga statsandelen. Eftersom statsandelen betalas ut i månatliga rater kan staten reagera på överskridningen redan under pågående budgetår.

Den villkorliga delen av statsandelen för verksamhetsutgifterna uppgår till 3 miljarder DKK. Om kommunerna (sammanlagt) budgeterar t.ex. 0,5 miljarder DKK över det avtalade beloppet dras överskridningen i sin helhet av från den villkorliga statsandelen. I det fallet skulle 2,5 miljarder DKK betalas i statsandel. Om en enskild kommun, t.ex. Köpenhamn, budgeterar 0,5 miljarder DKK över det avtalade beloppet och alla andra kommuner följer avtalet, sjunker alla kommuners sammanlagda statsandel med 0,5 miljarder. Hela kommunsektorn straffas på grund av en enskild kommuns överskridning, om den enskilda kommunens överskridning orsakar en överskridning för hela sektorn.

Granskningen görs på kommunsektorns totalnivå. Enskilda kommuner kan öka på sina budgeterade utgifter om andra minskar på sina. Maximisanktionen uppgår till 3 miljarder DKK, dvs. den villkorliga statsandelen i sin helhet. För investeringarnas del uppgår motsvarande belopp till en miljard DKK. För investeringarnas del fungerar logiken på samma sätt som för verksamhetsutgifterna.

8.2 Utgiftssanktioner

I systemet ingår förutom budgetsanktioner också separata utgiftssanktioner, som beräknas utgående från förverkligad utgiftsram. Utgiftssanktionerna berör enbart verksamhetsutgifterna. I värsta fall kan kommunerna drabbas av såväl budget- som utgiftssanktioner.

Utgiftssanktionssystemet aktiveras om hela kommunsektorn (kommunerna sammanlagt) överskrider utgiftsramen. I det skedet följer man upp vilka kommuner som är orsak till överskridningen. Överskridningen dras i sin helhet av från den generella statsandelen.

Avdraget fördelas så att 60 % påförs den berörda kommunen och 40 % fördelas kollektivt på kommunerna. Om t.ex. Köpenhamn skulle göra en överskridning på 10 miljoner DKK, skulle Köpenhamns statsandel minskas med 6 miljoner och de övriga kommunernas statsandelar med 4 miljoner. Sanktionen minskar statsandelarna följande budgetår.

En utgiftsoverskridning uträknas i regel som skillnaden mellan förverkligade och budgeterade utgifter. Inrikesministeriet har dock en formell rätt att i stället jämföra de förverkligade utgifterna med budgetavtalets utgiftsnivå. Ur statens synvinkel är det här motiverat om summan av kommunernas sammanlagda budgetar avviker från budgetavtalet med staten. I praktiken skulle KL förhandla om byte av jämförelseobjekt med finans- och inrikesministeriet.

8.3 Skattesanktioner

Utöver budget- och utgiftssanktioner används också skattesanktioner i Danmark. Skattesanktionernas syfte är att behålla totalskattegraden oförändrad. Ändringar i de enskilda kommunernas skattesatser ska inte få påverka totalskattegraden. Kommunerna får höja sina skattesatser under förutsättning att andra kommuner sänker sina i motsvarande mån.

Skattesanktionerna följer samma logik som budget- och utgiftssanktionerna, de utlöses med andra ord om kommunernas sammanlagda skattegrad stiger. I det här skedet följer man upp vilka kommuner som har höjt sin skattesats. Skattesanktionen delas upp i ett individuellt (den kommun som höjt sin skattesats) och ett kollektivt straff. Skattegraden mäts i kronor, om en stor kommun sänker sin skattesats kan många små kommuner höja sina skattesatser.

Skattesanktionssystemet beskrivs enklast med hjälp av ett exempel. Tabell 2 beskriver ett exempel på fördelningen av skattesanktionen där Odense kommun höjer sin skattesats så att kommunen får 100 miljoner DKK i tilläggsinkomster medan de övriga kommu-

.....

nera bibehåller sin skattegrad. Kommunernas sammanlagda skattegrad har stigit, och ur tabell 2 framgår de sanktioner som påförs som en följd av det.

	Odense	Övriga kommuner
År 1	-75 mn DKK	- 25 mn DKK
År 2	- 50 mn DKK	- 50 mn DKK
År 3	- 50 mn DKK	- 50 mn DKK
År 4	- 25 mn DKK	- 75 mn DKK
År 5	0	- 100 mn DKK

Tabell 2. Ett exempel på hur skattesanktionerna bestäms.

Under det första året betalar Odense 75 % och övriga kommuner 25 % av sanktionen. Sanktionen för de övriga kommunernas fördelas på basis av invånarantal. Den kommun som höjt sin skattesats får under det första året behålla bara 25 % av ökningen i skatteinkomsterna. Sanktionen överförs småningom till de övriga kommunerna och under det femte året betalar de övriga kommunerna sanktionen till 100 %. Det här året är det första när Odense kommun i det här exemplet skulle ha fått tillägget i skatteinkomsterna, dvs 100 miljoner DKK, i sin helhet. För att nivån på skattegraden i sin helhet ska förbli konstant motsvarar sanktionens belopp i sin helhet de ökade skatteinkomsterna. Sanktionskalkylen är konstant, dvs. den räknas ut på basis av det första årets uppgifter (justeras inte årligen).

Sanktionens övergångstid har bestämts till fem år eftersom kommunalpolitikerna väljs vart fjärde år. Systemet innehåller ett incitament för att inte höja skattesatsen eftersom kommunen går miste om huvuddelen av ökningen i skatteinkomsterna under de fyra första åren. Sanktioner som påförs andra kommuner utgör ett ytterligare tryck i budgetkoordineringsprocessen.

En kommun som sänker sin skattesats bibehåller en option för en höjning av skattesatsen senare utan individuella sanktioner. Optionen gäller ända upp till den ursprungliga skattesatsen.

Det är möjligt att ändra skattesatserna i viss mån utan individuella sanktioner som följd. Eftersom skattesatserna alltid jämförs med tidigare år kan en kommuns skattegrad av historiska orsaker vara på fel nivå exempelvis om ändringar har skett i kommunens demografi.

Inrikesministeriet beslutar om en årlig reserv som kan användas för skattesatsförhöjningar. Kommunerna kan anhålla om medverkan i poolen och de kommuner som fått dispens kan höja sina skattesatser maximalt så mycket att tilläggsinkomsterna inte överstiger det belopp som reserven uppgår till. För att inte totalskattegraden ska stiga avdras beloppet dock jämnt av alla kommuner. Det är fråga om en typ av "du befrias från fängelsekort" som innebär att den berörda kommunen undgår individuella skattesanktioner.

För sänkning av skattesatsen har en egen reserv bildats. Beslut om reservens storlek fattas årligen. Ur den här reserven betalas extra statsandel åt sådana kommuner som sänker sin skattesats. Avsikten är att uppmuntra kommunerna till att sänka sina skattesatser. Tilläggsstatsandelen uträknas på samma sätt som skattesanktionerna men omvänt (75%-50%-50%-25%-0%); kommunen får under det första året 75 % av de uteblivna skatteinkomsterna i statsandelar. Om reserven inte räcker till för att kompensera skatteinbortfallet på grund av sänkningarna i skattesatserna, förlorar de kommuner som har genomfört de största procentförändringarna. Kommunerna behöver inte anhålla om medverkan i den här reserven, compensation betalas automatiskt åt de kommuner som sänker sina skattesatser.

9 Vad ledde till sanktioner och stramare budgetdisciplin?

Budgetavtalet efter kommunstrukturreformen 2007 höll inte, kommunerna överskred då både utgifts- och skatteramen i förhållande till det man hade avtalat om. Överskridningen av helhetsavtalet det året innebar en kulmination av de budgetöverskridningar som gjorts sedan 2005.

År 2008 bröt den internationella finanskrisen ut och effekterna av den var svåra också i Danmark. De danska bankerna råkade i svårigheter och bostadsbubblan sprack, vilket ledde till att den privata konsumtionen sjönk med 4,5 % och BNP i sin helhet sjönk med 2 % från år 2008 till år 2009. Av detta följde en kraftig förhöjning av arbetslösheten. Underskottet enligt stabiliseringsavtalet steg till över 3 % och EU gav Danmark en reprimand med krav på korrigering av underskottet före utgången av 2013. Det ekonomiska tryck som finanskrisen gav upphov till började påverka den politiska atmosfären.

Den finanskris som började år 2008 försvårade kommunernas situation bl.a. i och med att utgifterna för socialsektorn ökade och kommunerna hade svårt att hålla sig inom budgeten. Som en följd av de upprepade budgetöverskridningarna beslöt den högerregering som tillträdde efter folketingsvalet 2008 att strama åt budgetdisciplinen. Då stiftades de första versionerna av sanktionslagarna, som dock inte i fråga om bindande verkan motsvarade nu gällande sanktioner. De första sanktionerna var inte automatiska, s.k. institutionella. Av KL förväntade man sig samtidigt utökad budgetkoordinering och ett ökat ansvar för en framgångsrik koordinering.

<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Kommunstruktur- reformen, 98 kommuner	Ny regering (höger)	Kommunerna res- pekterar budget- avtalet 2010 men överskrider bud- getutgiftsramen med 3 %	Sanktionerna stramas åt utgifts- och bud- getsanktioner: individuell och kollektiv, villkorlig statsandel	Kommunerna res- pekterar budget- och utgiftsramen för år 2011	Sanktionerna blir permanenta, sanktionerna institutionaliseras och automatiseras
Kommunerna bud- geterar över avtalad ram för år 2008	1:a lagen om skatte- o. budgetsanktioner (i kraft 2009)				
Folketingsval	Tillfällig lag om utgiftssanktioner för år 2008	Kommunalval	Skattesanktionerna stramas åt (ökning i individu- ella sanktioner)	Folketingsval	En budgetlag godkänns: 4 års utgiftstak på kom- munala tjänster
	KL stramar åt sin koordinering	EU:s påtryckningar på Danmark, 3% underskott bör skäras ner	KL ökar också sin utgiftskoordinering		Kommunerna res- pekterar avtal, budget och utgifter för år 2012
	Kommunerna res- pekterar budget- avtalet för år 2009				
	Finanskrisen bryter ut		Delårsrapporter inkrävs av kommu- nerna	<u>2013 - 2015</u> Kommunerna följer avtalen för budget och utgifter. Verksamhets- utgifterna under men investeringarna i någon mån över ramarna.	
			Budgeten 2010 överskrids 1 %	2016: risk för utgiftssanktioner för investeringarnas del	

Händelser kronologiskt (Källa: Søren Kjær Foget,
Københavns Universitet)

Som en följd av budgetöverskridningarna 2009 (utfallet av kommunernas utgifter överskred budgeterna med 3 %) stramade regeringen åt sanktionerna genom att införa såväl individuella som kollektiva sanktioner. De åtstramade sanktionerna trädde i kraft år 2011. I budgetavtalet för samma år gavs KL ett ökat ansvar för koordineringen av budgeterna samt, som ny uppgift, ansvar för koordineringen av utgifterna (i förhållande till utgiftssanktionerna). I det skedet började man också inkräva ekonomiska delårsrapporter av kommunerna.

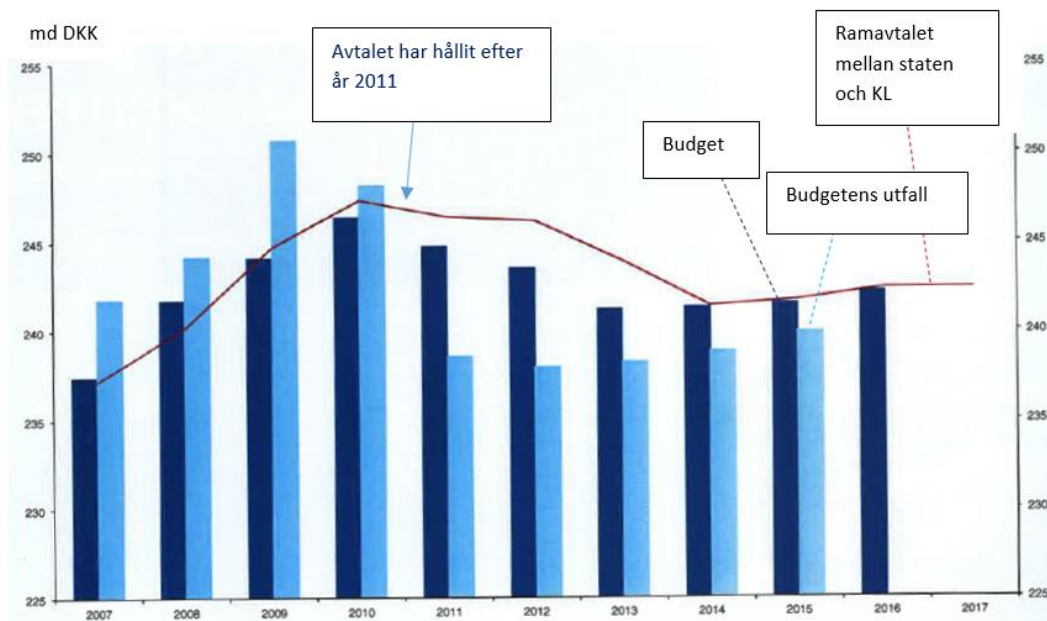
Den vänsterregering som tillträdde efter folketingsvalet 2011 fortsatte på åtstramningslinjen. Sanktionerna gjordes bestående varvid de skrevs in i kommunernas statsandelslag. Dessutom stiftades år 2012 i en nationell budgetlag om ett fyraårigt utgiftstak skilt för de olika organisationsnivåerna: staten, områdena och kommunerna. Kommun-

.....

sektorns helhetsavtal bör följa detta utgiftstak. Genom att godkänna budgetlagen ville man utåt visa att Danmark har kontroll på ekonomin också i krissituationer. Budgetlagen var ett svar på EU:s oro över hållbarheten i Danmarks offentliga ekonomi.

Den fiskala stressen och de upprepade budgetöverskridningarna gav regeringen och finansministeriet en exceptionell hävstångskraft för en åtstramning av budgetdisciplinen. Den allmänna atmosfären blev kritisk gentemot den offentliga konsumtionen och kommunerna anklagades för en slapp budgetdisciplin. Koordinationsproblemet i anslutning till situationen (du först, sedan jag) hindrade anpassningen av ekonomin. Det tidigare slappa sanktionssystemet ansågs ineffektivt och det behövdes en mekanism som straffar automatiskt utan skilt beslut. En institutionalisering (automatisering) av sanktionerna svarade mot detta behov. KL motsatte sig sanktionerna trots att KL fick ett betydande triumfkort i förhandlingarna och hävstångskraft i budgetkoordineringsförhandlingarna.

Institutionaliseringen av effektiva sanktioner samt finanskrisen ändrade kommunernas beteende i ekonomiska frågor. Sedan år 2011 har kommunerna hållit sig inom avtalade budgetramar, sanktioner i sin nuvarande form har inte tagits i bruk en enda gång (undantag: skattesanktioner en gång). Ur figur 12 framgår kommunernas budgetar, utfallet (bokslut) samt ramavtalet mellan KL och staten. Den stora utgiftsöverskridningen år 2009 kan anses utgöra det mest flagranta avtalsbrottet under de senaste åren och en epokgörande puff mot en åtstramning i ekonomidisciplinen. I synnerhet kostnaderna för socialväsendet steg då kraftigt.



Figur 12. Ramavtalet, kommunernas budgetar och budgetutfallet 2007-2014, kommunerna sammanlagt. (Källa: Kommunernes Landsforening 2016.)

De individuella och kollektiva sanktionerna i det starka sanktionssystemet har skapat ett jämförelsebehov och en press på enskilda aktörer, som i sin tur har gjort budgetkoordineringen till en sträng förhandlingsprocess där kommunerna kräver redovisningsskyldighet också av varandra. En stor del av sanktionerna är ju kollektiva. Det är svårt för borgmästarna att motivera sådana utgiftsnedskärningar i sin egen kommun som beror på andra kommuners agerande. Å andra sidan kan det vara svårt för en borgmästare att arbeta för en höjning av skattesatsen då 75 % av skatteinkomsterna uteblir (år 1).

Tidigare fördes mycket diskussion om förvaltningsområdenas utgiftsbehov och i synnerhet om socialsektorns behov av tilläggsbudgetering. Den ökade budgetdisciplinen har också påverkat kulturen i kommunernas ledarskap. Ekonomiskt tänkande har spridit sig i kommunerna och kommunernas ekonomiledning har lättare kunnat motivera budgetdisciplin också inom kommunen. I synnerhet tjänsternas omfång och pris övervägs allt noggrannare. En del av kommunerna har emellertid fortsättningsvis en särskilt dålig

.....

ekonomi och de kommunerna får speciella statsandelar. Man kan ändå säga att atmosfären har ändrat i sin helhet.

Budgetkoordineringsprocessen har utvecklats under tidens gång. Budgetarna och utgifternas utfall har år för år närmat sig de avtalade beloppen och kommunerna har börjat lära sig det nya koordineringssystemet. Systemet har nu i sin nuvarande form fungerat ca 7 år utan större chocker. Det återstår att se hur systemet reagerar t.ex. på snabba förändringar i den ekonomiska utvecklingen. Externa chocker har de facto inte ännu utmanat nuvarande modell, och budget- och utgiftssanktioner har inte tills vidare realiserats. Det skulle vara intressant att se på vilket sätt kommunernas beteende i ekonomifrågor skulle ändra efter den första sanktionen, och om KL skulle klara av att bibehålla förhandlingskontakten med kommunerna.

Brist på smidighet är ett problem i Danmarks modell. Kommunerna kan fastna i en föråldrad konsumtionsnivå eftersom den tekniska budgeten alltid bygger på föregående års uppgifter. En kommun kan ha genomgått en strukturförändring och därför vara i behov av större förändringar. Några kommuner kan återigen ha en stor reparationsskuld och är i stort behov av nya investeringar. Om investeringarna har blivit framskjutna kan helhetsramen komma emot alltför snabbt i det fall att också andra kommuner har höjt på sina investeringsutgifter.

I Danmark finns många framgångsrika kommuner som årligen har budgeterat ett överskott som de nu vill använda för investeringar. De här kommunerna har ett speciellt tryck på investeringsramen. De fattigare kommunerna har lättare att hålla sig inom den kommunvisa ramen.

10 Hälsovården och kommunernas delfinansiering

Från och med år 2007 ansvarar fem områden för hälsovården. Hälsovården finansieras av staten med statsandelar och med kommunernas delfinansiering. En liten del (ca 1-2 %) av finansieringen ges på basis av aktiviteter. Kommunerna står för ca 20 % av områdenas hälsovårdsutgifter. Helhetsnivån på kommunernas delfinansiering bestäms i årliga förhandlingar som förs mellan staten, områdena och kommunerna.

En enskild kommuns finansieringsandel bestäms utgående från en funktionsbaserad finansieringsmodell, ändå så att kommunernas totala delfinansiering (kommunerna sammanlagt) inte överstiger helhetsramen. Mekanismen beskrivs senare i detta kapitel. KL, kommunerna och områdena ingår också ett separat innehållsmässigt avtal i anslutning till organiserandet av hälsovården. I det avtalet man om frågor som avser organiserandet av hälsovården och målsättningarna för hälsovården ur annat än ekonomiskt perspektiv. Det här avtalet är inte på samma sätt bindande som det avtal som avser kommunernas nivå på finansieringen av hälsovården.

Tjänsterna för bashälsovården och allmänläkarmottagningarna produceras huvudsakligen av privatläkare och finansieras av områdena. Områdena betalar privatläkarna dels på basis av invånarantal (kapitation) och dels på basis prestation. Klienterna kan byta egenläkare med vissa mellanrum eller exempelvis i samband med en flyttning. Om en klient vill byta läkare oftare kan det medföra en extra avgift. Det är inte vanligt att man byter läkare i Danmark även om det i princip är möjligt. En utgångspunkt är att klienten styrs till den närmaste serviceenheten. Med undantag för tandvård och fysioterapi uppbärs

.....

inga avgifter för hälsovården. Klienterna betalar också en del av kostnaderna för mediciner.

Då hälsovården överfördes till områdena blev socialtjänsterna kvar på kommunernas ansvar. Kommunernas ansvar för förebyggande åtgärder har motiverats med att socialväsendet fungerar i nära klientkontakt med de klienter som är i stort behov av hälsovård, varvid kommunerna har bättre möjligheter att förebygga dessa kundgruppers behov av sjukhusvård. Kommunens tjänsteproducenter har goda kontakter framför allt med unga och äldre vilket möjliggör förebyggande arbete. Kommunerna har också helhetsansvaret för de klienter som inte längre är i sjukhusvård och som områdenas hälsovård inte längre tar hand om.

Kommunerna borde minimera behovet av sjukhusvård, så att bara de som är i behov av specialvård skulle styras till hälsovården. Kommunernas förebyggande arbete och delfinansieringsansvar har koppling till längden på patienternas vård på sjukhusen. Om det här har också förts en offentlig debatt.

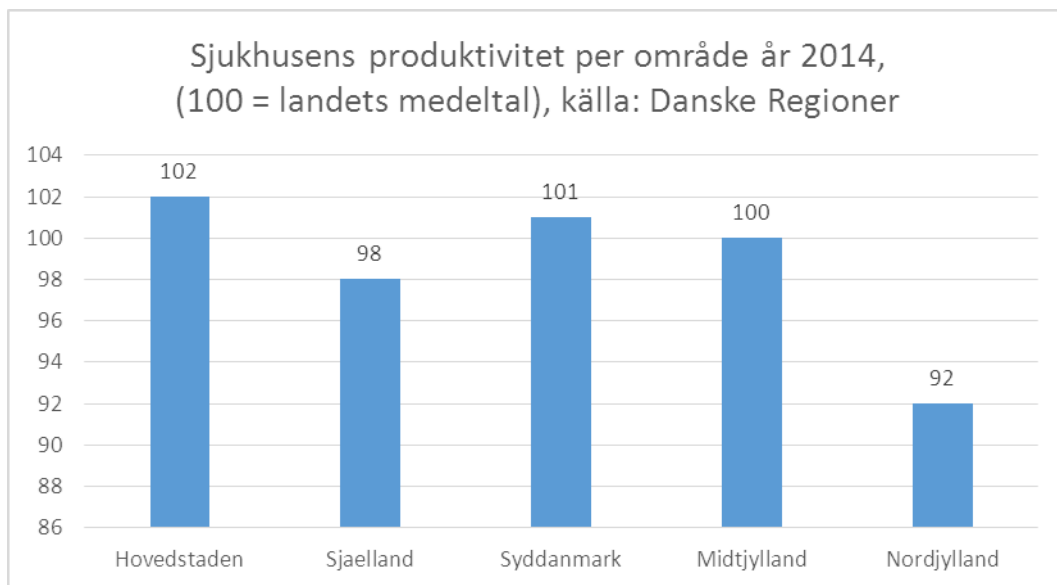
Områdena berörs av budget- och utgiftssanktioner på samma sätt som kommunerna. För investeringarnas del berörs områdena, liksom kommunerna, bara av budgetsanktioner. Införandet av sanktionssystemet har stramat åt också områdenas hushållning; överskridningar har inte förekommit en enda gång.

Områdena representeras i förhandlingarna med staten av Danske Regioner. Områdena har visserligen ingen egen beskattningsrätt, så i praktiken konsumerar de inte mera än vad de får i extern finansiering. Utgångspunkten i budgetförhandlingarna är antalet aktiviteter i form av DRG-prestationer. Också ett produktivetsmål har skrivits in i budgetavtalet mellan områdena och staten. Under de senaste åren har områdenas produktivetsmål inneburit en ökning av aktiviteterna (DRG-produkter) med 4 procent, av vilket hälften har täckts med tilläggsfinansiering och hälften med krav på produktivetsförbättringar i områdena. Innan områdena grundades var köerna till sjukhusvården långa. Med produktivetsmålen har man siktat på att förkorta de långa vårdköerna.

Ett problem som är anknutet till produktivetsmål som mäts med DRG-aktiviteter är att bara den tekniska effektiviteten mäts, inte den allokativa. Den tekniska effektiviteten mäter hur effektivt hälsovårdstjänsterna har producerats. Den svarar inte på frågan om patienten har fått rätt vård och om man har lyckats förebygga efterfrågan på service. Å andra sidan stöder mätaren tanken på att områdenas roll mera är att producera hälsovård, kommunerna har ansvar för det förebyggande arbetet och staten för styrning och reglering. Danske Regioner har utvecklat ett nytt sätt att mäta effektivitet där man som prestationer kunde använda slutresultat och värdeökning i stället för prestationer. Det här skulle göra det möjligt att eliminera den s.k. svängdörrseffekten ur mätningen.

Mätt med nuvarande mätningmetoder har områdenas produktivitet förbättrats årligen, men under de senaste åren har produktivetsnivån enligt experterna närmast sig gränsen för vad som är möjligt. Det har för varje år blivit allt svårare att (utan större teknologiska förbättringar) förbättra produktiviteten. Danske Regioner, finansministeriet samt hälso- och äldreministeriet har publicerat uppgifter om sjukhusens DRG-baserade produktivetsutveckling. Enligt de uppgifterna har produktiviteten på årsnivå under åren 2007-2014 som minst stigit med 1,4 procent och som mest med 5,6 procent. I själva verket har sjukhusens produktivitet mellan åren 2004 och 2014 sjunkit bara år 2007. I genomsnitt har sjukhusens produktivitet stigit med 2,4 % per år.

Skillnaderna i sjukhusens produktivitet mellan de olika områdena är inte lika stora som skillnaderna mellan sjukvårdsdistrikten i Finland, där intervallen för motsvarande DRG-baserade produktivitet enligt Institutets för hälsa och välfärd (THL) statistik är 88-119 %. Men eftersom de danska områdena är större aktörer summeras skillnaderna till större helheter som närmar sig genomsnittet.



Figur 13. Sjukhusens produktivitet per område år 2014. Källa: Danske Regioner.

Områdenas budget för år 2015 uppgick till 104,2 miljarder DKK. Av det här finansierades 80,4 procent av staten, 18,3 procent av kommunerna och 1,3 procent på basis av aktivitet. Statens statsandel i form av klumpsumma fördelas på områdena på basis av demografi, socioekonomi och DRG.

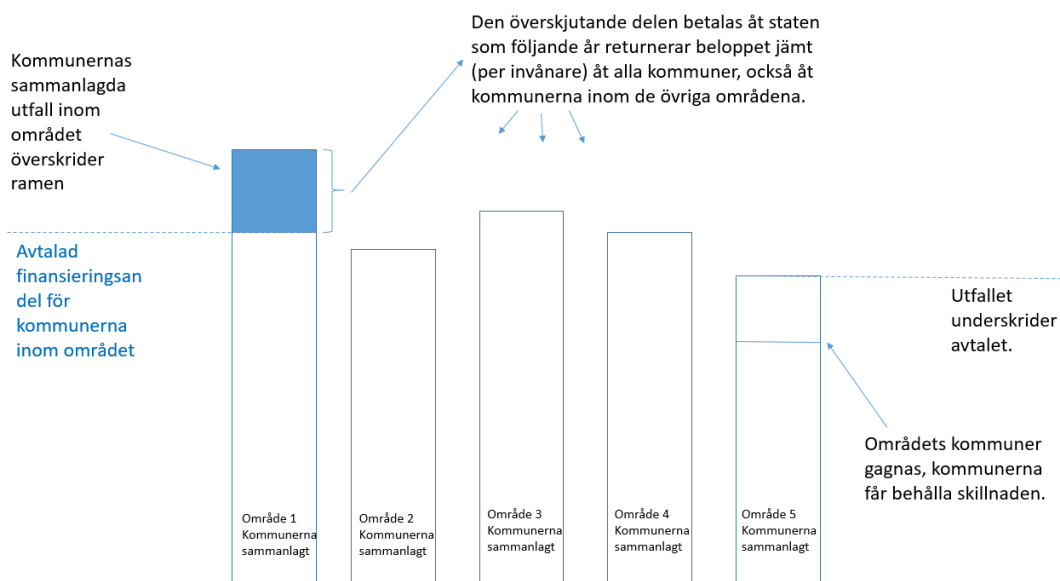
I hälsovården finns en s.k. enmånadsregel som också kunde kallas tvåmånadersregel. Patienten bör få en diagnos inom en månad och efter diagnosen bör hen få vård inom en månad. Patienten kan välja ett sjukhus också utanför det egna området, men då gäller inte enmånadsregeln. Patienterna kan inte välja privata sjukhus om inte områdets offentliga sjukhus styr patienten till ett privat sjukhus på grund av egna kapacitetsproblem. Mätt med DRG-aktiviteter uppgår de privata sjukhusens andel ändå bara till 1-2 procent. Områden har styrt patienter också till andra områdens sjukhus. Faktureringen baserar sig då på nationella DRG-priser. Områdena förhandlar med de privata sjukhusen om taxorna.

10.1 Kommunernas delfinansiering

Mellan åren 2007 och 2012 bestämdes kommunernas betalningsandel utgående från invånarantal och prestationer. År 2012 gjordes en ändring i finansieringssystemet och efter den ändringen bestäms kommunernas andel av hälsovårdsutgifterna enbart på basis av prestationer. Avsikten med den här ändringen var att öka kommunernas motivation för förebyggande arbete och för en minskning av antalet sjukhusremisser. Om kommunen lyckas gallra "onödiga" remisser kan områdets sjukhus koncentrera sig på vård på specialnivå och kommunen sparar pengar.

Den prestationsbaserade betalningsandelen bygger på en DRG-produktgruppering, dvs. de prestationer som ligger till grund för kommunernas betalningsandel baserar sig på diagnoser. Prissättningen omfattar ca 1000 DRG-produkter för vilka hälsoministeriet årligen på räknar ut priserna basis av empirisk data. Förenklat kan man säga att kommunerna betalar prestationsmängd gånger pris åt områdena, även om saken inte är riktigt så enkel. Den danska modellen omfattar alltid en utjämningsmekanism. Även om betalningsandelen för en enskild kommun bestäms på basis av prestationsmängd bör kommunsektorns finansieringsandel ändå hålla sig inom ramen för det avtal som ingåtts med staten. Det avtal som avser kommunernas delfinansieringsandel och utgiftsramar ingås områdesvis, inte kommunvis.

Områdenas finansiering baserar sig på den statsandel som erhålls av staten och på kommunernas finansieringsandel. Den finansiering som områdena får av staten grundar sig på antalet DRG-produkter, eller aktiviteter, två år tidigare.



Figur 14. Kommunernas delfinansiering i förhållande till det godkända avtalet.

Ur figur 14 framgår hur kommunernas finansieringsandel per område bestäms, samt utjämningen av densamma i nu gällande modell. Först estimeras totalutgifterna för varje område på basis av tidigare efterfrågan inom områdena. T.ex. inför år 2017 granskas statistiken över förverkligade DRG-produktmängder 2015 varefter områdets totalkostnader estimeras. På basis av det här avtalar man om kommunernas sammanräknade finansieringsandel inom respektive område. Andelen uppgår till ca 20 % av totalkostnaderna. Kommunernas avtalade finansieringsandel utgörs av en klumpsumma som följs upp områdesvis. På kommunnivå kan storleken på delfinansieringen variera i betydande grad.

Kommunerna faktureras månadsvis utgående från nationella DRG-priser och månatlig prestationsmängd. Så länge summan av ett områdes fakturering till kommunerna inte överskrider den avtalade delfinansieringsnivån betalas fakturorna åt området.

Om summan av ett områdes fakturering till kommunerna överskrider den avtalade delfinansieringsnivån för området i fråga betalas överskjutande del direkt åt staten. En enskild kommun ser inte i vilket skede den fakturerade betalningsandelen går till staten och inte längre till området. Om alltså kommunernas sammanräknade finansieringsandel i ett visst område överskrider den avtalade finansieringsandel som kommunerna ska

betala inom området (kommunerna sammanlagt) går den överskjutande delen av betalningarna till staten. Betalningarna i fråga fördelas ett år senare jämnt åt alla kommuner på basis av invånarantal (även åt kommuner inom andra områden). Det här görs för att inte kommunernas finansieringsandel i sin helhet ska överskrida det avtalade beloppet.

Ur den enskilda kommunens synvinkel är mekanismen intressant. Om kommunens invånare utnyttjar sjukhustjänster i riklig mån uppkommer många DRG-produkter och kommunens betalningsandel är stor. Om kommunen lyckas i sitt förebyggande arbete minskar antalet DRG-produkter och även betalningsandelen krymper. Om alla kommuner misslyckas i sitt förebyggande arbete men en enskild kommun lyckas, minskar den kommunens DRG- betalningsandelar och den får följande år en återbetalning av staten eftersom de övriga kommunerna har betalat mera än vad avtalet förutsätter. Eftersom den slutliga utjämningen görs per område kvarstår modellens incitamentelement för den enskilda kommunens del. Det lönar sig m.a.o. för en enskild kommun att sträva till att minska antalet DRG-produkter.

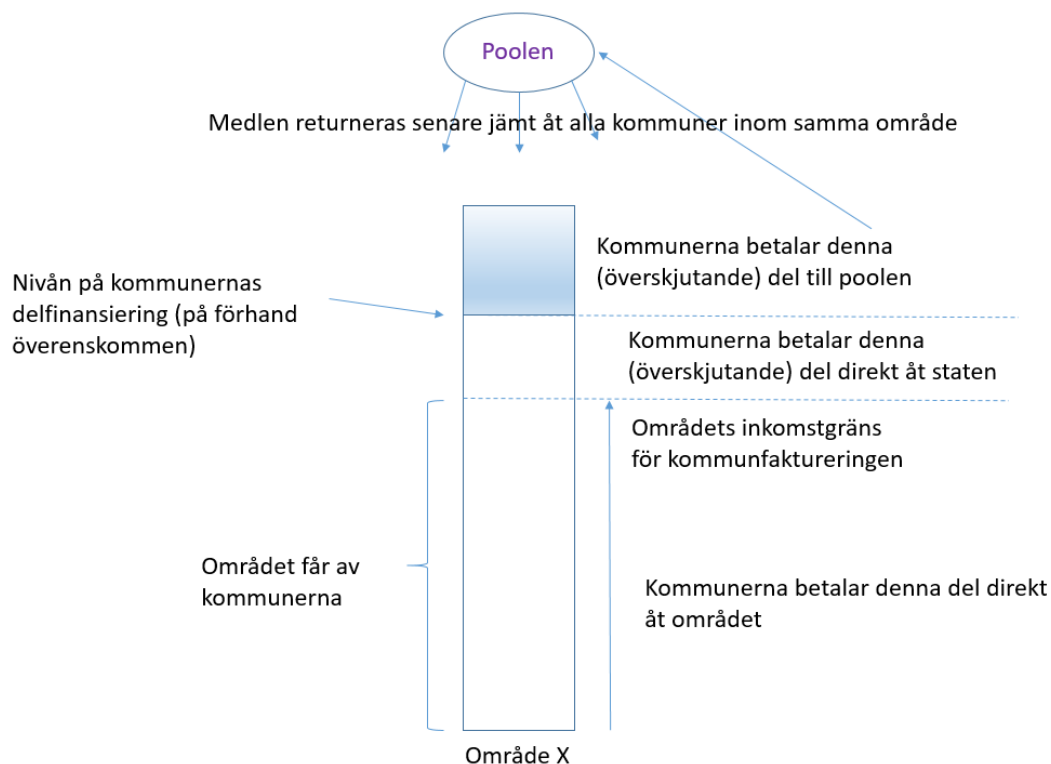
En del kommuner har ett avvikande demografiskt och socioekonomiskt utgångsläge och därför är deras prestationsmängd större än andra kommuners. Av den anledningen betalar vissa kommuner alltid en större betalningsandel för hälsovården. De här kommunerna får visserligen också mera statsandelar eftersom nettoutjämningsystemets kriterier innehåller indikatorer som beaktar den demografiska och socioekonomiska situationen. Om kommuner med svagare ställning lyckas minska antalet remisser (färre prestationer) får de ändå behålla de höga statsandelarna, kommunens utgifter minskar och balansen i kommunens ekonomi förbättras.

Ur områdenas synvinkel ingår i den nuvarande modellen ett annat slag av incitament. Modellen sporrar nämligen sjukhuset och området att producera flera DRG-produkter ända tills kommunernas betalningsandel uppgår till det avtalade beloppet även om en kommun skulle ha lyckats förebygga uppkomsten av prestationer. Det har förts diskussioner mellan områdena och kommunerna om den nuvarande modellen eventuellt spor-

rar områdena och deras sjukhus till att producera och sköta klienter mera än behövt för att kommunernas betalningsandelar inte ska underskrida den avtalade och planerade nivån. Diagnoserna görs alltid av läkare, kommunerna kan inte påverka dem. De beslut som avser vårdens längd och utbud påverkar kommunernas betalningsandelar. Det här har lett till planer på att förnya finansieringsmodellen. Avsikten är att reformerna ska genomföras år 2018.

10.2 Den kommande delfinansieringsmodellen

Ett lagförslag angående förnyandet av hälsovårdens finansieringssystem ska tas upp till behandling under hösten 2016. Avsikten med reformeringen av finansieringsmodellen är att minska på ojämställdheten inom landet, eliminera incitamenten för områdena att producera mera tjänster än nödvändigt samt bibehålla incitamenten för kommunerna för förebyggande arbete.

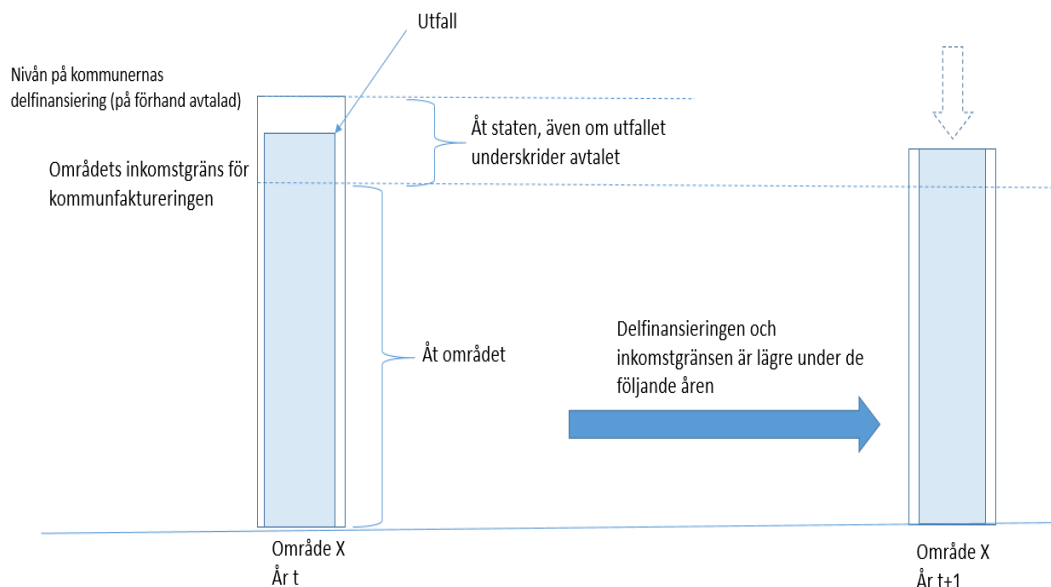


Figur 15. Hälsovårdens kommande finansieringsmodell.

Enligt den modell som avses träda i kraft i början av 2018 ska de betalningsandelar som överskrider kommunernas avtalade delfinansieringsgräns betalas till en områdesvis pool. Kommunernas betalningar börjar ackumuleras i poolen i det skede då ett områdes sammanräknade betalningar överskrider delfinansieringens avtalade totalnivå. De medel som ackumulerats i poolen återbetalas i slutet av året åt kommunerna inom respektive område (inte åt alla kommuner såsom i den nuvarande modellen).

Utöver den områdesvisa delfinansieringsgränsen ingår i modellen en separat inkomstgräns för områdenas kommunvisa betalningar som är lägre än totalnivån på kommunernas delfinansiering. Kommunerna betalar sina avgifter åt områdena upp till denna gräns. Om aktiviteterna överskrider gränsen betalar kommunerna den överskjutande delen åt staten. Om aktiviteterna underskrider helhetsnivån för kommunernas delfinansiering betalar kommunerna inom området likväl skillnaden mellan det förverkligade beloppet och delfinansieringen åt staten. Skillnaden fördelas jämnt mellan kommunerna. I den nya modellen betalar kommunerna därigenom alltid delfinansiering till det avtalade beloppet, varav en del går till områdena och en del till staten. Granskningen görs per område (inte per kommun) varvid incitamentet för den enskilda kommunen att minska på sina utgifter kvarstår. För områdets del försvinner incitamentet för överproduktion eftersom det får finansiering på basis av aktiviteter av kommunerna bara upp till en viss gräns. Inkomstgränsen för de avgifter som områdena debiterar av kommunerna är ca 4 miljarder DKK lägre än delfinansieringen och den kommer i praktiken alltid att överskridas.

Figur 16. Område x, aktiviteterna på lägre nivå än avtalat



Figur 16 beskriver den nya delfinansieringsmodellen i en situation där aktiviteten underskrider nivån på den avtalade delfinansieringen. Områdets aktivitet är liten och kommunernas delfinansiering underskrider den avtalade nivån. Eftersom utfallet underskrider den avtalade delfinansieringsnivån bör kommunerna betala skillnaden mellan den (delfinansieringsnivån) och utfallet åt staten. Kommunernas betalningar uppgår därigenom exakt till det avtalade delfinansieringsbeloppet, även om områdets inkomster av kommunerna bara uppgår till inkomstgränsbeloppet. Det föreligger därigenom inget incitament för området att öka på aktiviteten eftersom tilläggsinkomsterna av det går till staten. Områdena får likväl den här skillnaden i form av statsandelar.

I exempelsituationen i figur 16 kommer nyttan kommunerna tillgodo med fördröjning. De kommande årens nivåer grundar sig på aktiviteten under tidigare år, så sänkningen av inkomstgränsen för den finansiering som ska betalas åt områdena samt sänkningen av nivån på kommunernas delfinansiering sker med fördröjning. Under de följande åren behöver kommunerna följaktligen inte betala lika mycket för sin hälsovård som tidigare, eftersom storleken på den skillnad som ska betalas åt staten minskar och jämförelseni-

vån är lägre. Incitamentet för förebyggande arbete för en enskild kommun kvarstår i den nya modellen eftersom återbetalningarna och tilläggsbetalningarna åt staten fördelas jämnt mellan kommunerna. Ur den enskilda kommunens synvinkel är det betydelsefullt hur bra kommunen har klarat sig i förhållande till områdets övriga kommuner.

I den nya finansieringsmodellen strävar man efter att rätta till de problem som är förknippade med både kommunernas och områdenas incitament. En returnering av de överskridande betalningarna inom samma område är motiverat ur den synvinkeln att det finns skillnader i efterfrågan på hälsovård mellan olika områden. Ett allmänt problem i anslutning till budgetering är hur man ska belöna goda prestationer. Ska inbesparingar ett år påverka framtida ramar fullt ut eller ska den berörda enheten få behålla en del som belöning? Och i så fall, hur mycket?

I den nya modellen ingår teoretiskt sett en sporre både för ett område och för en enskild kommun att minimera antalet aktiviteter (vårdmängden). Områdets inkomstgräns för de avgifter som debiteras av kommunerna kommer i praktiken att uppfyllas, varvid inkomsterna för ytterligare vård går till staten och området blir utan dessa tilläggsinkomster. Områdena får givetvis också statsandelar för skötseln av sina uppgifter, men det finns ingen som helst koppling mellan områdenas statsandelar och kommunernas delfinansiering.

I modellen ingår teoretiskt sett en sporre till att minska på kostnaderna. Visst ska områdena också annars sträva till en stram budgetdisciplin, deras finansiering består enbart av statsandel och delfinansiering av kommunerna. Områdena kan konsumera allt de får i inkomster men de kan inte uppvisa ett underskott. Visserligen har aktiviteten på områdesnivå inte tills vidare uppvisat stora variationer mellan de olika åren.

10.3 Jämförelse mellan Finlands och Danmarks hälso- vård

Se bilaga 1.

11 FLIS – kommunernas gemensamma datasystem

I anslutning till kommunreformen 2007 tog Kommunernes Landsforening ett initiativ till ett kommunalt datasystem som skulle stödja de förstörade kommunerna i sin datastyrning. Kommunernas antal minskade i samband med reformen till 98 och det genomsnittliga invånarantalet i kommunerna steg till 50 000. Kommunstorlekens tillväxt möjliggjorde och skapade ett vidare intresse för dataproduktion, ekonomiska och verksamhetsmässiga indikatorer och datastyrning i allmänhet. FLIS-systemet skapades för att tillfredsställa detta behov. Man kan jämföra FLIS med det i Finland aktuella Kommuninformations-programmet (Kuntatieto) även om det har förverkligats på ett lite annat sätt.

Före FLIS hade kommunerna svårighet med att få tillgång till de data som insamlats av dem. Kommunerna tvingades betala för att få de data från den egna kommunen och från andra kommuner som ursprungligen hade insamlats av kommunerna. I samband med kommunreformen togs ett strategiskt beslut om att i fortsättningen satsa på kommunsektorns dataproduktion. KL har spelat en betydelsefull roll i förverkligandet av detta mål. Man ville att kommunerna snabbt och lätt får tillgång till data från såväl egen kommun som från andra kommuner och kan jämföra indikatorer för ledningen. Man ville ha en databas med aktuell och detaljerad information. Reformen har förbättrat kommunernas situation, numera har kommunerna bättre tillgång till sitt egna data.

FLIS-systemet har skapats i samarbete mellan KL och KombIT. KombIT är ett kommunägt företag som har till uppgift att konkurrensutsätta kommunernas IT-anskaffningar för deras räkning. Företaget sysselsätter ca 200-300 personer. KombIT har konkurrensutsatt programanskaffningarna i anslutning till FLIS medan KL i samarbete med kommunerna

.....

har planerat databankens innehåll. Utvecklingen av FLIS har redan under många år finansierats med KombIT:s startkapital. I initialskedet täcker FLIS bruksavgift inte kostnaderna, men avgiften stiger med tiden. Tanken är att bruksavgiften med tiden täcker också utvecklingskostnaderna. En täckning av initialskedets utvecklingsutgifter retroaktivt förutsätter att bruksavgiften senare bör överskrida de verkliga årskostnaderna.

Användningen av FLIS är frivilligt för kommunerna. En del av kommunerna använder FLIS bara som insamlare av data, dvs. de överför informationen till sina informationssystem. Enligt den ursprungliga idén skulle FLIS fungera som kommunernas gemensamma databank från vilken kommunerna kan plocka information till sina egna informationssystem. I FLIS inbyggdes ändå en användaranslutning som gör det möjligt för kommunerna att göra jämförelser på basis av de data som införts i systemet. Avsikten är att slopa användaranslutningen varvid FLIS skulle koncentrera sig enbart på insamling och inte på presentation. Diskussionerna om FLIS framtida roll är dock ännu på hälft.

FLIS-systemet knöts ursprungligen direkt till kommunernas system. Situationen var lättare än i Finland. I Danmark finns 98 kommuner och bara 5 olika informationssystem som behövde kopplas till FLIS databank. Kommunernas informationssystem är kopplade till den av FLIS upprätthållna databanken således, att systemet automatiskt varje månad överför data från kommunernas system. Varje månad överförs ca 50 000 filer från kommunerna till FLIS. Dataöverföringen sker automatiskt. Om kommunens data innehåller fel rättas felen i kommunernas system varvid indikationerna i FLIS system uppdateras med högst en månads fördröjning. I undantagsfall kan man göra manuella rättelser i informationen, s.k. hot fix.

Till FLIS överförs uppgifter om ekonomin från kommunerna men också individuell information på personnummernivå såsom exempelvis elevers inlärningsresultat och mycken annan information på individnivå från klientinformationssystemen. Användningsrätten är också strikt begränsad eftersom materialet är avsett att användas för statistiska ändamål och stöd för ledningen. Huvudanvändarna har ändå möjlighet att se

data på individnivå. Data på individnivå ger många möjligheter åt FLIS data-kub och möjliggör forskning i specifika frågor.

Användarrättigheterna för informationen har begränsats så att kommunerna har rätt att se de övriga kommunernas nyckelindikatorer och nyckeltal. Användaren kan ändå gå djupare in i den egna kommunens information. Beroende på användarens skyddsnivå kan hen gå ner till information ända på individnivå. Kommunerna ingår en förbindelse angående dataskyddet i FLIS.

Insamlingen av standardiserad och aktuell information som inte annars skulle vara tillgänglig ger ett tilläggsvärde. Den möjliggör en jämförelse på basis av aktuell information. Systemet omfattar indikatorer för bl.a. ekonomi, personal och tjänster. På basis av det meta-material som kommunerna levererar räknar FLIS färdigt ut de indikatorer som KL har definierat. Via användaranslutningarna får man också visualiseringar, rapporter och grafer. Från den ytterst digra informationsmängden kan användaren också plocka ut och sammanställa behövlig information med hjälp av en data-kub. Rapporter som plockats ur systemet kan också skickas åt andra än de som använder FLIS.

En användare kan till exempel vara intresserad av sjukfrånvarons inverkan på en kommuns personalutgifter. Hen kan ur FLIS plocka ut sjukfrånvaron per enhet, åldersgrupp, kön, sektor osv. med hjälp av parametrar. Eftersom materialet är infört på individnivå kan systemet automatiskt räkna ut variablerna enligt gjorda val. De tidsserier i ekonomistatistiken som avser kostnader kan presenteras både i fasta och löpande priser.

Den data som införts i FLIS kontrolleras inte eftersom den uppdateras av kommunerna i systemet månatligen. Eventuella fel rättas därigenom senast efter en månad i och med att nytt material förs in och materialet preciseras med tidens gång (exempelvis sjukfrånvaron registreras inte omedelbart). I FLIS görs inte heller automatiska felkontroller. Användarna kan göra anmärkningar och skriva in förklaringar i anslutning till avvikande uppgifter.

.....

I fråga om datakvalitet och jämförbarhet har man likadana erfarenheter i Danmark och i Finland. I samband med att FLIS skapades gjordes en viss normalisering och standardisering i datamaterialet för att på så sätt minska skillnaderna mellan data från olika kommuner. Sakkunniga inom KL bedömer att kvaliteten på FLIS-systemets data är på en god nivå och KL tar inte ställning till kvaliteten på det (ingen felkontroll görs).

FLIS är inte ett statistiksystem, det påminner mera om ett BI-system till vilket kommunernas okontrollerade data körs in nästan i realtid från ekonomi- och verksamhetssystemen.

FLIS-systemet omfattar indikatorer för följande delområden:

- 1) ekonomi (bl.a. bokslutsindikatorer, nyckeltal för ekonomin)
- 2) personal
- 3) befolkning och demografi
- 4) utbildningstjänster
- 5) åldringsvård
- 6) tjänster för handikappade.

I varje delområde kan man välja mellan minst 100 indikatorer. Sammanlagt omfattar systemet upp till 1 000 indikatorer. KL har i betydande grad satsat på utveckladet och ibruktagandet av FLIS som redan nu omfattar över 80 kommuner. Kvaliteten på det statistikmaterial som införts i systemet har förbättrats under de senaste åren. Exempelvis från skolorna finns tillgång till följande uppgifter: genomsnittlig skol- och gruppstorlek, andel elever i offentligt ägda skolor och inlärningsresultat. Data om elevernas inlärningsresultat införs i systemet på individnivå. På basis av de data som införts i systemet utges årligen publikationen *Kend Din Kommune* där de mest centrala indikatorerna för de fem delområdena finns samlade.

12 Sammanfattning

Förvaltningsreformen 2007 innebar en omorganisering av den danska offentliga förvaltningen. Kommunernas antal minskade till 98 och ansvaret för hälsovården överfördes till fem områden. Områdena fick likväl ingen beskattningsrätt, så de uppfyller inte lokalförvaltningens kriterier. Bland annat följande uppgifter förblev på kommunernas ansvar: dagvård, grundläggande utbildning, åldringsvård, bibliotek, kultur, arbetslöshetstjänster och räddningsväsendet. Kommunerna ansvarar ändå för den förebyggande hälsovården och finansierar ca en femtedel av områdenas utgifter för hälsovården.

Kommunernas totalutgifter uppgick år 2015 till ca 50 miljarder euro, vilket är ca 7 miljarder högre än de finländska kommunernas utgifter. Kommunerna svarar för ungefär hälften av den offentliga sektorn och kommunens arbetskraft utgör ungefär 60 % av arbetskraften inom den offentliga sektorn. Av kommunernas utgifter hänför sig ca 26 % till service för barn och unga, 21 % till åldringsvården, 20 % till inkomstöverföringar och 20 % till arbetslöshetsservice.

Kommunernas mest betydande inkomstkälla utgörs av skatteinkomster. Kommunernas skatteinkomster uppgick år 2014 till ca 35 miljarder euro. Kommunernas statsandelsinkomster uppgick på motsvarande sätt till 13 miljarder euro. För vissa tjänster, t.ex. dagvård, kan kommunerna uppbära klientavgifter, men den hälsovård som organiseras av områdena är huvudsakligen avgiftsfri. Kommunernas låneupptagning är reglerad. Kommunerna får inte fritt lyfta lån för den skattefinansierade verksamheten. Social- och inrikesministeriet beslutar om de kommunala objekt som får finansieras med lån och om maximala lånebelopp. Lånebegränsningarna gäller inte tjänster som helt finansieras (icke-offentligt) med användaravgifter. Låneupptagningen sker centraliserat via Kommune Kredit.

.....

Syftet med statsandelssystemet är att garantera alla kommuner ekonomiska förutsättningar för organiserandet av tjänsterna. DUT (*Det Udvidede Totalbalanceprinciple*) – principen garanterar full finansiering för ökade uppgifter. Staten har också gett ett separat budgetlöfte i anslutning till vissa konjunktürkänsliga inkomstöverföringar. Kommunerna erhåller öronmärkt finansiering exempelvis för utbetalning av arbetslöshetssättningar.

Största delen av statsandelen fördelas via den landsomfattande utjämningen. Den landsomfattande utjämningen beräknas enligt en nettoutjämningsprincip så att en kommuns estimerade underskott (utgifter minus inkomster) stöds med statsandel. Den landsomfattande utjämningen är det viktigaste elementet i utjämningen av skillnaderna i kommunernas ekonomi. Statsandelarna är kalkylerade, icke öronmärkta och betalningen av dem sker månadsvis.

Kommunerna kan budgetera sina utgifter antingen på basis av statens garanti eller på basis av egna kalkyler. Statens garanti utgörs av en garanterad skattebas enligt vilken kommunen budgeterar sina inkomster. Statens garanti justeras inte i efterhand, skattefinansieringen bestäms slutligt på basis av den skattebas som bestämts på förhand. Om en kommun förkastar statens garanti budgeterar den sin skattefinansiering utgående från sina egna kalkyler, och i det alternativet justeras beloppen två år senare.

Styrningen av kommunalekonomin grundar sig på ett årligt budgetavtal som ingås mellan staten och KL. KL har till uppgift att försäkra sig om att kommunerna inte överskrider den ram som ingår i budgetavtalet. Kommunvisa prioriteringar kan göras inom helhetsramen men ramen får inte överskridas. Områdena för egna förhandlingar med staten. I dessa förhandlingar representeras områdena av Danske Regioner.

Budgetavtalet mellan staten och KL uppgörs vanligtvis under början av sommaren. Kommunerna uppgör sina egna budgetar före utgången av oktober. Efter avtalet med staten inleder KL en koordineringsprocess gällande kommunernas budgetar. Koordineringen är som mest intensiv under slutet av sommaren och under hösten. I avtalet fastslås ett tak för verksamhetsutgifterna och investeringarna i kommunernas budgetar

samt ramarna för kommunernas beskattning och låneupptagning. Den skattebelastning som kommunerna ger upphov till får då inte ändra.

Budgetavtalet är inte juridiskt bindande men de sanktioner som har skrivits in i lagen ger ett starkt incitament åt kommunerna att inte bryta mot det. Sanktionerna indelas i budget- utgifts- och skattesanktioner. Budgetsanktionerna utlöses om kommunernas budgetar överskrider avtalet medan utgiftssanktionerna utlöses om kommunernas konsumtion överskrider det budgeterade beloppet. Skattesanktionerna utlöses om den skattebelastning som kommunerna ger upphov till växer. Alla sanktioner dras direkt av från de statsandelar som betalas åt kommunerna. Avdraget görs krona mot krona.

Budgetavtalet, budgetkoordineringen och sanktionerna berör endast kommunernas skattefinansierade verksamhet. Den täcker likväl ca 75 % av kommunernas budgetar. Verksamhets- och investeringsutgifter granskas utgående från kassaströmmar, investeringarna periodiseras med andra ord inte i form av avskrivningar. Eftersom låneupptagningen är reglerad och liten, finansieras investeringarna huvudsakligen med medel som inbesparas på förhand. Utöver budgetkoordineringen gäller i kommunernas budgetering ett förbud att budgetera underskott samt regler gällande kassamedlens miniminivå.

KL:s roll i styrningen av Danmarks kommunalekonomi är viktig. KL säkerställer att kommunernas budgetar och konsumtion håller sig till ramarna. Utan KL:s vetande, tysta kunskap och annat intellektuellt kapital skulle detta knappast vara möjligt. Ibrukttagandet av sanktionssystemet i sin nuvarande form år 2011 har förändrat kommunernas agerande i ekonomiska frågor. Tidigare överskreds helhetsavtalet ofta men nu gällande sanktioner har inte tagits i bruk en enda gång, kommunerna har med andra ord följt budgetavtalen sedan år 2011.

Ibrukttagandet av sanktionssystemet, den åtstramade ekonomin och KL:s åtstramade budgetkoordinering har förändrat de danska kommunernas agerande i ekonomiska frågor. Ekonomiskt tänkande har spritt sig vidare inom kommunfältet.

Bilaga 1 Jämförelse av hälso- vårdssystemen

HEALTHCARE

BENCHMARK

DENMARK & FINLAND

Mikko Mehtonen & Christian Hejlesen

- Different models -

In denmark healthcare is organised by five region as in Finland it's divided between hospital districts and municipalities. Danish health is financed 80% by state and 20% by municipalities. In Finland healthcare is financed only by municipalities.

1 RESOURCES

Healthcare spending is an ongoing topic. It seems that Denmark and Finland are quite far apart in matter of costs. Denmark lands quite near to the Nordic average of 4950\$ as Finland seems quite parsimonious.

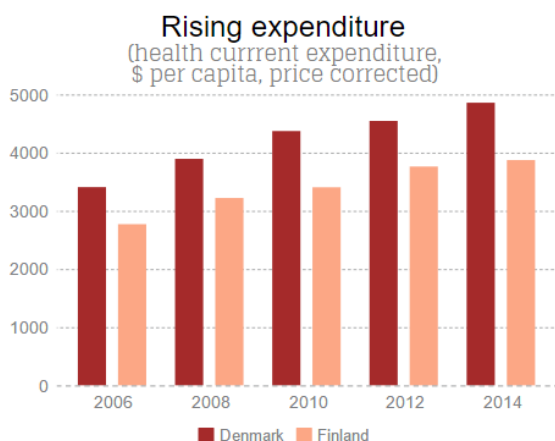
Salaries are the main cost driver in healthcare. So one explanation to the cost difference lies in staff: danish have 16% more nurses and 21% more doctors per capita. Ongoing economic difficulties in Finland have driven the health sector to tighten up year after year which in part leads to strict cost and personel discipline.

Current expenditure on health
(per capita, price corrected)

DK 4940 \$ FIN 3980 \$



...of GDP
Denmark 10,6%
Finland 9,6%



Growth of health expenditures is inevitable trend in countries where average age is rising rapidly. Both Denmark and Finland are suffering from fast aging. Eurostat estimated that Finland is going to be third (3.) and Denmark fourteenth (14.) oldest nation in Europe in year 2030. It's estimated that over 65-year old's share of social & health costs in Finland is already over 46 %.

It seems that Danish health costs have keep on rising since 2007 municipal reform when region started taking over the healthcare.

2 NETWORK

Finland has almost 8 times more land area than Denmark. So it seems obvious that Finland has nearly 260 hospitals and Denmark just above 53. It's curious why this fact cannot be seen in costs. Maybe the cost effect of many hospitals isn't big enough to abolish the cost savings from smaller staff.

Number of hospital beds gives a sign that average size of hospital is smaller in Finland. Even though Finland has 3,6 times more hospitals, it has only 1,6 times more hospital beds. In total it's though interesting that Finland has 60% more hospital beds even though the total population is about the same. Average time hospitalized must have some influence on the amount of beds.

On the other hand it might also be a question of capacity. The occupancy rate in danish hospitals is high. Question remains are the finns keeping a high capacity and is there low occupancy rate? The future trend in Denmark seems to centralize the hospital network even more and that might reduce the bed count even more.



Hospitals
FIN 260
DK 53

Hospital beds
FIN 25 000
DK 15 000

3

AVERAGE TIME HOSPITALIZED

AVERAGE NUMBER OF DAYS



DENMARK

<



NORDIC

<



FINLAND

One major difference between Finnish and Danish healthcare is the average time being hospitalized. Denmark is the lowest of Nordic countries with average of just 4 days as Finland is at the other end of the scale with whopping average of 11 days.

There is a tendency in danish hospitals to send patients quickly to caring houses or to their own homes. Once the hospital cannot give anymore clinical treatment the patient is sent immediately to caring home or own home, even though the patient isn't well enough to take care himself. Sending patients to their homes is supported with visits from home nurses or other helpers. In the division of tasks in Denmark, it's municipalities responsibility to look after patients that are unhospitalized.

The practises to determine a patient to an in- or out-patient must vary between countries. The observation of the number of beds support this finding. Of course there might be other reasons as well.

4

PERFORMANCE OUTCOMES QUALITY

Main question of all: What have we achieved with health spending?



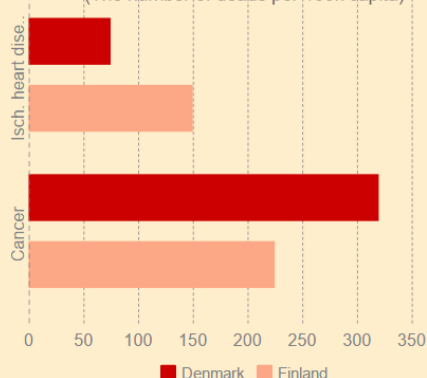
Survival rates

Success of health services can be measured in many ways. One solution is to measure the rate at which a patient survives from severe medical condition or injury. Cancer and Ischemic heart diseases are the most common cause of the death in Nordic countries.

Data tells us that the danish have better change to survive from heart attack but worse change to heal from cancer, which has been a major topic in danish healthcare in recent years. Denmark has been able to reduce heart disease mortality significantly in recent years.

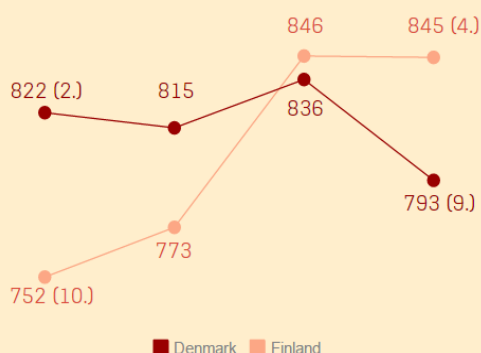
Reversed survival rate: mortality

(The number of deads per 100k capita)



EUROPEAN HEALTH CONSUMER INDEX

Overall measure of quality & effectiveness



European health consumer index (EHCI) is the best single index number that can be used to evaluate the total performance of healthcare system. It's constructed from 48 indicators which measure patient rights & information, availability, outcomes, range & reach of services, prevention & pharmaceuticals.

It could be said that Finland and Denmark have switched places. Denmark had Europes second best healthcare system in 2012. Since then relative position and actual index have declined. On the contrary Finland has rocketed from 10. to 4. place.

Finland has gained more points in recent years by shortening waiting lines. Finland gains also many points from good range and reach of services and excellent outcomes. In comparison Finland beats Denmark in all areas but patient rights & information. Differences aren't big though.

5 CONCLUSIONS



Denmark and Finland both have a very good healthcare systems, one of the bests in Europe. Finland seems to excel in price-quality-ratio since the Finnish system produces high results with low cost. Of Nordic countries only Iceland is below in matter of costs. Compared to Denmark Finland is spending almost one thousand dollars less in healthcare per capita. The cost difference is mainly seen in staff, danish have way more doctors and nurses.

One major difference can be seen in hospitalizing. Finns have plenty of hospital beds and they're keeping patients over double time in Hospitals. In outcomes Finland and Denmark seem to make quite even.

SOURCE

Data source: OECD Health data, Health Consumer Powerhouse AB, Kommunernes Landsforening (DK), Danish Regions



www.piktochart.com

Bilaga 2 Slagelse kommuns kalkylerade utgiftsbehov och skatteinkomster

Kalkylerade skatteinkomster (i den landsomfattande utjämningen, schema1)

1 Skattebas 2 år tidigare (beskattningsbara inkomster, inkomstskatt)	10 567 770
2 Förhöjning-% till nivån 2017	10,30 %
3 Av staten garanterad skattebas inkomstskatt (2)*(1)	11 656 250
4 10,5% av fastighetsskattens och 2,8 % av produktionsanläggningarnas basvärden	1 097 874
5 Av staten garanterad bas sammanlagt (3)+(4)	12 754 124
6 Genomsnittlig skattesats	24,9009
7 Kalkylerade skatteinkomster	3 175 892

Beräkning av det demografiska utgiftsbehovet:

	Pris per enhet	Antal i Slagelse	Utgiftsbehov
0-5-åringar	60 093	4 465	268 313
6-16-åringar	76 998	9 792	753 967
17-19-åringar	33 046	2 972	98 211
20-24-åringar	21 021	5 113	107 479
25-29-åringar	22 972	4 431	101 789
30-34-åringar	26 523	3 948	104 708
35-39-åringar	26 399	4 313	113 861
40-44-åringar	27 571	5 179	142 789
45-49-åringar	29 683	5 417	160 792
50-54-åringar	31 304	5 977	187 106
55-59-åringar	35 258	5 202	183 412
60-64-åringar	36 956	5 017	185 406
65-74-åringar	26 853	9 758	262 031
75-84-åringar	53 535	4 902	262 430

över 85-åringar

122 593

1 771

217 112

Beräkning av det socioekonomiska indexet:

	1 Vikt	2 Antal i Slagelse	3 Hela lan- det	Viktad mängd 1*(2/3)
20-59-åriga arbetslösa	0,19	6225	393728	0,003003977
25-49-åringar som saknar ut- bildning	0,16	6634	433303	0,002449648
Antal hyresbostäder	0,05	16733	1058942	0,000790081
Antal patienter inom psykiatri (diagnostiserade)	0,05	1929	150726	0,000639903
Antal familjer som bor i vissa bostäder	0,15	11877	684279	0,002603543
Antal barn i familjer med låg utbildningsnivå	0,08	2267	122098	0,001485364
Över 65-åriga ensamboende	0,025	7053	461319	0,000382219
Antal låginkomsttagare	0,08	2187	123389	0,001417955
Antal handikappade	0,05	1014	56313	0,000900325
Antal invandrare och ättlingar till dem	0,03	6357	452546	0,000421416
20-59-åriga arbetstagare med låg färdighetsnivå (utbildning)	0,05	12983	880082	0,000737602
Uppskattad befolkningsminsk- ning	0,02	0	28397	0
Antal barn med ensamförsör- jande förälder	0,04	2680	167135	0,000641398
Antal barn som flyttat minst tre gångar	0,025	599	34610	0,000432678
4) Sammanlagt	1			0,01590611
Invånarantal		78 257	5 755 005	
Slagelse kommuns andel av hela landets invånare				0,013598077
Socioekonomiskt index (0,015906/0,0135981)				116,9732291

Tabell 3. Beräkning av det socioekonomiska indexet.

Ur tabell 3 framgår, att Slagelse kommuns socioekonomiska bakgrund är tyngre än genomsnittet (~17 %).

Bilaga 3 Kommuner som omfattas av huvudstadsutjämningsen

101	København
147	Frederiksberg
151	Ballerup
153	Brøndby
155	Dragør
157	Gentofte
159	Gladsaxe
161	Glostrup
163	Herlev
165	Albertslund
167	Hvidovre
169	Høje-Taastrup
	Lyngby-
173	Taarbæk
175	Rødovre
183	Ishøj
185	Tårnby
187	Vallensbæk
190	Furesø
201	Allerød
210	Fredensborg
217	Helsingør
219	Hillerød
223	Hørsholm
230	Rudersdal
240	Egedal
250	Frederikssund
253	Greve
259	Køge
260	Halsnæs
265	Roskilde

269 Solrød
270 Gribskov
336 Stevns
350 Lejre