



FINANSMINISTERIET

Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna

Finansministeriets publikationer – 2019:57



Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 2019:57

Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna

Unna Heimberg

Finansministeriet

ISBN: 978-952-367-039-6

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Oktober 2019	
Författare	Unna Heimberg		
Publikationens titel	Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa (Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:57		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-039-6	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-039-6		
Sidantal	62	Språk	svenska
Nyckelord	Kommunärenden, statsandelssystem, kommuner, statsandelar, Nordiska länderna		
Referat	<p>Finansministeriet publicerade i mars 2019 en förstudie om utvecklingsbehoven i anslutning till kommunernas statsandelssystem (Finansministeriets publikation – 2019/18, på finska). Förstudien behandlade förutom det finländska statsandelssystemet även observationer om det svenska systemet. Det blev under arbetets gång uppenbart att man bör studera även andra länders statsandelssystem ännu noggrannare under den fortsatta reformeringens gång.</p> <p>Målet med rapporten har varit att utreda strukturerna hos statsandelssystemen i Sverige, Danmark och Norge, liksom även eventuella reformeringar av systemen som antingen genomförts eller planeras i dessa länder. Dessutom har man skilt för vart lands del utrett den offentliga förvaltningen på allmän plan samt kommunernas och regionernas inkomststrukturer.</p> <p>Rapporten presenterar och jämför på allmän plan delarna i och särdragen hos de nordiska statsandelssystemen samt strukturerna inom den offentliga förvaltningen i respektive land.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Lokakuu 2019	
Tekijät	Unna Heimberg		
Julkaisun nimi	Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:57		
Diaari/hankenumero		Teema	Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-039-6	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-039-6		
Sivumäärä	62	Kieli	ruotsi
Asiasanat	Kunta-asiat, valtionosuusjärjestelmät, kunnat, valtionosuudet, Pohjoismaat		
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriö julkaisi maaliskuussa 2019 esiselvityksen kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18). Esiselvityksessä nostettiin esiin Suomen valtionosuusjärjestelmän lisäksi huomioita myös Ruotsin järjestelmästä. Työn aikana kuitenkin todettiin, että valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa olisi tarpeellista perehtyä vielä tarkemmin muiden maiden valtionosuusjärjestelmiin.</p> <p>Raportin tarkoituksena on ollut selvittää Ruotsin, Tanskan ja Norjan valtionosuusjärjestelmien rakenteita sekä näissä maissa valtionosuusjärjestelmiin jo tehtyjä tai mahdollisesti suunnitteilla olevia uudistuksia. Tämän lisäksi jokaisesta tarkasteltavasta maasta on selvitetty julkishallinnon yleiskuva sekä kuntien ja alueiden tulorakenteet.</p> <p>Raportissa esitellään, ja yleispiirteisesti vertaillaan, Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmien osia ja erityispiirteitä sekä julkishallinnon rakenteita.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	October 2019
Authors	Unna Heimberg	
Title of publication	Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa (Municipalities' systems of central government transfers to local government in Nordic countries)	
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:57	
Register number		Subject Local government affairs
ISBN PDF	978-952-367-039-6	ISSN (PDF) 1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-039-6	
Pages	62	Language Swedish
Keywords	local government affairs, systems of central government transfers to local government, municipalities, central government transfers to local government, Nordic countries	
<p>Abstract</p> <p>In March 2019, the Ministry of Finance published a preliminary study on the development needs of the system of central government grants to local government (Ministry of Finance publications 2019: 18). In addition to the Finnish system of central government grants to local government, the preliminary study also highlighted issues on the system in Sweden. However, it was found during the work that when reforming the system of central government grants to local government, it would be necessary to learn more about the systems of central government transfers in other countries.</p> <p>The aim of the report was to investigate the structures of the systems of central government grants to local government in Sweden, Denmark and Norway and the reforms already done or possibly planned to the systems. In addition to this, the general picture of public administration was examined in each country as well as the income structures of municipalities and regions.</p> <p>The report presents, and briefly compares, the components and special features of the Nordic systems of central government transfers and public administration structures.</p>		
Publisher	Ministry of Finance	
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

FÖRORD

I mars 2019 offentliggjorde finansministeriet en förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem (Finansministeriets publikationer 2019:18). Förstudien lyfte fram statsandelssystemet i Finland samt även en del observationer om systemet i Sverige. Under arbetets gång konstaterade man dock att det vid reformen av statsandelssystemet skulle vara nödvändigt att ännu mer noggrant sätta sig in i statsandelssystemen i andra länder.

Syftet med denna rapport har varit att undersöka statsandelssystemens strukturer i Sverige, Danmark och Norge samt de redan gjorda ändringarna eller ändringar som eventuellt planeras i statsandelssystemen i dessa länder. Dessutom kartlades en allmän bild av den offentliga förvaltningen samt kommunernas och regionernas intäktsstrukturer i varje land. I slutet av rapporten finns en jämförelse som lyfter fram de skillnader som har upptäckts mellan systemen.

Som informationskällor användes främst olika publikationer och utredningar samt statistik från olika nordiska myndigheter.

Uppdraget utfördes under en tre månader lång praktikperiod, vilket gjorde det möjligt för mig att sätta mig in i systemen i Sverige, Danmark och Norge.

Handledarna under min praktikperiod var Markku Nissinen, finansråd, och Ville Salonen, konsultativ tjänsteman. Dessutom har jag fått sakkunnighjälp av Tanja Rantanen, enhetschef och finansråd. Jag riktar ett stort tack till er och hela personalen på kommun- och regionförvaltningsavdelningen.

Unna Heimberg
högskolepraktikant
Kommun- och regionförvaltningsavdelningen
Finansministeriet

Innehåll

Förord	6
1 Kort om systemet i Finland	8
2 Sverige	12
2.1 Den offentliga förvaltningens struktur och uppgiftsfördelning	12
2.1.1 Kommunernas och regionernas intäktsstrukturer	15
2.2 Det kommunala utjämningsystemet	18
2.2.1 Utvecklingen under de senaste åren	19
2.2.2 Det kommunala utjämningsystemets struktur	20
2.2.3 Riktade statsbidrag	25
2.3 Behov att ändra det kommunala utjämningsystemet	26
2.3.1 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet	27
3 Danmark	28
3.1 Den offentliga förvaltningens struktur och uppgiftsfördelning	28
3.1.1 Kommunernas och regionernas intäktsstrukturer	31
3.2 Statsandelssystemet	35
3.2.1 Utvecklingen under de senaste åren	35
3.2.2 Det danska statsandelssystemets struktur	36
3.2.3 Andra stöd- och utjämningsystem	40
3.3 Behov att ändra statsandelssystemet	42
4 Norge	43
4.1 Den offentliga förvaltningens struktur och uppgiftsfördelning	43
4.1.1 Kommunernas och landskapens intäktsstrukturer	45
4.2 Statsandelssystemet	47
4.2.1 Utvecklingen under de senaste åren	47
4.2.2 Det norska statsandelssystemets struktur	48
4.2.3 Andra stöd- och utjämningsystem	53
4.3 Behov att ändra statsandelssystemet och kommande ändringar	53
5 Jämförelse av den offentliga förvaltningen och statsandelssystemen	54
6 Slutsatser och slutord	61

1 Kort om systemet i Finland¹

Ett viktigt syfte med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden, servicebehov och inkomstunderlag, har möjligheter att klara av sina lagstadgade uppgifter. Syftet med systemet är att utjämna kostnads- och behovsskillnaderna i basservicen mellan kommuner och att på så sätt förbättra likabehandlingen av invånare i kommuner med olika sjukfrekvens, befolkningsstruktur och inkomstunderlag och öka invånarnas verkliga möjligheter att få den service som är nödvändig med tanke på de grundläggande rättigheterna. År 2017 bestod cirka 19,2 procent av kommunernas inkomster av statsandelar för driftsekonomin.

Staten deltar i finansieringen av kommunernas uppgifter och verksamhet med både statsandelar och statsunderstöd. Med statsandel avses en sådan statsandel som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) och en sådan finansiering som avses i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). År 2019 är statsbidragen till kommunerna cirka 10,5 miljarder euro, av vilket de kalkylerade statsandelarna utgör sammanlagt cirka 9,53 miljarder euro och de övriga statsbidragen cirka 0,97 miljarder euro. Statsandelarna för basservice står för 8,49 miljarder euro av de kalkylerade statsandelarna.

Statsandelar är generella bidrag och därför får kommuner själva besluta om hur de fördelar andelarna. Merparten av statens finansiering riktas till kommuner och andra anordnare av utbildning genom statsandelar.

Statsunderstöd är öronmärkt finansiering för en viss verksamhet eller ett visst projekt och på statsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen (688/2001), om inte något annat föreskrivs. Sett till de sammanlagda statsbidragen har statsunderstöden en klart mindre betydelse än statsandelarna. För en enskild kommun kan understöd dock ha en stor betydelse, till exempel när det gäller ett understöd som har beviljats för anläggningsprojekt. År 2019

1 Förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem. Finansministeriets publikationer – 2019:18.

utgör statsunderstöden till kommunerna cirka 10 procent av de sammanlagda statsbidragen till kommunerna.

Statsandel för kommunal basservice

Merparten av statsandelsfinansieringen till kommunerna består av den av finansministeriet förvaltade statsandelen för kommunal basservice. Sett till eurobeloppet utgör statsandelen den mer betydande delen av det administrativt tudelade statsandelssystemet (se figur 1). År 2019 uppgick statsandelarna till sammanlagt cirka 8,491 miljarder euro.

Strukturellt sett är systemet för statsandelar för basservice tudelat. Statsandelen för basservice består av utjämnings- och skillnadskostnader i servicebehov och förhållanden samt inkomstunderlag mellan kommuner. Dessutom omfattar statsandelen för basservice tilläggsdelar som beviljas på basis av särskilt gles bosättning, för skärgårdskommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde samt minskningar och ökning av statsandelen.

Utjämnings- och kostnadsskillnaderna gäller statsandelar som är avsedda för statsandelsåligganden. Statsandelsåliggandena är social- och hälsovård, småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, biblioteksväsende, allmän kulturverksamhet och grundläggande konstundervisning. Deras sammanlagda kalkylerade kostnader utgör ett så kallat kostnadsunderlag. År 2019 finansierar staten den andel av underlaget som motsvarar procentsatsen för statsandel, dvs. 25,37 procent. Återstöden av den kalkylerade kostnaden, 74,63 procent under 2019, finansieras av kommunerna själva (självfinansieringsandelen). När kostnadsunderlaget multipliceras med procentsatsen för statsandel erhålls statsandelen för hela landet. Skillnaden mellan kalkylerad kostnad och statsandel är i sin tur lika med självfinansieringsandelen för en kommun. I en årlig justering av kostnadsfördelningen justeras de kalkylerade kostnaderna i efterhand så att de motsvarar de faktiska kostnaderna. Justeringen görs på hela landets nivå, inte enligt kommun. De behovsprövade kriterierna består främst av priser per åldersgrupp och sjukfrekvens samt delvis av faktorer som beskriver förhållandena inom kommunen.

Kommunernas intäkter utjämnas med en statsandel som hör till statsandelssystemet och som utgår från kommunernas skatteintäkter. I enlighet med dess benämning utjämnar inkomstutjämningsbeloppet på kommunens statsandel utifrån hur kommunens kalkylerade skatteinkomster skiljer sig från den kalkylerade medelskatteinkomsten i landet. För medelskatteinkomsten i landet används termen utjämningsgräns (i Sverige: skatteutjämningsunderlag). De skatteinkomster som beaktas i utjämningsgränsen är kommunalskatten, kommunernas andel av samfundsskatten och fastighetsskatten för kärnkraftverk. Vid utjämningsgränsen används de kalkylerade skatteinkomsterna. Det innebär att både kommunalskatten och fastighetsskatten beräknas enligt de genomsnittliga skattesatserna i

landet. Detta garanterar att beloppet på utjämningen inte påverkas av om en enskild kommun ändrar sin skattesats. En kommun beviljas ett tillägg, om kommunens kalkylerade skatteinkomster underskrider utjämningsgränsen. Tillägget är 80 procent av skillnaden mellan kommunens kalkylerade skatteinkomster och utjämningsgränsen. Ett avdrag görs för statsandelarna till en kommun, om kommunens kalkylerade skatteinkomster överskrider utjämningsgränsen. Avdraget är en aning progressivt och minst 30 procent av den del som överskrider utjämningsgränsen.

Avdrag och tillägg till statsandelen kan vara permanenta eller tidsbegränsade finansieringsposter som an knyter till finansieringsarrangemangen mellan staten och kommuner. Vanligen är de kostnadsneutrala i finansieringsrelationen mellan stat och kommun. Kompensationerna för skatteförluster vid skatteavdrag är den klart mest betydande posten av detta slag. År 2019 uppgår de sammanlagt till cirka 2 miljarder euro. Vid beredningen av statsbudgeten 2020 föreslås det att kompensationerna för skatteförluster ska överföras till ett separat anslagsmoment. Betydande avdragsposter är bland annat avdrag som är förknippade med konkurrenskraftsavtalet och kommunernas finansieringsandel av det grundläggande utkomststödet. Minskningar och öknningar av statsandelen har kritiserats för att de fördunklar beloppet på den statsandel som en kommun får och på så sätt gör statsandelsfinansieringen mindre transparent.

Statsandelsfinansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

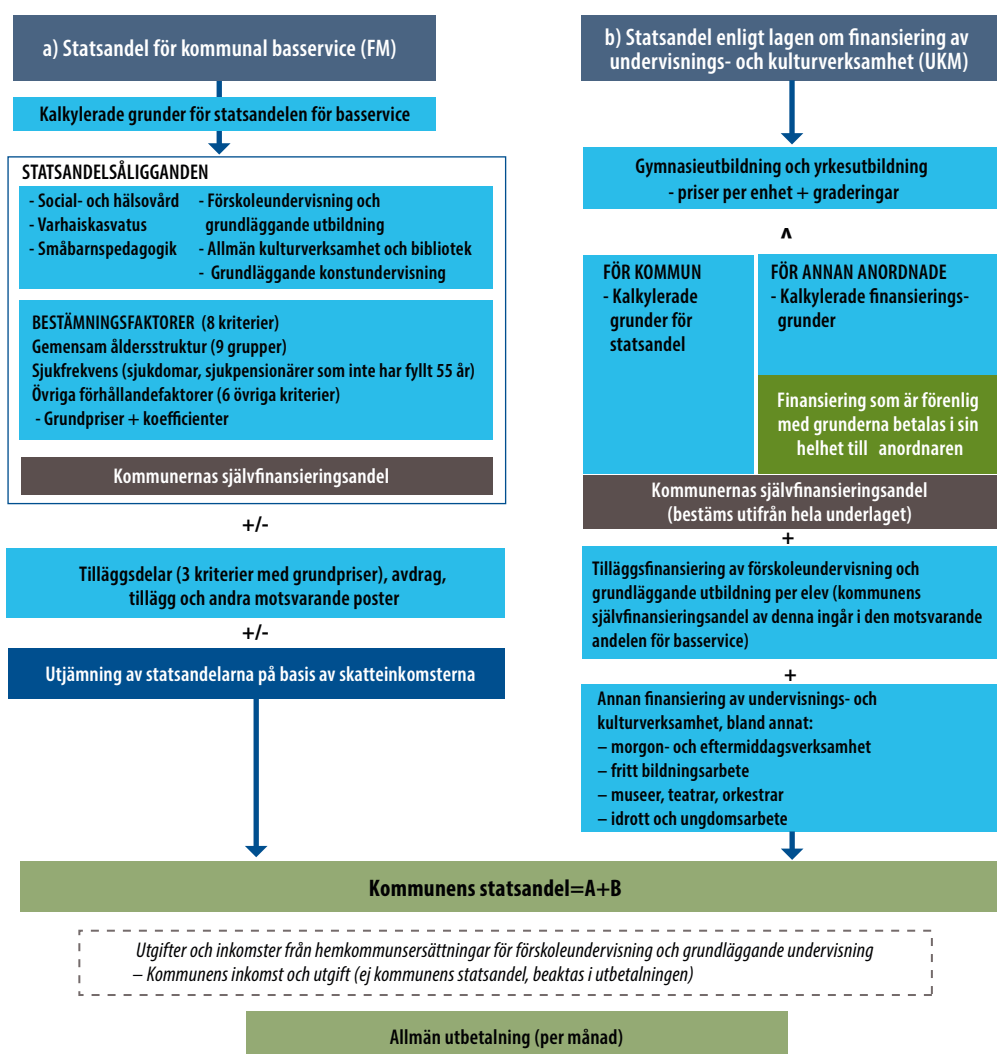
Den andra delen av statsandelssystemet (se figur 1), statsandelsfinansiering enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, inbegriper finansiering av utbildning på andra stadiet (gymnasier och yrkesutbildning), tilläggsfinansiering av grundläggande utbildning och finansiering av andra utbildnings- och kulturuppgifter, till exempel fritt bildningsarbete och konstinstitutioner.

Undervisnings- och kulturministeriet beviljar tilläggsfinansiering för förskoleundervisning och grundläggande utbildning i verksamhet som inte ingår i kommunernas åldersklassbaserade statsandelssystem, som förvaltas av finansministeriet. Den separata finansieringen fördelas till verksamhet vars omfattning varierar mellan kommuner och vars kostnadsnivå är betydligt högre än kostnaderna för vanlig grundläggande utbildning. Dessutom är en del av uppgifterna frivilliga.

Undervisnings- och kulturministeriet beslutar enligt utbildningsanordnare om den finansiering som ministeriet förvaltar. Grunden för finansiering är hemkommunsersättningsgrunddel som finansministeriet beslutar om varje år. Av grunddelen härleds priserna per enhet för förskoleundervisning och grundläggande utbildning med de koefficienter som fastställs i finansieringslagen. Priset per enhet för en privat anordnare av grundläggande utbildning höjs med ett belopp som motsvarar mervärdesskatten.

Vad gäller det relevanta som utgör grund för finansiering ligger antalet elever den 20 september det år som föregår finansåret till grund för tilläggsfinansiering av förskoleundervisning för femåriga elever som omfattas av förlängda läroplikt, förskoleundervisning under det första året av en tvåårig förskoleundervisning, undervisning som grundar sig på förlängd läroplikt, tillägg för internatskola, skolhemsförhöjning och flexibel grundläggande utbildning.

Figur 1. Det finska statsandelssystemets struktur



2 Sverige

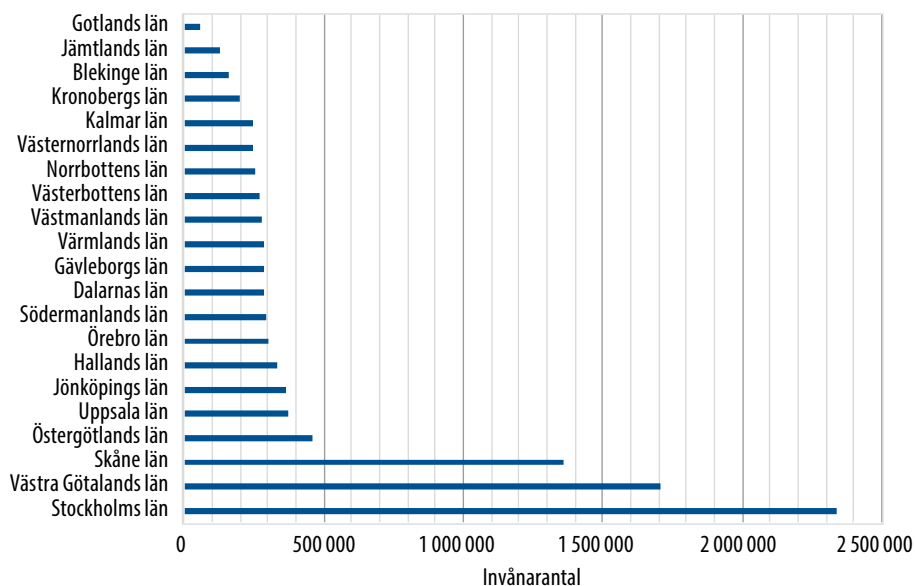
2.1 Den offentliga förvaltningens struktur och uppgiftsfördelning²

I Sverige är den offentliga förvaltningens struktur indelad i tre nivåer. Vid sidan av statsförvaltningen ansvarar regioner (tidigare landsting³) för regional förvaltning och kommuner för lokal förvaltning.

För tillfället är Sverige indelat i 21 län. I länens geografiska områden finns statsförvaltningens länsstyrelser och regionförvaltningens regioner. Länsstyrelsen är en allmän statsmyndighet i länet och övervakar att de riksomfattande målen även uppfylls på länsnivå. År 2018 var invånarantalet i medianlänet 286 547. Bortsett från några undantag var invånarantalet i de flesta län 200 000–500 000 under 2018.

² Statistik från Sverige, om inget annat anges: SCB. 2019. (<https://www.scb.se/hitta-statistik/>)

³ Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Enligt lagen kan landsting frivilligt ta ansvaret för regional utveckling och därmed använda beteckningen region. Den 1 januari 2019 blev de sista landstingen också regioner.

Figur 1. Invånarantalet per län i Sverige 2018.

Regionfullmäktige är det högsta beslutande organet i regionen och utses genom val. Antalet regioner är 20 och varje region omfattar ett läns geografiska område. Det finns undantagsvis ingen region i Gotlands län, utan Gotlands kommun ansvarar även för regionens uppgifter.

Regionernas viktigaste ansvarsområden är hälso- och sjukvård samt tandvård för invånare under 20 år. Regioner och kommuner ansvarar gemensamt för att ordna kollektivtrafiken. Regioner kan frivilligt även ta ansvaret för vissa kulturuppgifter och exempelvis uppgifter inom turism och utbildning.

Sedan 2019 har alla regioner utöver de övriga uppgifterna ett regionalt utvecklingsansvar, som tidigare hörde till länsstyrelserna⁴.

I Sverige finns det 290 kommuner som skiljer sig avsevärt från varandra vad gäller invånarantal, areal och skatteintäkter. År 2018 var invånarantalet i mediankommunen 15 971. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen.

Kommunerna har ett stort antal olika lagstadgade, obligatoriska uppgifter och frivilliga uppgifter. Kommunerna har ett större uppgiftsfält än regionerna. Kommunernas

⁴ SKL. 2019. Alla landsting blir regioner.
(<https://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/allalandstingblirregioner.26062.html>)

obligatoriska uppgifter är bland annat socialtjänst, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundläggande utbildning, utbildning på andra stadiet, äldreomsorg, handikappomsorg, detaljplanläggning samt markanvändnings- och infrastrukturplanering. Ofta ansvarar kommunerna frivilligt även för fritidsverksamheten, kulturverksamheten och olika uppgifter inom boende och sysselsättning⁵.

Både regionernas och kommunernas självstyrelse är tryggad genom grundlagen (regeringsformen) sedan 1974. Den omfattar även en självständig beskattningsrätt. Närmare bestämmelser om kommunernas och regionernas organisation och uppgifter finns i kommunallagen (SFS 2017:725).

5 Statskontoret. 2011. Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011. (<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/Offentliga-sektorns-utveckling-2011.pdf>)

Tabell 1. Den offentliga förvaltningens uppgiftsfördelning

Verksamhet	Sverige
Utbildning	
Småbarnspedagogik	L
Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	L
Utbildning på andra stadiet	L
Social- och hälsovård	
Hälsovård	R
Sjukvård	R
Tandvård	R+L**
Socialvård	L
Äldrevård	L
Tjänster för personer med funktionsnedsättning	L
Miljö- och hälsoskydd	L
Förebyggande hälso- och sjukvård	R
Arbetskraftscentraler	S
Integration av invandrare	SV
Infrastruktur*	L
Markanvändning och byggande	L
Biblioteksväsende	L
Brand- och räddningsverksamhet	L
Kulturtjänster	L
Idrottstjänster	L
Kollektivtrafik	R+L
Regionutveckling	R

S = Staten R = Regionförvaltning L = Lokalförvaltning

* Vägar, vatten, energi, avfallshantering

** Regionförvaltningen ansvarar för tandvården för personer under 20 år

2.1.1 Kommunernas och regionernas intäktstrukturer⁶

Kommunernas och regionernas intäkter består av inkomstskatt, en fastighetsavgift som staten har fastställt, statsbidrag och övriga intäkter. Inkomstskatten är den största inkomstkällan, och varje kommun och region får själv fritt fastställa skattesatsen på inkomstskatten. Kommunerna och regionerna har ingen del i samfundsskatten och uppbär ingen fastighetsskatt. Inkomstskatten är med andra ord den enda formen av regional och lokal

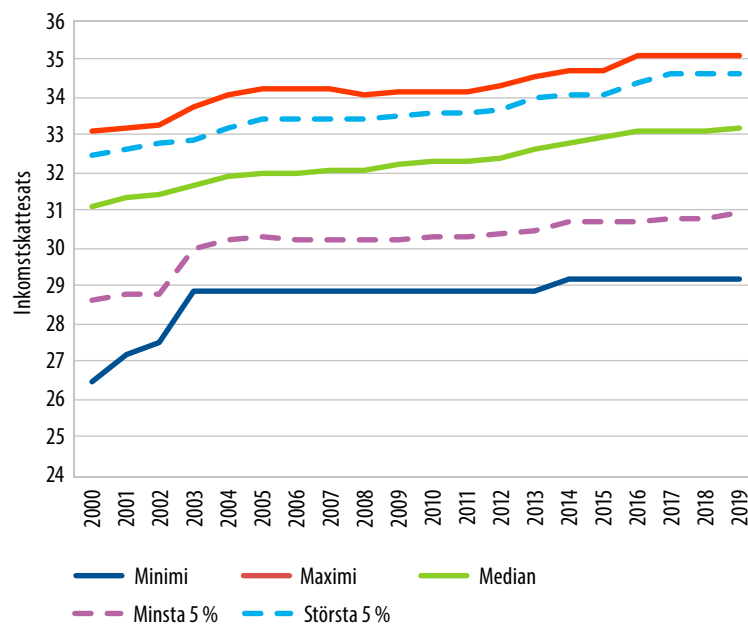
6 SKL. 2019. Sektorn i siffror. (<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>)

skatt. År 2019 uppgick medelskattesatsen för kommunerna och regionerna till 33,03 procent (kommunerna: 21,63 procent och regionerna: 11,40 procent).

Den kommunala fastighetsavgiften är 0,75 procent av beskattningsvärdet, dock högst 7 687 kronor (cirka 711 euro) per år.

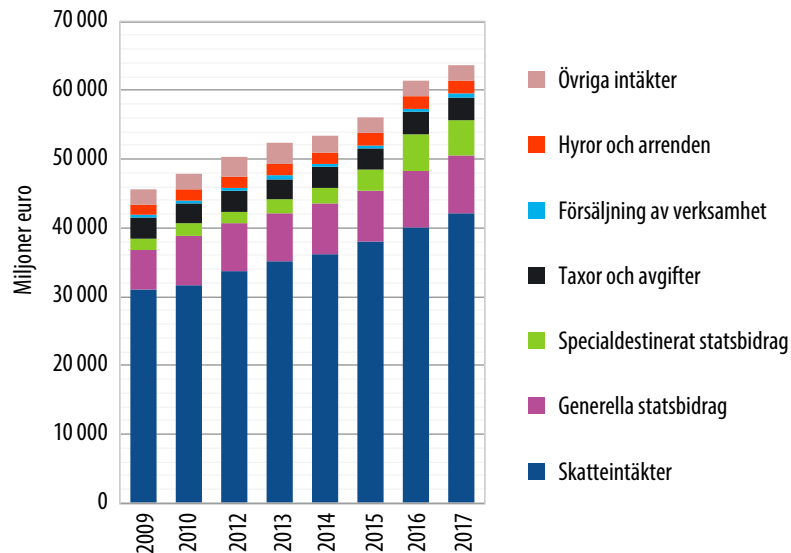
Figur 2 visar hur den sammanräknade inkomstskattesatsen har utvecklats i Sverige. Med alla indikatorer har skattesatserna har stigit stadigt. Det finns stora skillnader mellan skattesatserna, men de senaste åren har skillnaderna nästan inte alls ökat. År 2019 var skillnaden mellan den lägsta och högsta skattesatsen 5,97 procentenheter.

Figur 2. Utveckling av den sammanräknade inkomstskattesatsen för kommunerna och regionerna.

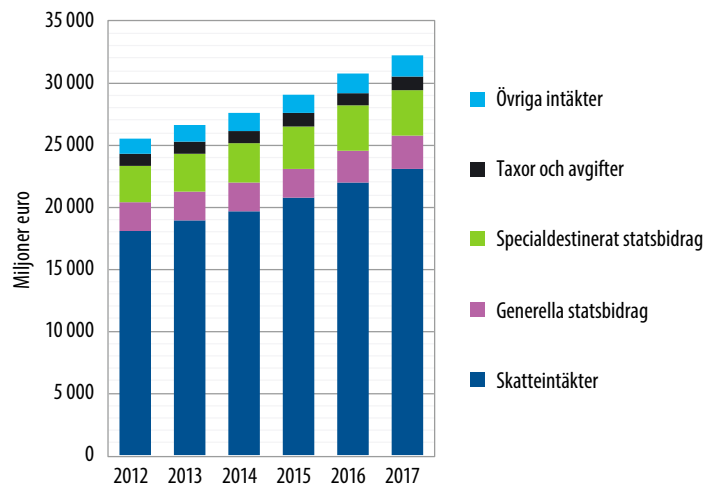


År 2017 stod kommunernas skatteintäkter för 66,1 procent av de sammanlagda intäkterna. De sammanräknade statsandelarna och de specialdestinerade statsbidragen stod för 21,3 procent och taxorna och avgifterna för 5,2 procent. Intäkterna från försäljning samt hyrorna och arrendena stod för 3,6 procent och de övriga intäkterna för 3,7 procent.

De senaste åren har kommunernas skatteintäkter ökat stadigt främst till följd av att de förvärvsinkomster som beskattas i kommunalbeskattningen har stigit (figur 3). Statsbidragen har också ökat de senaste åren, särskilt de specialdestinerade statsbidragen.

Figur 3. Utveckling av den kommunala intäktsstrukturen i Sverige

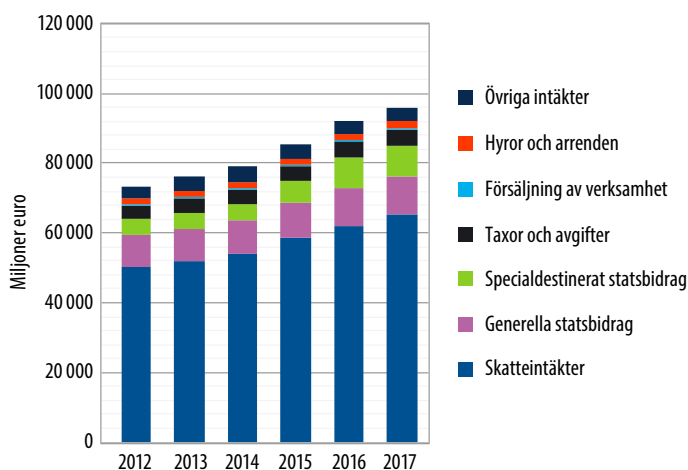
Figur 4 visar de svenska regionernas intäktsstruktur och dess utveckling de senaste åren. År 2017 bestod 71,5 procent av regionernas sammanlagda intäkter av skatteintäkter. De sammanräknade statsbidragen stod för 19,9 procent och taxorna och avgifterna för 3,4 procent. De övriga intäkterna uppgick till 3,7 procent⁷.

Figur 4. Utveckling av den regionala intäktsstrukturen i Sverige

⁷ För bättre jämförbarhet används i denna rapport euro som myntenhet. Kronorna har omräknats i euro enligt kursen den 9 maj 2019 (1 euro = 10,80 svenska kronor).

År 2017 uppgick kommunernas och regionernas sammanräknade intäkter till cirka 95 miljarder euro (figur 5). Kommunalskatteintäkterna stod för 67,9 procent av beloppet. De sammanräknade statsbidragen stod för 20,9 procent.

Figur 5. Den sammanräknade regionala och kommunala intäktsstrukturen i Sverige



2.2 Det kommunala utjämningsystemet

Det kommunala utjämningsystemet i Sverige består av generella statsbidrag och riktade (specialdestinerade) statsbidrag.

Syftet med systemet är att skapa enhetliga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner att ordna lika offentliga tjänster för invånarna oberoende av invånarnas inkomstnivå eller andra så kallade strukturella skillnader (jämför med Finlands behovs- och förhållandefaktorer).

Det kommunala utjämningsystemet består av fem delar som alla är generella statsbidrag: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost. Det finns ett separat system för varje del, såväl för kommuner som för regioner⁸. En närmare beskrivning av delarna finns i avsnitt 2.2.

År 2019 är det generella statsbidraget 7,2 miljarder euro till kommuner och 2,9 miljarder euro till regioner.

⁸ Statskontoret. Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

De specialdestinerade statsbidragen är bidrag som kommuner och regioner kan ansöka om för vissa ändamål. År 2018 hade Sverige 180 olika specialdestinerade statsbidrag, av vilka 151 var riktade till kommuner och 29 till regioner. År 2016 var bidragen cirka 2 miljarder euro till kommuner och cirka 1,1 miljarder euro till regioner.

Utöver de ovannämnda posterna betraktas ofta även statens kostnadsersättningar som specialdestinerade statsbidrag. En kommun eller en region kan beviljas kostnadsersättning för ett visst uppdrag på grund av att staten har beslutat att kommunen eller regionen är skyldig att utföra uppdraget. År 2016 uppgick kostnadsersättningarna till 3 miljarder euro för kommunerna och till 2,5 miljarder euro för regionerna⁹.

2.2.1. Utvecklingen under de senaste åren¹⁰

Underlaget för det kommunala utjämningsystemet i Sverige skapades 1993, i och med en mer omfattande kommunalekonomisk reform. Då avskaffades de flesta specialdestinerade statsbidrag och ett system för generella statsbidrag infördes. Systemet bestod av både inkomstutjämning och kostnadsutjämning. Inkomstutjämningen gällde dock inte för kommuner vars skatteintäkter var högre än genomsnittet (jämför med den även i Finland tillämpade kompletteringen av skatteinkomster).

År 1996 infördes det nya kommunala utjämningsystemet som bestod av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och införandebidrag. Systemet gällde för alla kommuner och landsting. Det generella statsbidraget var ett särskilt anslag och kommunerna beviljades ett lika stort bidragsbelopp per invånare. Finansieringen av utjämningsarna byggde helt på en överenskommelse mellan kommuner och mellan landsting.

Vid ändringen 2005 avskaffades det generella statsbidraget. Det ersattes med ett bidrag som kopplades till inkomstutjämningen. Skatteutjämningsunderlaget höjdes från 100 procent till 115 procent för kommuner och till 110 procent för landsting. Därmed övergick merparten av finansieringen av inkomstutjämningen till staten.

År 2012 höjdes skatteutjämningsunderlaget till 115 procent för landsting. Orsaken var att ansvaret för att ordna lokaltrafik överfördes från kommuner till landsting. I och med ändringen måste tyngdpunkterna i kommunalbeskattningen också ändras så att kommunernas och landstingens inkomstskattesats sjönk respektive steg. För att undvika oönskade

⁹ Statskontoret. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018. (<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2019/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-landsting-2018/>)

¹⁰ Statskontoret. Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/2017105.pdf>)

konsekvenser skulle inkomstunderlaget och utjämningsystemet vara symmetriska mellan kommuner och landsting.

År 2014 fördes en debatt om på vilket sätt avdraget för inkomstutjämning skulle påverka den ekonomiska tillväxten i kommuner som betalar utjämningen. Till följd av detta sänktes kompensationsgraden för avdrag från 85 till 60 till den del som överstiger 115 procent. Vad gäller kostnadsutjämningen uppdaterades grunderna för beräkning av variabler i flera delmodeller.

De kompensationsändringar som gjordes i avdraget för inkomstutjämning 2016 återkallades och kompensationsgraden på 85 procent infördes igen.

2.2.2 Det kommunala utjämningsystemets struktur

Inkomstutjämning¹¹

Med inkomstutjämning utjämnas skillnader i skatteintäkterna mellan kommuner och mellan regioner. Sedan 2005 finansierar svenska staten en stor del av denna utjämning. En liten del, cirka 10 procent, kommer även från kommuner och regioner vars utjämning omfattas av ett avdrag. Sett till beloppet utgör inkomstutjämningsavgifterna den mest betydande delen av det kommunala utjämningsystemet (85 procent).

Inkomstutjämningen sker i två separata system, ett för kommuner och ett för regioner. Beräkningsmetoden och principerna är dock desamma i bägge systemen.

Utjämningen utgår alltid från det genomsnittliga skatteunderlaget under två föregående år per invånare i landet. För att skatteunderlaget ska motsvara utjämningsårets nivå räknas skatteunderlaget upp med faktorer som beskriver den förväntade utvecklingen året före utjämningsåret och utjämningsåret. Uppräkningsfaktorerna fastställs varje år av regeringen i anslutning till budgetpropositionen.

Skatteutjämningsunderlaget som används i inkomstutjämningen är 1,15 gånger detta uppräknade skatteunderlag. Det erhålls med andra ord ett skatteutjämningsunderlag som är 115 procent av medelskattekraften per invånare i landet. Om en kommuns eget skatteunderlag underskrider skatteutjämningsunderlaget får kommunen ett tillägg. Om en kommuns skatteunderlag överskrider skatteutjämningsunderlaget får kommunen ett avdrag.

11 Statskontoret. Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

För att räkna ut storleken på tillägget och avdraget multipliceras skillnaden mellan skatt-
eutjämningsunderlaget och kommunens skatteunderlag med den så kallade länsvisa skat-
tesatsen. Den länsvisa skattesatsen varierar i olika län och består av en skattesats, en faktor
för att korrigera för länsvisa skillnader i skatteväxlingen samt en faktor som bestämmer
kompensationsgraden i inkomstutjämnningen.

De länsvisa skattesatser som används respektive utjämningsår baseras på medelskattesat-
sen i riket år 2003. Medelskattesatsen (utdebiteringen) som används är för kommunerna
20,64 procent och för landstingen 10,53.

Vid beräkningen av de länsvisa skattesatserna utgår man även från skatteväxlingarna i
landet från 1991 till utjämningsåret. Under främst 1990-talet skedde betydande skatteväx-
lingar mellan kommuner och landsting beroende på att verksamheter bytte huvudman.
Storleken på dessa skatteväxlingar skiljde sig dock åt mellan länen, och därför måste de
länsvisa skattesatserna justeras. Kommuner i län där skatteväxlingen varit större än 4,16
procent (genomsnittet i riket 1991–2003) får i beräkningen ett tillskott som motsvarar
skillnaden mellan växlingen och procentgränsen på 4,16. Den aktuella regionen som be-
finner sig i en sådan situation får i sin tur ett lika stort avdrag.

Kompensationsgraden för bidragsmottagande kommuner är 95 procent och för bidrags-
mottagande landsting 90 procent. För den del som överstiger 115 procent är kompensa-
tionsgraden 85 procent för kommuner eller regioner som får ett avdrag.

EXEMPEL PÅ TILLÄGG FÖR KOMMUNER:

Länsvis skattesats =
[kompensationsgrad (0,95) * medelutdebitering (20,64)] + [skatteväxling i respektive länder –
genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16)]



Tillägg för kommuner, svenska kronor per invånare =
[(medelskattekraften i riket * 1,15) – kommunens medelskattekraft] * länsvis skattesats

År 2019 betalade sammanlagt 11 kommuner avdrag. Nio av dessa kommuner finns i Stock-
holmsregionen. Det finns stora skillnader mellan tillägg och avdrag. Eda (1 686 euro per
invånare) som finns i Värmlands län och nära gränsen mellan Norge och Sverige får högst
tillägg och Danderyd (-2 194 per invånare) i Stockholms län får högst avdrag.

Kostnadsutjämning¹²

Syftet med den svenska kostnadsutjämningen är att kompensera för strukturella skillnader mellan enskilda kommuner respektive regioner så att det är möjligt att organisera en lagstadgad verksamhet. Det gäller alltså sådana skillnader som kommunerna och regionerna inte själva kan påverka. Utjämning ska till exempel inte ske för kostnadsskillnader som beror på skillnader i avgiftssättning, vald servicenivå och effektivitet.

Kostnadsutjämningen är en relativt liten del av det kommunala utjämningsystemet i Sverige. Endast 9 procent av de utbetalda statsbidragen är kostnadsutjämningsbidrag.

Totalt omfattar kostnadsutjämningen tio delmodeller för kommunerna och fyra för landstingen.

Tabell 2. Delmodeller i dagens kostnadsutjämning

Delmodeller i kostnadsutjämningen för kommuner	Delmodeller i kostnadsutjämningen för regioner
Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg	Hälsa- och sjukvård
Förskoleklass och grundskola	Kollektivtrafik*
Gymnasieskola	Löner
Individ- och familjeomsorg	Befolkningsförändringar
Äldrevård	
Löner	
Befolkningsförändringar	
Barn med utländsk bakgrund	
Bebyggelsestruktur	
Kollektivtrafik*	

*Gemensam modell

Varje delmodell avser en verksamhet eller ett kostnadsslag. För varje delmodell beräknas en så kallad standardkostnad per invånare, en beräkning för varje kommun respektive region.

Standardkostnaderna från alla delmodeller summeras till en standardkostnad per invånare och per kommun eller region. Om standardkostnaden för en kommun eller en region är högre än den genomsnittliga strukturkostnaden i hela landet får kommunen eller regionen ett kostnadsutjämningsbidrag. Om i stället kommunens strukturkostnad är lägre än den genomsnittliga strukturkostnaden ska kommunen betala en kostnadsutjämningsavgift.

12 Statens offentliga utredningar. Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. SOU 2018:74. 2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/like-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

År 2019 är den genomsnittliga vägda strukturkostnaden i riket 3 760 euro per invånare. Största delen av de kostnader som ska räknas upp i kostnadsutjämnningen utgörs av kostnader för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, förskoleklass och grundskola samt äldreomsorg.

I Sverige sker finansieringen av kostnadsutjämnningen helt och hållet mellan kommuner och mellan landsting. Dock är det så att flera delmodeller kompenserar i olika riktningar. Det innebär att ett flertal av tilläggen och avdragen tar ut varandra. År 2018 nettades 80 procent av bruttoutjämnningen för kommunerna därför bort.

Omräkningen av standardkostnaden från varje delmodell har flera delar och är mycket detaljerad. Vissa variabler uppdateras varje år, andra mer sällan. För vissa delmodeller sker omräkning av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex året före utjämningsåret samt utjämningsåret. Omräkning gäller dock inte alla delmodeller. Information om variabler lämnas främst av statistikmyndigheten SCB.

Strukturbidrag¹³

Sedan 2005 ingår ett strukturbidrag i det kommunala utjämnningssystemet. Strukturbidraget bestäms främst utifrån regionalpolitiska grunder. Kriterierna för strukturbidrag fastställs i lagen (2004:773). Kommuner och regioner kan få bidrag om de hade rätt till tillägg enligt vissa tidigare regionalpolitiska delmodeller för kostnadsutjämnning. Strukturbidraget till kommunerna består av de tidigare delmodellerna *svagt befolkningsunderlag* och *näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder*. Dessutom kan en kommun ha rätt att få ett strukturbidrag, om kommunens intäkter minskar betydligt till följd av det nya utjämnningssystemet.

Strukturbidraget till regioner består av de tidigare delmodellerna *små landsting* och *större bidragsminskningar*.

År 2019 fick 21 procent av kommunerna och 30 procent av regionerna strukturbidrag. Största delen av bidragen beviljades regionerna Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Gotland samt kommunerna i dessa regioner. Trots att strukturbidraget i hela riket utgör endast 1,4 procent av statsbidragen kan bidraget vara viktigt för en enskild kommun eller region.

Storleken på strukturbidraget grundas på en beräkning som SCB gjort. Bidraget utgår med ett tills vidare fast årligt belopp per invånare. Därför kan endast befolkningsförändringar påverka det totala bidraget. Hela bidraget finansieras av staten.

¹³ Statskontoret. Det kommunala utjämnningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

Införandebidrag¹⁴

Förändringar i de kommunala utjämningsystemen leder alltid till effekter mellan kommunerna respektive regionerna. För att undvika drastiska effekter har det ansetts nödvändigt att införa en högsta gräns för effekterna av de årliga förändringarna. Det sista införandebidraget betalades 2014. Bidraget är utformat så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen till följd av förändringarna är begränsad till högst 250 kronor (cirka 23 euro) per invånare och år.

År 2018 utgick fortfarande införandebidrag för sju kommuner, och därefter upphörde bidraget för alla kommuner. Västerbotten är den enda region som fortfarande får införandebidrag 2019.

Regleringspost¹⁵

I det kommunala utjämningsystemet i Sverige finansieras en del av inkomstutjämnningen av staten. Statens andel påverkas till stor del av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Nivån på andelen bestäms innan storleken av det kommunala skatteunderlaget är känd. Det leder till att kostnaderna för statens inkomstutjämnning i verkligheten kan bli mindre eller större än väntat. Därför ingår en regleringspost i utjämningsystemet.

Om nettosumman av samtliga bidrag som ingår i systemet blir lägre än det belopp som staten beslutat tillföra kommunerna eller regionerna får dessa ett regleringsbidrag på kvarvarande belopp. Omvänt får kommunerna eller regionerna betala en regleringsavgift till staten om nettosumman av bidragen överstiger den bidragsram som staten satt. Regleringsposten utgår med ett enhetligt belopp per invånare.

14 Statens offentliga utredningar. Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting. SOU 2018:74. 2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/lite-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

15 Statskontoret. Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

Tabell 3. Statsbidrag till kommuner respektive regioner 2014–2019, miljoner euro.

	Inkomstutjämnning		Kostnadsutjämnning		Strukturbidrag	Införandebidrag	Regleringspost	Statsbidrag
	Tillägg	Avdrag	Tillägg	Avdrag				
Kommuner								
2014	5 699	-359	561	-562	177	225	207	5 947
2015	5 984	-391	590	-591	177	72	-35	5 806
2016	6 388	-588	615	-616	97	73	-31	5 937
2017	6 756	-663	662	-664	97	24	-9	6 204
2018	6 949	-681	690	-693	98	3	147	6 513
2019	7 220	-702	743	-745	97	0	664	7 277
Regioner								
2014	2 509	-31	187	-187	59	84	-224	2 398
2015	2 640	-38	187	-187	59	44	-389	2 316
2016	2 813	-83	189	-189	49	22	-435	2 367
2017	2 971	-106	198	-199	49	13	-367	2 560
2018	3 063	-107	210	-211	50	7	-283	2 729

2.2.3 Riktade statsbidrag¹⁶

Syftet med de riktade (specialdestinerade) statsbidragen är att motivera kommuner och regioner att utveckla den egna verksamheten inom vissa delområden. Genom bidrag kan regeringen lyfta fram viktiga teman och skapa incitament för att utveckla vissa delområden. De flesta specialdestinerade bidragen finns inom områdena utbildning samt vård och omsorg, och kravet är ofta en motprestation och slutrapportering. Det finns stora skillnader i storleken på bidragen och i den tidsperiod under vilken bidragen betalas ut.

De senaste åren har de specialdestinerade bidragen ökat stadigt. Enligt Statskontoret i Sverige var antalet specialdestinerade bidrag 180 till både kommuner och regioner under 2018. Två tredjedelar av bidragen är permanenta.

Vissa kostnadsersättningar till kommuner och regioner kan också räknas in i specialdestinerade statsbidrag. Ersättning betalas för ett uppdrag på grund av att staten har beslutat att en kommun eller en region är skyldig att utföra uppdraget. De senaste åren har kommunerna fått ersättning för migration och integration av asylsökande. Specialdestinerade bidrag samt kostnadsersättningar anges ofta som en totalpost till exempel i kommunernas intäktsstruktur.

¹⁶ Statskontoret. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018. (<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2019/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-landsting-2018/>)

2.3 Behov att ändra det kommunala utjämningsystemet

År 2010 fäste OECD uppmärksamhet vid följande tre egenskaper i det kommunala utjämningsystemet i Sverige: 1) systemet är komplext, 2) systemet saknar kapacitet att beakta alla kostnader för integration av invandrare på arbetsmarknaden och 3) i systemet ingår incitament som snedvrider beskattningen.

Enligt OECD:s förslag kan problemen i första hand lösas genom att kostnadsutjämnningen skiljs åt från övriga generella statsbidrag och förenklas till exempel så att antalet variabler i beräkningsformeln reduceras. OECD föreslog också att kostnaderna för migration skulle utredas noggrannare och att vikten av första generationens invandrare skulle ökas. Dessutom skulle inkomstutjämnningen enligt förslaget ändras så att systemet stegvis blir ett mindre utjämnande system. På så sätt ska välbeställda kommuner och regioner vara motiverade att utveckla det egna skatteunderlaget.

I den nuvarande inkomstutjämnningen används det genomsnittliga skatteunderlaget i landet som skatteutjämningsunderlag. Därför kan enskilda kommuner eller landskap inte påverka beloppet på utjämnningen genom att ändra beskattningen. Det har dock observerats att systemet påverkar både de välbeställda och de fattiga kommunernas vilja att utveckla det egna skatteunderlaget. De fattiga kommunerna litar på systemet och antar att de genom systemet får skäliga intäkter även utan att behöva höja skatterna. De välbeställda kommunerna kan i sin tur anse att kommunerna inte själva har möjlighet att på ett effektivt sätt utnyttja skatteintäkterna.

Kostnadsutjämnningen i Sverige anses vara mycket komplex, vilket har lett till en minskad transparens. Flera av delmodellerna och de komplicerade beräkningsformlerna bör förenklas. Dessutom gör det nuvarande systemet möjligt för kommunerna att påverka variablerna i vissa delmodeller och därigenom beloppet på utjämnningen.

Trots att övervakningen och utvärderingen av det kommunala utjämningsystemet har effektiviserats i Sverige är dessa problem fortfarande olösta. Sverige har försökt kompensera för kostnaderna för migration genom att öka de specialdestinerade bidragen. På kort sikt kan detta vara en bra lösning. Det finns dock vissa problem med de specialdestinerade bidragen. I Sverige beviljas flertal specialdestinerade bidrag, och dessa anses leda till en minskad transparens i finansieringssystemet och kommunernas självstyrelse. Dessutom kan en kommuns strävan att få specialdestinerade bidrag leda till att kommunen inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt lokala behov. Enligt OECD:s bedömning ligger antalet stadigt ökande specialdestinerade bidrag på en oroväckande nivå¹⁷.

17 Territorial Reviews Sweden 2017. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy. OECD:s publikationsserie: Territorial reviews. Publicerad den 8 mars 2017. (<http://www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm>)

2.3.1 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet

För tillfället bereder Sverige en uppdatering av kostnadsutjämningsystemet. Under 2018 kartlades ändringsbehoven, och en preliminär utredning är ute på remiss i kommunerna våren 2019.

I och med uppdateringen vill regeringen förenkla kostnadsutjämningsystemet. I den preliminära utredningen föreslås dock inga större ändringar i systemet, utan syftet är snarare att ge en bättre beskrivning av systemet och kalkylerna. Enligt utredningen är uppfattningen om att systemet är komplext överdriven.

Kommitténs ändringsförslag rör bland annat indexhöjningar, en ny delmodell för kommunal vuxenutbildning av invandrare inklusive utbildningen Svenska för invandrare, hänsyn till utbildningsnivån som en faktor för befolkningens hälsa, glesbygdsfaktor vid förskola och äldreomsorg, en ökad kompensation för ambulanstransporter i glesbygd och hänsyn till förändringen i antalet barn i både kommuner med växande befolkning och kommuner med minskande befolkning. Vad gäller ersättning för kostnader innebär det samlade utfallet av förslagen att antalet kommuner som är nettobetalarare i kostnadsutjämningsystemet minskar från nuvarande 122 till 102¹⁸.

För tillfället utreder Sverige även behoven att ändra kommunernas uppgifter och strukturer. I februari 2017 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté som fick i uppdrag att analysera i vilken utsträckning olika strukturella åtgärder (kommunal samverkan, kommunsammanslagningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder) kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Utredningen ska vara klar senast i oktober 2019¹⁹.

18 Statens offentliga utredningar. Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningsystemet för kommuner och landsting. SOU 2018:74. 2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/lite-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

Statskontoret. Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

19 Statens offentliga utredningar. Kommunutredningen (Fi 2017:02) (<http://www.sou.gov.se/kommunutredningen/>)

3 Danmark

3.1 Den offentliga förvaltningens struktur och uppgiftsfördelning²⁰

År 2007 genomfördes en omfattande reform av kommunal- och lokalförvaltningen i Danmark. Efter reformen var den offentliga förvaltningen indelat i tre nivåer. I reformen minskade antalet kommuner betydligt, från 271 till 98, och även uppgiftsfördelningen och utjämningsystemet ändrades. De danska länen avskaffades och i stället bildades fem regioner (regioner).

I anslutning till reformen fick de nya regionerna inte beskattningsrätt, i stället får de sin finansiering direkt av staten och kommunerna. Under dessa omständigheter uppfyller regionerna inte kriterierna för lokalförvaltning enligt Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Regionernas uppgifter är strikt definierade i lag (regionsloven, LBK nr 1032 af 06/07/2018) och de kan inte ens frivilligt åta sig andra uppgifter. Att organisera hälso- och sjukvården är den viktigaste och dyraste uppgiften. Därutöver ansvarar regionerna för utveckling av det egna området och befrämjande av tillväxt samt för den interkommunala kollektivtrafiken.

De fem danska regionerna är mycket olika vad gäller deras areal och invånarantal (tabell 4). Arealen för huvudstadsregionen (Region Hovedstaden) är minst medan invånarantalet är störst. Regionfullmäktige (regionsråd) är det högsta beslutande organet i regionen och utses genom val.

²⁰ Statistik från Sverige, om inget annat anges: Danmarks statistik.
(<https://www.dst.dk/da/Statistik/kommunekort/statistikbanktabeller-paa-kommuneniveau>)

Tabell 4. Regionerna i Danmark

Region	Invånarantal (1.1.2019)	Kommunantal	Areal, km ²
Hovedstaden	1 835 562	29	2 561
Sjælland	836 738	17	7 273
Syddanmark	1 223 348	22	12 191
Midtjylland	1 320 678	19	13 142
Nordjylland	589 755	11	7 931

Källa: Danmarks statistik

I anslutning till förvaltningsreformen ökade kommunernas uppgifter. En mängd uppgifter överfördes från de indragna länen till kommunerna, och en del av länens skatteinkomster kanaliserades med de nya uppgifterna till kommunerna. Ansvaret för hälsovården överfördes nästan helt till regionerna medan den förebyggande delen förblev på kommunernas ansvar efter reformen. Kommunerna har också en betydande roll i sysselsättningsfrågor, eftersom sysselsättningscentralerna (jobcentren) upprätthålls av kommunerna. Kommunernas övriga uppgifter är dagvård, grundläggande utbildning, åldringsvård, bibliotek, kultur, motionstjänster, räddningsväsende och befrämjande av näringsverksamhet.

Kommunernas uppgifter är huvudsakligen lagstadgade. Kommunerna får i regel inte idka affärsverksamhet och dessutom är beviljandet av ekonomiskt stöd åt företag reglerat²¹.

Med hjälp av finansieringsmodellen motiveras kommunerna till förebyggande hälsovård: kommunerna betalar cirka 20 procent av regionernas utgifter för hälsovården. Om en kommun lyckas förebygga sjukhusremisser minskar också den kommunens betalningsandelar åt regionen. 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. Kommunernas andel av hälsovårdsutgifterna bestäms på basis av prestationer. Prestationerna baserar sig på diagnoser.

I Danmark finns 98 kommuner och i 89 kommuner är invånartantalet över 20 000. I mediankommunen är invånarantalet 42 863 (1.1.2019). I europeisk jämförelse är de danska kommunerna bland de största. Kommunfullmäktige (kommunalbestyrelsen) är det högsta beslutande organet i kommunen och utses genom val.

21 Mehtonen, Mikko. 2016. Danmarks modell – En utredning om styrningen av kommunalekonomi. Kommunförbundets nätpublikation.

Staten ansvarar också för en del av basservicen. Statens uppgifter är bland annat att koordinera och reglera hälsovården samt att organisera gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen.

Tabell 5. Den offentliga förvaltningens uppgiftsfördelning

Verksamhet	Danmark
Utbildning	
Småbarnspedagogik	L
Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	L
Utbildning på andra stadiet	S
Social- och hälsovård	
Hälsovård	R
Sjukvård	R
Tandvård	R
Socialvård	L
Äldrevård	L
Tjänster för personer med funktionsnedsättning	L
Miljö- och hälsoskydd	R
Förebyggande hälso- och sjukvård	L
Arbetskraftscentraler	L
Integration av invandrare	S+L
Infrastruktur*	L
Markanvändning och byggande	R
Biblioteksväsende	L
Brand- och räddningsverksamhet	L
Kulturtjänster	L
Idrottstjänster	L
Kollektivtrafik	R+L
Regionutveckling	R

S = Staten R = Regionförvaltning L = Lokalförvaltning

* Vägar, vatten, energi, avfallshantering

Bestämmelser om de danska kommunernas självstyrelse finns i grundlagen (grundloven § 82). Enligt grundlagen fastställs kommunernas rätt att självständigt sköta sina ärenden under tillsyn av staten genom lag.

3.1.1 Kommunernas och regionernas intäktsstrukturer

I Danmark bygger styrningen av kommunalekonomin på en årlig förhandling mellan kommunerna och staten. Kommunförbundet i Danmark (Kommunernes Landsforening, KL) har huvudansvar för förhandlingarna som ska resultera i en totalram **på utgiftssidan**. I avtalet bestäms det förestående budgetårets omkostnader och investeringar samt ramarna för kommunernas skattesatser. I samband med avtalet fastställs även nivån på den allmänna statsandelen så att finansieringsprincipen uppfylls. Kommunernas upplåning fastställs också enligt avtalet.

När avtalet om totalramen har ingåtts med staten inleder KL koordinering av kommunernas budgetar. Kommunernas budgetar ska koordineras så att kommunernas sammanlagda utgifter hålls inom totalramen. Inom ramen kan såväl landsvisa som kommunvisa prioriteringar göras, men totalramen får inte överskridas. Budgetavtalet mellan staten och kommunförbundet är inte juridiskt bindande, men innefattar lagstadgade sanktioner. Sanktioner används som incitament, och bortsett från ett undantag man har inte varit tvungen att tillämpa dem.

Det ligger i både kommunernas och statens intresse att uppnå ett avtal. Avtalet ger kommunerna möjlighet till lokala prioriteringar och staten ett verktyg för att styra den offentliga ekonomin.

Staten för likadana budgetförhandlingar med varje region. Regionerna har en egen intresseorganisation, Danske Regioner, som förhandlar med staten på regionernas vägnar.

Inkomstsidan i kommunernas budgetar fastställs genom ett särskilt förfarande där kommunerna väljer mellan två budgeteringspraxis. Året före utjämningsåret publicerar finansministeriet och inrikesministeriet prognoser för kommunernas inkomster. Baserat på prognoserna kan kommunerna välja att budgetera antingen utifrån statens kalkyl eller utifrån en egen prognos.

Om en kommun väljer att använda statens kalkyl får kommunen statens garanti. Det innebär att staten garanterar kommunen en inkomstbas lika stor som i kalkylen, även om de faktiska skatteinkomsterna är lägre än de kalkylerade. De faktiska skatteinkomsterna justeras inte i efterhand. Praxisen ger kommunen säkerhet i budgeteringen, men beaktar inte alltid den tillväxt som sker inom kommunens område.

Om kommunen budgeterar sina skatteinkomster utifrån egen prognos (eller KL:s prognos), betalar staten till kommunen ett förskott på skattefinansieringen som baserar sig på prognosen. Också utjämningsystemet i statsandelarna kalkyleras utgående från den skattebas som kommunen kalkylerat. Skattefinansieringen justeras två år efter budgetåret utgående från statistiken över utfall. I samband med justeringen får kommunen antingen ett tillägg

till skattefinansieringen eller så ska kommunen återbetala en del. Betalningen sker i samband med statsandelen. Det belopp som kommunen ska återbetala finansieras genom att minska alla kommuners allmänna statsandelar. Ur kommunernas synvinkel innebär budgetering på basis av egen prognos på så sätt en risk. Den kan dock vara lönsam om kommunen är säker på en framtida tillväxt²².

År 2018 budgeterade 15 kommuner utifrån egen prognos medan 83 kommuner budgeterade utifrån statens kalkyl.

Kommunernas inkomster består främst av skatteinkomster, statsandelar och verksamhetsintäkter. En liten del består även av ersättningar som staten har betalat till kommunerna. År 2018 uppgick inkomsterna till cirka 60 miljarder euro²³.

Skatteinkomster är kommunernas största inkomstkälla (38 miljarder euro 2018). I Danmark får kommunerna utöver inkomstskatt även delar av samfundsskatten, fastighetskatten och forskarskatten (en nedsatt inkomstskatt för utlänningar som innehar toppkompetens).

Kommunerna får själva bestämma inkomstskattesatsen och fastighetskattesatsen, och de övriga skatterna uppbärs utgående från samma skattesats i hela landet. När en kommun fattar beslut om inkomstskattesatsen ska kommunen i budgetkoordineringsprocessen emellertid beakta ändringarna i skattesatserna i de övriga kommunerna. År 2018 stod inkomstskatten för cirka 85 procent av kommunernas sammanräknade skatteinkomster.

Av samfundsskatten får kommunerna 13–16 procent och staten återstoden. Samfundsskatteinkomsten utjämnas enligt genomsnittet i landet så att de samfundsskatteinkomster som avviker från genomsnittet utjämnas med 50 procent.

Allmänna statsandelar och utjämningsystem avseende allmänna statsandelar är en annan stor inkomstkälla för kommunerna. År 2018 fick kommunerna 10 miljarder euro från denna källa. En närmare beskrivning av utjämningsystemet finns i avsnitt i 3.2.2.

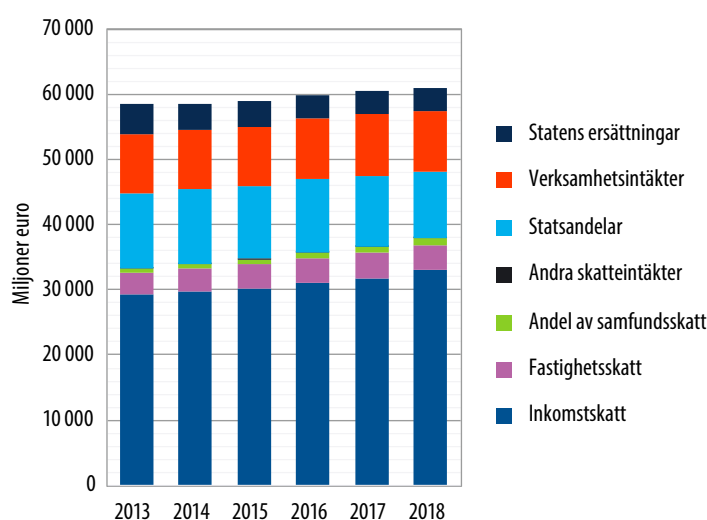
Staten betalar även riktade ersättningar till kommunerna. Dessa utgår bland annat från de inkomstöverföringar som kommunerna har betalat (till exempel arbetslöshetsersättningar och förtidspensioner). År 2018 uppgick ersättningarna till 3,4 miljarder euro.

22 Mehtonen, Mikko. 2016. Danmarks modell – En utredning om styrningen av kommunalekonomin. Kommunförbundets nätpublikation.

23 För bättre jämförbarhet används i denna rapport euro som myntenhet. Kronorna har omräknats i euro enligt kursen den 14 maj 2019 (1 euro = 7,47 danska kronor).

Före reformeringen 2016 deltog staten i kommunernas kostnader för inkomstöverföringar med en viss ersättningsprocentsats som sjönk med tiden. Efter reformeringen sjönk procentsatsen betydligt och finansieringen började fördelas främst genom statsandelar. På så sätt är kommunerna mer motiverade att minska exempelvis antalet arbetslösa.

Figur 6. Utveckling av den kommunala intäktsstrukturen i Danmark



Kommunerna i Danmark får inte fritt ta lån för verksamhet som finansieras med skattemedel. Istället godkänner social- och inrikesministeriet låneupptagning för vissa ändamål, och kommunerna kan ansöka om tillstånd till låneupptagning inom dessa teman. År 2017 fick kommunerna ta lån för 180 miljoner euro för tre ändamål. Sammanlagt 46 kommuner beviljades rätt att lyfta lån för investeringar och projekt med vilka man uppnår en inbesparing i omkostnaderna med minst 7 procent. Tretton kommuner beviljades lånefullmakter för byggnadsprojekt inom kultur- och idrottsväsendet och för investeringar som förhindrar klimatförändringen. Dessutom fick 32 kommuner uppta lån i syfte att förbättra sin likviditet. I och med denna praxis har kommunernas låneupptagning varit måttlig.

I Danmark finansieras flera tjänster inom den kommunala basservicen helt eller delvis med kundavgifter, till exempel vatten- och avloppsservicen. Kommunerna uppbär klientavgifter för bland annat serviceboende, dagvård och eftermiddagsverksamhet. För tjänster som helt finansieras med användaravgifter får kommunerna fritt ta lån via Kommune Kredit. Kommune Kredit är ett kreditinstitut som endast beviljar lån åt kommuner och regioner. Institutet bedriver verksamhet under tillsyn av det danska näringsministeriet. Alla kommuner i Danmark är medlemmar i Kommune Kredit och bär ett solidariskt ansvar för företags åtaganden.

År 2018 var den genomsnittliga kommunalskattesatsen 24,9 procent. Medelskattesatsen har legat på nästan samma nivå sedan reformen 2007. År 2018 var den högsta skattesatsen 27,8 procent och den lägsta 22,5 procent. Dessa har också varit nästan oförändrade²⁴.

Den måttliga utvecklingen beror på syftet att behålla totalskattegraden oförändrad. Om den sammanräknade skattegraden för kommunerna stiger, utlöses en skattesanktion som straffar både enskilda kommuner och hela kommunsektorn på kollektiv nivå. En kommun kan med andra ord höja skattesatsen enbart om en annan kommun sänker sin skattesats till motsvarande belopp. Skattesatserna koordineras som en del av budgetkoordineringen mellan staten och kommunerna i syfte att undvika sanktioner.

I bruktagandet 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 kommunfältet²⁵.

Regionernas ekonomi består av tre separata sektorer: hälso- och sjukvård, regionutveckling och organisering av specialundervisning. Sett till kostnaderna är hälso- och sjukvården den största sektorn (97,1 procent). År 2017 uppgick regionernas inkomster till cirka 18 miljarder euro.

Merparten av inkomsterna från hälso- och sjukvården bestod av statsbidrag (cirka 80 procent). Bidraget utgörs av en fast basdel samt demografiska och socioekonomiska behovs- och förhållandekriterier för en enskild region. Ungefär en procent består av "statens incitamentstöd". En region kan beviljas incitamentstöd för förbättrad verksamhet, om regionen har uppnått de mål som har överenskommit på förhand. Målen överenskomms i anslutning till budgetförhandlingarna och utgår från aktivitetsnivån året innan. Aktivitetsnivån beräknas enligt antalet vidtagna åtgärder. Om regionen har lyckats öka aktivitetsnivån enligt ett överenskommet mål beviljar staten regionen ett incitamentstöd. Metoden mäter endast den tekniska effektiviteten och svarar inte på frågan om huruvida en patient har fått rätt vård. Återstoden av de inkomster som regionen får från hälso- och sjukvården finansieras på kommunernas vägnar.

Regionutvecklingen finansieras i sin tur av både staten och kommunerna. Statsbidragen utgör cirka 76 procent av dessa inkomster. Bidraget bestäms utifrån det demografiska och strukturella utgiftsbehovet i regioner. Strukturella beräkningsgrunder kan vara bland annat arbetslöshetsgrad, antal invånare som bor utanför stadsområden, antal bilar och

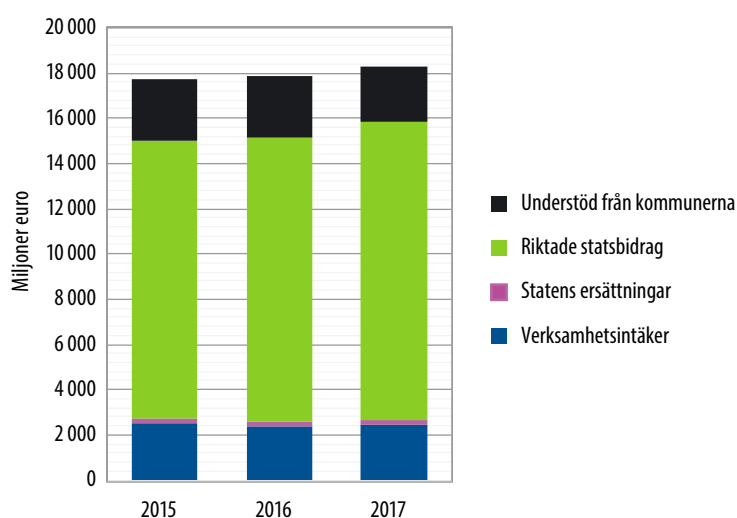
24 Skatteministeriet. skm.dk.

25 Mehtonen, Mikko. 2016. Danmarks modell – En utredning om styrningen av kommunalekonomin. Kommunförbundets nätpublikation.

arbetsresor som överstiger tolv kilometer. Den återstående delen, 24 procent, finansieras av kommunen.

Specialundervisningen finansieras helt med avgifter från kommuner²⁶.

Figur 7. Utveckling av den regionala intäktstrukturen i Danmark



3.2 Statsandelssystemet

3.2.1 Utvecklingen under de senaste åren²⁷

I Danmark utformades det nuvarande statsandelssystemet så tidigt som på 1970-talet. Sedan dess har finansieringsprinciper, generella statsandelar, så kallade objektiva kriterier (som kommunerna inte kan påverka) och ett utjämningsystem mellan kommuner spelat en viktig roll.

Vid förvaltningsreformen 2007 gjordes ändringar även i statsandelssystemet. Den generella statsandelen byttes till en statsandel som fördelas utifrån invånarantalet i stället för skattegrunden. Utjämningsystemet ändrades så att inkomstutjämningsystemet och kostnadsutjämningsystemet förenades till ett gemensamt "nettoutjämningsystem" (ett landsomfattande utjämningsystem).

²⁶ Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2014. Kommuner og Regioner – Opgaver og finansiering.

²⁷ Etzerot & Pedersen. 2018. Det kommunale udligningsystems opbygning og historik. Samfundøkonomen.

Det krävdes att utjämningsystemet skulle ha en noggrannare kostnadsutjämning, eftersom antalet uppgifter i kommunerna hade ökat och befolkningsstrukturen hade förändrats. År 2013 ändrades indikatorerna för kalkylerade kostnader och dessutom integrerades en del nya socioekonomiska kriterier i utjämningsystemet.

År 2016 standardiserades och reducerades de ersättningar som betalas till kommunerna. Detta hade en stor effekt på det ekonomiska läget i kommuner med ett stort antal långtidsarbetslösa och förtidspensionerade. Utjämningsprocenten i det landsomfattande utjämningsystemet höjdes från 58 procent till 61 procent i syfte att minska konsekvenserna. Avsikten var dock att höjningen skulle vara en tillfällig lösning.

År 2015 fick det danska ekonomi- och inrikesministeriets finanskommitté i uppdrag att utreda behoven att ändra statsandelssystemet. Målet var att minska konsekvenserna av reformen för kommunerna. Rapporten kartlade även på en allmän nivå behoven att ändra systemet.

Trots flera försök kunde man inte genom politiska förhandlingar nå samförstånd om en hållbar lösning, och förhandlingarna slutade i början av 2018.

En närmare beskrivning av behoven att ändra det danska utjämningsystemet finns i avsnitt 3.3.

3.2.2 Det danska statsandelssystemets struktur²⁸

I Danmark har statsandelssystemet (tilskuds- og udligningssystem) följande delar: en generell statsandel, ett landsomfattande utjämningsystem, huvudstadsutjämning, utjämning av högt strukturellt underskott och kompensation för överutjämning. Detta system gäller för kommunsektorn.

Generell statsandel

Generell statsandel för kommuner (bloktilskud) omfattar som term hela systemet för generella statsandelar. Merparten av den generella statsandelen används för finansiering av det landsomfattande utjämningsystemet och utjämningsystemet för högt strukturellt underskott. Den resterande delen av statsandelen fördelas jämnt på kommunerna i proportion till invånarantalet så att den utgiftsnivå som har överenskommit genom budgetförhandlingar kan täckas. År 2019 uppgick hela den generella statsandelen till 8,27 miljarder

²⁸ Källor som använts i avsnittet: Mehtonen, Mikko. 2016. Danmarks modell – En utredning om styrningen av kommunalekonomin. Kommunförbundets nätpublikation. & Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2018. Kommunal udligning og generelle tilskud 2019

euro. Ungefär 200 miljoner euro av beloppet fördelades direkt på kommunerna i proportion till invånarantalet.

Statsandelarnas totalnivå bestäms i regel utgående från föregående års statsandelar. Beloppet korrigeras enligt eventuella lag- och uppgiftsändringar.

År 2019 uppgick den villkorliga delen av den generella statsandelen till 4 miljarder danska kronor (cirka 535 miljoner euro). Om kommunerna håller sig inom den avtalade budgetramen får de ett tillägg. Om kommunerna överskrider budgetramen kan de gå miste om statsandel, maximalt till hela det villkorliga statsandelsbeloppet. Den villkorliga statsandelen fördelas jämnt på kommunerna i proportion till invånarantalet.

Det landsomfattande utjämningsystemet

Syftet med det landsomfattande utjämningsystemet (landsudligningen) är att utjämna möjligheterna att organisera tjänsterna i kommuner med varierande ekonomisk ställning. Systemet omfattar alla kommuner i Danmark och är den mest betydande delen av statsandelssystemet (79 procent eller 6,6 miljarder euro). Merparten av systemet finansieras av staten.

Systemet i Danmark är ett så kallat nettoutjämningsystem: ett kalkylerat över-/underskott räknas ut för varje kommun och det ligger till grund för utjämnningen. Det kalkylerade över-/underskottet utvisar hur väl kommunen kan organisera tjänsterna med medelskattesatsen enligt principen nedan.

$$\begin{aligned} & \text{Kommunens kalkylerade utgifter} - \text{kommunens kalkylerade skatteinkomster} \\ & = \text{kalkylerat under- eller överskott.} \end{aligned}$$

Kommunens kalkylerade kostnadsnivå grundar sig på invånarantal, åldersstruktur och kommunens socioekonomiska läge, dvs. variabler som kommunen själv inte kan påverka. De kostnader som förorsakas av demografien (invånarantalet och åldersstrukturen) beräknas så att en enhetskostnad räknas ut för varje åldersklass (15 klasser) och enhetskostnaden multipliceras med invånarantalet i klassen.

Nivån på det socioekonomiska läget kalkyleras med hjälp av ett index som bygger på 14 kriterier, bland annat arbetslöshet, låg utbildning och minskande invånarantal (se tabell 6). Indikatorerna för kriterierna baserar sig på en statistisk analys. I beräkningen av kostnaderna 2019 var demografins vikt 67 procent och det socioekonomiska indexets vikt 33 procent.

De kalkylerade skatteinkomsterna erhålls i sin tur genom att medelskattesatsen i landet multipliceras med kommunens egen skattebas. I beräkningen används antingen den skattebas som staten har garanterat kommunen eller den skattebas som bygger på kommunens egen kalkyl, beroende på vilken budgeteringspraxis kommunen har valt.

I det landsomfattande utjämningsystemet utjämnas skillnaden mellan kalkylerat utgiftsbehov och kalkylerade skatteinkomster med 61 procent. En kommun med underskott får en utjämning som uppgår till 61 procent av underskottet, och på motsvarande sätt ska en kommun med överskott betala ett belopp som uppgår till 61 procent av överskottet till systemet. De flesta kommuner uppvisar ett överskott. År 2019 uppvisade endast tio kommuner överskott i systemet.

Tabell 6. Kriterier och vikter som använts i beräkningen av det socioekonomiska indexet

Kriterium	Vikten i det socioekonomiska indexet
20–59-åriga arbetslösa	19 %
25–49-åringar som saknar utbildning	16 %
Antal hyresbostäder	5 %
Antal patienter inom psykiatri	5 %
Antal familjer som bor i vissa bostäder	15 %
Över 65-åriga ensamboende	2,50 %
Antal låginkomsttagare	8 %
Antal handikappade	5 %
Antal invandrare och ättlingar till dem	3 %
20–59-åriga arbetstagare med låg färdighetsnivå (utbildning)	5 %
Uppskattad befolkningsminskning	2 %
Antal barn med ensamförsörjande förälder	4 %
Antal barn som flyttat minst tre gånger	2,50 %
Antal barn i familjer med låg utbildningsnivå	8 %

Huvudstadsutjämning

Utöver det landsomfattande utjämningsystemet har kommunerna i huvudstadsregionen ett separat utjämningsystem (hovedstadsudligningen) som helt finansieras mellan dessa kommuner. Detta system omfattar alla kommuner inom Hovedstaden (exklusive Bornholm) och sex kommuner i Sjælland (sammanlagt 34 kommuner). Huvudstadsregionens separata utjämningsystem har motiverats med att kommunerna i regionen utgör en stor enhetlig stadsregion där pendlingen över kommungränserna är omfattande. År 2019 uppgick utjämningen till cirka 23 miljoner euro.

Huvudstadsutjämningen är också ett nettoutjämningsystem som utgår från kalkylerade kostnader och kalkylerad skatteinkomst. Till skillnad från den landsomfattande utjämningen beräknas de kalkylerade skatteinkomsterna i detta system genom att kommunens skattegrund multipliceras med "skattefaktor". Den kalkylerade faktorn är lika med de sammanlagda kalkylerade utgifterna orsakade kommunerna i huvudstadsregionen, dividerade med kommunernas sammanräknade skattegrund. På så sätt blir summan i systemet noll.

Den kalkylerade utgiftsnivån utgår, på samma sätt som det landsomfattande systemet, från demografien och det socioekonomiska indexet. I beräkningen används samma åldersklasser som i det landsomfattande utjämningsystemet, men inte samma priser per enhet. De socioekonomiska kriterierna liknar också kriterierna i det landsomfattande systemet.

Skattefaktor = de sammanlagda kalkylerade utgifterna/den sammanlagda skattegrunden för kommunerna i huvudstadsregionen

Kommunens kalkylerade skatteinkomster = kommunens skattegrund * skattefaktor

Kommunens under-/överskott = kommunens kalkylerade utgifter-kalkylerade skatteinkomster

I huvudstadsutjämningen får en kommun som uppvisar underskott en utjämning som uppgår till 27 procent av underskottet. På motsvarande sätt betalar en kommun som uppvisar överskott ett belopp som motsvarar 27 procent av överskottet. I utjämningen 2019 var antalet kommuner med överskott 13.

Utjämning av högt strukturellt underskott

Om en kommuns kalkylerade underskott i den landsomfattande utjämningen är större än medeltalet i landet, har kommunen rätt till utjämning av högt strukturellt underskott (udligningstilskud till kommuner med högt strukturellt underskud). Utjämningsgränsen för stöd är 95 procent av det genomsnittliga underskottet i landet, och kompensationsgraden är 32 procent för den del som överskrider utjämningsgränsen. Utjämningen finansieras av staten och uppgick till cirka 900 miljoner euro 2019. År 2019 omfattade utjämningen 58 kommuner.

Kompensation för överutjämning och dess finansiering

Kommuner som omfattas av utjämningen kan genom systemen vara tvungna att betala mycket stora utjämningsavdrag. Detta kan vara möjligt om en kommun har en stor skattegrund och en skattesats som är betydligt lägre än genomsnittet. Därför betalas kompensationer för överutjämning (overudligning).

För en kommun beräknas en så kallad maximal kompensationsgrad antingen i huvudstadsutjämningsen eller i utjämningsen av strukturellt underskott, beroende på vilken utjämningsystem kommunen omfattas av.

Maximal kompensationsgrad

= (93 % av kommunens skattesats – 61 % av medelskattesatsen i landet)
/skattefaktorn i utjämningsystemet

I huvudstadsutjämningsen är kompensationsgraden 27 procent. En kommun får en kompensation för överutjämningsen om den kalkylerade maximala kompensationsgraden är lägre än kompensationsgraden i utjämningsystemet. Ett överskott eller underskott i huvudstadsutjämningsen multipliceras med skillnaden mellan den maximala kompensationsgraden och kompensationsgraden i utjämningsystemet. Resultatet är antingen en positiv eller en negativ kompensation.

I utjämningsen av högt strukturellt underskott är kompensationsgraden 32 procent. Om den maximala kompensationsgraden skiljer sig från kompensationsgraden i utjämningsystemet, multipliceras deras skillnad med det underskott som har beräknats i utjämningsystemet. Resultatet är antingen en positiv eller en negativ kompensation. En kommun kan med andra ord vara tvungen att betala tillbaka en del av utjämningsen (en negativ kompensation), om kommunen i systemet har fått ett utjämningsstillägg för högt strukturellt underskott.

Kompensationssystemet finansieras mellan kommunerna. Därmed beräknas en enskild kommuns andel av finansieringen enligt en separat formel och kommunens invånarantal. Varje kommun deltar i finansieringen av kompensationen oberoende av om kommunen själv omfattas av huvudstadsutjämningsen eller utjämningsen av högt strukturellt underskott. År 2019 uppgick de utbetalda kompensationerna för överutjämningsen till cirka 46 miljoner euro.

3.2.3 Andra stöd- och utjämningsystem²⁹

Kommunerna beviljas förutom en generell statsandel och en utjämningsen även andra stöd (bidrag) enligt separata kriterier. Stöden och deras penningbelopp fastställs i lag (Lov om kommunal udligningsen og generelle tilskud til kommuner). Beloppen omvandlas till utjämningsårets nivå enligt utvecklingen av pris- och lönenivån. En närmare beskrivningsen finns i tabell 7.

²⁹ Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2018. Kommunal udligningsen og generelle tilskud 2019

Tabell 7. Andra stöd- och utjämningsystem. Belopp 2019.

Stöd	Grund för beviljande av stöd	Summa
Stöd för arbetslöshetsersättning	Enligt antalet arbetslösa	1,4 miljarder €
Stöd för kommuner som befinner sig i en speciellt svag ställning	Utifrån ansökan eller enligt avtal.	40 miljoner €
Stöd för kommuner som lider av svåra ekonomiska förhållanden	Utifrån kriterierna: Litet skatteunderlag, minskande befolkning, åldrande befolkning, glesbygd, svag arbetsmarknad osv.	41,6 miljoner €
Stöd för kommuner med särskilda ekonomiska problem inom huvudstadsregionen	Utifrån ansökan.	0,05 % av skattegrunden för kommunerna i huvudstadsregionen = 30,8 miljoner € (finansieras av huvudstadsregionen)
Stöd för befrämjande av äldreomsorg	Enligt det demografiska kriteriet.	98,9 miljoner €
Stöd för förbättring av kvaliteten på äldreomsorgen	Enligt det demografiska kriteriet.	132,6 miljoner €
Stöd för förbättring av kvaliteten på dagvården	Enligt befolkningsandelen för barn i åldern 0–5 år	74,2 miljoner €
Stöd för kommuner som har små öar	Enligt kostnaderna för färjetrafik, antalet skärgårdsinvånare och sjösträckan.	15,5 miljoner €
Stöd för ökommuner som saknar fast förbindelse till fastlandet	Fast belopp och en del som beräknas utifrån antalet passagerare och fraktmängden.	18 miljoner €
Stöd för minskning av avgifterna för fraktrafik från och till vissa öar	Utifrån omsättningen för fraktrafiken.	5 miljoner €
Stöd för minskning av färjeavgifterna för bilar och passagerare (vissa öar)	Utifrån kalkylerat stödbehov för färjerutten.	11,1 miljoner €
Utjämnning av extra kostnader för invandrare, flyktingar och ättlingar till dem	Enligt antalet vuxna, 6–16-åriga barn respektive 0–5-åriga barn med utländsk bakgrund.	671 miljoner € (finansieras mellan kommunerna)
Utjämnning av samfundsskatt	Utjämnningen av skatteinkomster är 50 procent för kommuner vars samfundsskatteintäkter har understigit eller överstigit den genomsnittliga samfundsskatteintäkten i landet.	117 miljoner € (finansieras mellan kommunerna)
Exceptionellt finansiellt stöd*	Delvis generellt (200 miljoner euro). Resten bestäms enligt ekonomiska kriterier.	468 miljoner €

* Ett extra stöd som fastställdes i budgetavtalet 2019

3.3 Behov att ändra statsandelssystemet

År 2016 standardiserades och reducerades de riktade ersättningar för inkomstöverföring som staten betalar till kommunerna (bland annat arbetslöshetsersättningar och förtidspensioner). Vid ändringen fick det danska ekonomi- och inrikesministeriets finanskommitté i uppdrag att utreda behoven att ändra statsandelssystemet. Målet var att minska konsekvenserna av reformen för kommunerna. Rapporten kartlade även på en allmän nivå behoven att ändra systemet.

Syftet med de reducerade ersättningarna var att motivera kommunerna att sysselsätta arbetslösa. Vid ändringen gällde det att övergå från ersättningar till ett statsandelssystem som är fördelat enligt objektiva kriterier. Enligt finanskommittén bör kriterierna för det landsomfattande utjämningsystemet omarbetas så att de bättre ska identifiera skillnaderna i kommunernas sysselsättningsläge.

Rapporten kommenterar även stabiliteten i utjämningsystemet. Utjämningsstillägget eller utjämningsavdraget för en enskild kommun bör inte få variera kraftigt från år till år.

Enligt rapporten är utjämningen av de extra kostnaderna för invandrare alltför stor. Tidigare analyser har visat att snittkostnaden per invandrare är cirka 50 procent mindre än den nya fördelningen som görs i utjämningsystemet.

Baserat på rapporten föreslog finanskommittén fem modeller för att ändra statsandelssystemet. Modellerna omfattar bland annat en totalintegration av ersättningssystemet i statsandelssystemet, nya kriterier för beräkning av kostnadsbehovet, minskning av utjämningen av kostnaderna för invandrare och stärkande av strukturella och regionala element³⁰.

Trots flera försök kunde man inte enas om en ny modell. De politiska förhandlingarna slutade i början av 2018 och projektet togs inte till ny behandling under regeringsperioden.

Till följd av den eventuella social- och hälsovårdsreformen ökar kommunernas uppgifter. Därmed ska även statsandelssystemet uppdateras. För närvarande finns det dock ingen närmare information om uppdatering av statsandelssystemet att tillgå.

30 Afrapporteringer fra Finansieringsudvalget. 2018. Økonomi- og Indenrigsministeriet.

4 Norge

4.1 Den offentliga förvaltningens struktur och uppgiftsfördelning

Den offentliga förvaltningen i Norge har tre nivåer: statsförvaltningen, landskapen (fylkeskommuner) och kommunerna.

För tillfället pågår en stor kommun- och landskapsreform i Norge, och ändringarna börjar gälla 2020. Till följd av reformen minskar antalet kommuner i Norge från nuvarande 423 till 356. Hela 119 kommuner slogs samman vilket leder till 47 nya kommuner. Dessutom görs en del ändringar på regionnivå. Antalet landskap minskar från nuvarande 19 till 11. Huvudstaden Oslo kommer att få uppgifter på både den kommunala nivån och landskapsnivån.

Syftet med reformen är att stärka befolkningsunderlaget i kommunerna och landskapen för att dessa ska ha bättre förutsättningar att klara av sina uppgifter. Dessutom är syftet att förbättra den lokala demokratin³¹.

I europeisk jämförelse är kommunerna i Norge små utifrån den nuvarande kommunindelningen. År 2018 var invånarantalet i mediankommunen 4 663 och 59 procent av kommunerna hade mindre än 6 000 invånare³². Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen och utses genom val.

Bestämmelser om kommunernas och landskapens uppgifter och självstyrelse finns i kommunallagen (Lov om kommuner og fylkeskommuner). Kommunernas och landskapens verksamhetssektorer har fastställts "negativt". Det innebär att kommunerna kan ta över

31 Norges regering. (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>)

32 OECD. (<http://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>)

uppgifter som inte har fastställts för andra myndigheter genom lag. Kommunerna ansvarar för en stor del av den offentliga basservicen (se tabell 8)³³.

Statsförvaltningens länsstyrelse (fylkemannsembetet) och landskapen (fylkekommuner) som ansvarar för regionförvaltningen är verksamma i länen (fylke). Länsstyrelsen sköter olika ministeriers uppgifter och övervakar kommunernas verksamhet och ekonomi.

Landskapen leds av landskapsfullmäktige som utses genom val. Organisering av utbildningen på andra stadiet är landskapens viktigaste uppgift. Dessutom ansvarar landskapen för tandvården och kollektivtrafiken. I Norge har staten ansvar för sjukvården.

Utifrån den nuvarande indelningen varierar invånarantalet i de norska länen mellan cirka 76 000 (Finnmark) och cirka 670 000 (Oslo). År 2018 var invånarantalet i medianlänet 246 197. Till följd av landskapsreformen ökar invånarantalet i länen³⁴.

Kommunernas och landskapens beskattningsrätt är nominell. Riksdagen (Stortinget) bestämmer kommunernas och landskapens högsta skattesats. Det är även möjligt att tillämpa en lägre skattesats, men detta har inte varit praxis.

33 Statsrådets kansli. (<https://vnk.fi/documents/10616/1266558/Eurooppalaiset+hallintoj%C3%A4rjestelm%C3%A4t+vertailuss>)

34 Store Norske Leksikon. (<https://snl.no/fylke>)

Tabell 8. Den offentliga förvaltningens uppgiftsfördelning.

Verksamhet	Norge
Utbildning	
Småbarnspedagogik	L
Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	L
Utbildning på andra stadiet	R
Social- och hälsovård	
Hälsovård	L
Sjukvård	S
Tandvård	R
Socialvård	L
Äldrevård	L
Tjänster för personer med funktionsnedsättning	L
Miljö- och hälsoskydd	L
Förebyggande hälso- och sjukvård	L
Arbetskraftscentraler	S
Integration av invandrare	S
Infrastruktur*	L+R+S
Markanvändning och byggande	L
Biblioteksväsende	L+R
Brand- och räddningsverksamhet	L
Kulturtjänster	L
Idrottstjänster	L
Kollektivtrafik	R
Regionutveckling	R

S = Staten R = Regionförvaltning L = Lokalförvaltning

* Vägar, vatten, energi, avfallshantering

4.1.1 Kommunernas och landskapens intäktsstrukturer³⁵

Kommunernas och landskapens intäkter utgörs främst av skatteintäkter, statsbidrag och avgifter. I statsbidragen ingår både generella statsbidrag och öronmärkta statsbidrag.

35 Uppgifterna bygger på statsbudgetar (Statsbudsjettet 2014–2019)

Kommunernas skatteintäkter utgörs av generell inkomstskatt, kapitalskatt, fastighetsskatt och naturresursskatt. Utifrån budgeten för 2018 uppgick kommunernas skatteintäkter till sammanlagt 15,1 miljarder euro³⁶.

Den generella inkomstskattesatsen bestäms av riksdagen i Norge och är 22 procent 2019. Alla förvärvsinkomster och kapitalinkomster räknas som generella inkomster. Skatten gäller för både personer och företag, men skatten från företag går direkt till staten. Kommunernas andel av den generella inkomstskatten från personer är 11,80 procent, landskapens andel är 2,65 procent och resterande 7,55 procent går till staten. För invånare i Finnmark och Nord-Troms är den generella inkomstskattesatsen undantagsvis 18,5 procent, eftersom den andel som går till staten är endast 4,05 procent. År 2018 uppgick kommunernas generella inkomstskatteintäkter till 15 miljarder euro.

En kommun kan uppbära kapitalskatt på tillgångar vars värde är högre än 1,5 miljoner norska kronor (153 000 euro). Skattesatsen är 0,7 procent. Skatten bygger inte på kapitalinkomst, utan på tillgångens värde. År 2018 uppgick kommunernas kapitalskatteintäkter till 1,2 miljarder euro.

Fastighetsskatten är den enda skatten som kommunerna själva får bestämma skattesatsen för och uppbära i sin helhet. Enligt fastighetsskattelagen får skattesatsen uppgå till 2–7 promille av fastighetens marknadspris. År 2018 infördes fastighetsskatten i 370 kommuner och de sammanräknade intäkterna för kommunerna uppgick till 1,4 miljarder euro.³⁷

Kommunerna får en liten del av sina skatteintäkter från den så kallade naturresursskatten som kraftverken betalar till kommuner. Naturresursskatten är 1,3 öre per kWh. År 2018 uppgick kommunernas intäkter från naturresursskatten till 143 miljoner euro.

Kommunernas generella statsbidrag (rammetilskot) uppgick till 13,4 miljarder euro 2018. En närmare beskrivning av utjämningsystemet finns i avsnitt i 4.2.2.

Skatteintäkterna och det generella statsbidraget utgör kommunernas generella intäkter (frie inntekter) som kommunerna fritt kan fördela för olika behov.

Landskapen får på motsvarande sätt en stor del av sina intäkter från skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2018 uppgick landskapens generella skatteintäkter till 3,4 miljarder

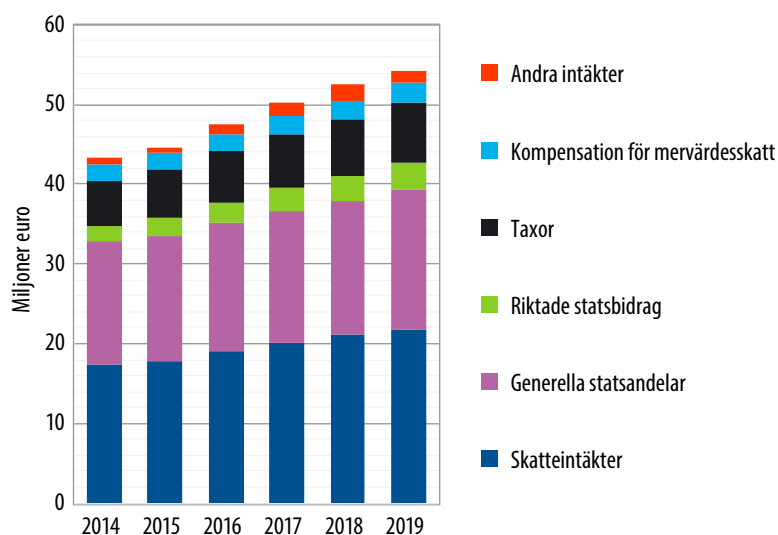
36 Uppgifterna bygger på statsbudgetar (Statsbudsjettet 2014–2019). För bättre jämförbarhet används i denna rapport euro som myntenhet. Kronorna har omräknats i euro enligt kursen den 28 maj 2019 (1 euro = 9,75 norska kronor).

37 Prop. 1 ls (2018–2019) For budsjettåret 2019 skatter, avgifter og toll 2019.
(<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20182019/id2613834/sec1>)

euro och intäkter från naturresursskatten till 20 miljoner euro. Landskapens generella statsbidrag uppgick till 3,4 miljarder euro.

Kommunerna och landskapen betraktas ofta som en enda helhet, kommunsektor. År 2018 uppgick kommunernas och landskapens sammanlagda öronmärkta statsbidrag till cirka 3 miljarder euro. Andra inkomstkällor är avgifter, kompensationer för mervärdesskatt och övriga intäkter. En beskrivning av intäktsstrukturen för hela kommunsektorn finns i figur 8.

Figur 8. Kommunernas och landskapens sammanräknade budgeterade intäkter 2014–2019



4.2 Statsandelssystemet

4.2.1 Utvecklingen under de senaste åren³⁸

I Norge utformades det nuvarande kommunala utjämningsystemet under 1986. Sedan dess har systemet och dess delar uppdaterats med jämna mellanrum. Indikatorerna för kostnadsutjämnning har justerats till exempel i samband med ändringarna i uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och landskapen. Generellt sett har stommen i systemet dock varit oförändrad.

³⁸ stortinget. 2016. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2017. (<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-410.pdf>)

De senaste ändringarna i det kommunala utjämningsystemet gjordes 2017 med tanke på de kommande kommunsammanslagningarna. I kostnadsutjämnningen justerades de indikatorer som jämfört med stora kommuner medförde en oproportionerligt stor ökning i statsbidraget till kommuner med ett litet invånarantal. Regeringen ville slopa så kallade småproduktionskostnader för vilka små kommuner tidigare hade fått ett utjämningsstillskott. På så sätt ville den motivera små kommuner att slå sig samman med varandra.

4.2.2 Det norska statsandelssystemets struktur³⁹

Syftet med det norska statsandelssystemet (inntektssystemet) är att fördela generell finansiering till kommunerna och landskapen så att dessa ska kunna tillhandahålla invånarna lika service. Kommunernas och landskapens generella intäkter utgörs av skatteintäkter (55 procent) och statsbidrag (45 procent). Beloppet på den generella finansieringen bygger på finansieringsbeloppet året innan och detta justeras utifrån utvecklingen av pris- och lönenivån.

Det kommunala utjämningsystemet består av invånarbidrag, kostnadsutjämnning, intäktsgaranti och inkomstutjämnning. Därutöver beviljas kommuner regionala bidrag (Sydnorge och Nordnorge), skönmässigt bidrag, tillväxtbidrag och storstadsbidrag. Dessa utgör tillsammans det generella statsbidraget för kommunerna.

Landskapens generella statsbidrag består av invånarbidrag, Nordnorge-bidrag och skönmässigt bidrag.

År 2019 uppgick de sammanräknade statsbidragen till 14 miljarder euro för kommunerna och till 3,5 miljarder euro för landskapen (tabell 9).

Tabell 9. Det norska statsandelssystemets struktur

Statsbidrag 2019	Till kommunerna, 1 000 €	Till landskapen, 1 000 €
Invånarbidrag	13 511 210	3 442 699
Distriktsbidrag, Sydnorge	88 246	-
Distriktsbidrag, Nordnorge	225 625	69 334
Skönmässigt bidrag	126 871	39 179
Tillväxtbidrag	23 788	-
Storstadsbidrag	52 181	-
Övriga bidrag	20 512	-
Totalt	14 048 435	3 551 213

39 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019. (https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2019/gront_hefte_inntektssystemet_kommunar_fylkeskommunar_2019.pdf)

Invånarbidrag

Beloppet på invånarbidraget bestäms utifrån de övriga delarna av det kommunala utjämningssystemet. När de bidrag som betalas från de övriga systemdelarna har dragits av från det totala statsbidraget, erhålls det belopp som används för invånarbidraget. År 2019 uppgår invånarbidraget till 13,5 miljarder euro för kommunerna och till 3,4 miljarder euro för landskapen. Invånarbidraget är den mest betydande delen av statsbidraget för både kommunerna och landskapen.

Vid fördelning av invånarbidrag tas hänsyn först till förhållanden som det vanliga systemet inte beaktar. För kommunerna omfattar denna del kompensationer för minskning av statsbidragen till följd av kommunsammanslagningar (under 15 år efter det år kommunsammanslagningen skedde) samt vissa pilotprojekt som finansieras av staten. Med bidraget täcker landskapen kostnaderna för underhåll av vägar och färjornas verksamhet samt inkomstbortfallet till följd av landskapssammanslagningar. År 2019 uppgick dessa till 47,6 miljoner euro i kommunerna och till 317 miljoner euro i landskapen.

När dessa bidrag har dragits av från invånarbidraget, fördelas resten till kommunerna och landskapen som ett fast belopp i kronor per invånare. År 2019 fördelas 24 710 norska kronor per invånare (2 534 euro per invånare) till kommunerna och 5 736 norska kronor per invånare (588 euro per invånare) till landskapen. Invånarbidraget utjämnas genom kostnadsutjämning, inkomstutjämning och intäktsgarantibidrag.

Kostnadsutjämning

Det finns stora skillnader i kostnadsnivån mellan kommuner och mellan landskap. Genom kostnadsutjämningen i det kommunala utjämningssystemet ska en kommun och ett landskap kunna få en kompensation för kostnadsskillnader som kommunen och landskapet själv inte kan påverka. Kostnadsbehoven beräknas på riksnivå utifrån omkostnaderna för vissa bestämda sektorer för två år före utjämningen.

Vid beräkning av kommunernas kalkylerade kostnader 2019 beaktas omkostnaderna 2017 för grundskola, social- och hälsovård, förvaltning, miljöskydd och jordbruk. De kalkylerade kostnaderna per invånare är 52 287 norska kronor per invånare (5 363 euro per invånare) 2019.

De kalkylerade kostnaderna för en enskild kommun utgår från olika demografiska, geografiska och socioekonomiska indikatorer som i beräkningen tilldelats vissa vikter. Antalet indikatorer är 24, och följande indikatorer har högst vikt: invånare 2–5 år, invånare 6–15 år och invånare 23–66 år. Kostnadsbehov konstateras med ett kalkylerat index som jämförs med genomsnittet i riket (1,00). I sin enklaste form är formeln att kommunens andel av en viss indikator divideras med kommunens andel av invånarantalet i riket.

Exempel på utjämningsindex:

$$\text{Kommunens index för indikatorn "antalet 6-15-åringar"} = \frac{\text{antalet 6-15-åringar i kommunen/antalet 6-15-åringar i riket}}{\text{Invånarantalet i kommunen/invånartantalet i riket}}$$

Indexvärdena för alla indikatorer summeras med vikterna för indexvärdena. Om ett kalkylerat summerat indexvärde är högre/lägre än genomsnittet i riket, får kommunen ett tillskott/avdrag för invånarbidraget. Beloppet på tillskottet eller avdraget är skillnaden mellan de kostnader som multiplicerats med indexet och de ursprungliga kalkylerade kostnaderna. Kostnadsutjämningsystemet finansieras mellan kommunerna.

År 2019 uppgick kostnadsutjämnningen i brutto till sammanlagt 409 miljoner euro.

Exempelkommunen Bergen, 2019:

- 1) Sammanlagt viktat kostnadsindex: 0,9522
- 2) Kalkylerade medelkostnader per invånare i riket: 52 287 NOK
- 3) Kalkylerat kostnadsbehov per invånare i kommunen (1*2): 49 785 NOK
- 4) Utjämningsavdrag per invånare (3-2): -2 502 NOK
- 5) Utjämningsavdrag i kommunen: -700 952 000 NOK

Kostnadsutjämnningen för ett landskap beräknas med samma formel, men kostnaderna utgörs av omkostnaderna för de sektorer där landskapet har uppgifter. År 2019 utgörs de kalkylerade kostnaderna per landskap av omkostnader för utbildning på andra stadiet, kollektivtrafik, vägar och tandvård 2015–2017. De kalkylerade kostnaderna per invånare i landskapen är 11 044 norska kronor per invånare (1 133 euro per invånare).

De kalkylerade kostnaderna för ett enskilt landskap bestäms enligt 18 kostnadsindikatorer och samma princip som i det kommunala systemet. Landskapens indikatorer skiljer sig dock från kommunernas eftersom kostnaderna uppstår inom olika sektorer. Indikatorn antalet invånare 16–18 år har högst vikt. Systemet finansieras mellan landskapen.

Intäktsgarantisystemet

Syftet med intäktsgarantisystemet är att säkerställa att statsbidraget till en enskild kommun inte ska minska avsevärt från år till år. Systemet bygger på skillnaden mellan kommunens statsbidrag utjämningsåret och kommunens statsbidrag året före utjämningsåret. Om tillväxten i statsbidraget till en kommun underskrider garantigränsen får kommunen ett tillskott som täcker skillnaden.

Garantigränsen (715 norska kronor per invånare 2019) beräknas utifrån tillväxten i statsbidraget i riket (1 115 norska kronor per invånare), och "en självrisk" på 400 kronor dras sedan av från summan. Systemet finansieras mellan kommunerna så att varje kommun betalar 53 kronor per invånare till systemet under 2019. År 2019 uppgick bruttogarantin till 12 miljoner euro.

Inkomstutjämning

Inkomstutjämningen för kommuner gäller inkomstskatteintäkter och kapitalskatteintäkter från privatpersoner samt naturresursskatt från kraftverk. Som utjämningsgräns används kommunernas medelskatteintäkt. Kommuner som har skatteintäkter under medelskatteintäkterna i riket får ett tillskott som är 60 procent av skillnaden mellan riksgenomsnittet och kommunens skatteintäkt. På motsvarande sätt får kommuner med skatteintäkter över riksgenomsnittet ett avdrag som är 60 procent av den överstigande delen. Systemet finansieras helt mellan kommunerna.

Ett ytterligare tillskott fördelas till kommuner med skatteintäkter som är under 90 procent av medelskatteintäkterna i riket. Detta tillskott är 35 procent av skillnaden mellan kommunens skatteintäkt och gränsen på 90 procent för ett ytterligare tillskott. Tillskottet finansieras mellan kommunerna så att varje kommun betalar ett fast belopp i kronor per invånare och utbetalningsgång till systemet.

Beloppet på inkomstutjämningen räknas ut och betalas till varje kommun i en fortlöpande process varje månad, utom i augusti och december, då statsbidrag inte betalas ut. Skatteförvaltningen i Norge samlar in skatteuppgifter i slutet av varje månad och skickar sedan uppgifterna via den norska statistikcentralen (SSB) till kommunal- och moderniseringsdepartementet. Ministeriet räknar ut inkomstutjämningen med beaktande av de totala skatteintäkter som dittills flutit in det året. Utbetalningen sker två månader efter utjämningsmånaden, till exempel så att tillskotten/avdragen för mars betalas ut i maj.

År 2018 var inkomstutjämningen i brutto till kommunerna 195 miljoner euro.

Inkomstutjämningen för landskap är ett likadant system som för kommuner. Som utjämningsgräns används landskapens medelskatteintäkt. Landskap som har skatteintäkter

under medelskatteintäkterna i riket får ett tillskott som är 87,5 procent av skillnaden mellan riksgenomsnittet och landskapets skatteintäkt. På motsvarande sätt får landskap med skatteintäkter över riksgenomsnittet ett avdrag som är 87,5 procent av den överstigande delen. Systemet finansieras helt mellan landskapen, och utjämningen görs i en fortlöpande process tio gånger per år.

År 2018 var inkomstutjämningen i brutto till landskapen 179 miljoner euro, och den finansieras helt mellan landskapen.

Övriga bidrag som betalas från det kommunala utjämningsystemet i Norge

I Norge fördelas distriktsbidrag till sådana kommuner i Sydnorge och Nordnorge som har regionala utmaningar. Utmaningar mäts genom ett regionindex som beaktar bland annat befolkningstäthet, befolkningsstruktur och befolkningsutveckling samt arbetsmarknad och kommunens intäkter. År 2019 fördelades Sydnorge-distriktsbidrag för 88 miljoner euro.

Sydnorge-distriktsbidraget är ett viktigt regionpolitiskt verktyg i Norge. Alla kommuner och landskap i Nordnorge (Nordland, Troms och Finnmark) får bidrag utifrån invånarantal och därutöver utifrån regionindex. År 2019 uppgick Nordnorge-distriktsbidraget till 225 miljoner euro till kommuner och till 69 miljoner euro till landskap.

”Skönmässigt bidrag” beviljas för kommuners och landskaps lokala behov. Länsstyrelsen fördelar bidraget till kommuner enligt kommunal- och moderniseringsdepartementets riktlinjer. Skönmässigt bidrag beviljas bland annat kommuner som i anslutning till kommunreformen utan egen vilja blivit ensamma. Bidraget kan även beviljas för olika utvecklings- och reformprojekt. År 2019 uppgick det skönmässiga bidraget till 127 miljoner euro till kommuner och till 39 miljoner euro till landskap.

Tillväxtbidrag kan beviljas kommuner med en exceptionellt snabb befolkningstillväxt på kort och medellång sikt. En kommun har rätt till att få bidraget om kommunen under den senaste treårsperioden har haft en genomsnittlig årlig befolkningstillväxt på 1,4 procent eller högre och en skatteintäkt under 140 procent av genomsnittet i landet. År 2019 fördelades detta bidrag för 23 miljoner euro.

Dessutom får de fem största städerna i Norge ett särskilt storstadsbidrag som fördelas som ett fast belopp i kronor per invånare. År 2019 uppgick bidraget till 371 norska kronor per storstadsinvånare. Sammanlagt fördelades detta bidrag för 52 miljoner euro.

4.2.3 Andra stöd- och utjämningsystem⁴⁰

År 2019 utgjordes omkring 5 procent (3,4 miljarder euro) av de norska kommunernas och landskapens sammanräknade intäkter av öronmärkta statsbidrag. De senaste åren har bidragens andel av kommunernas intäkter varierat, och år 2000 var andelen 15 procent.

År 2016 var antalet öronmärkta bidragssystem 244. Av detta antal fanns 66 system på hälso- och omsorgsdepartementets förvaltningsområde.

En sakkunniggrupp, som har tillsatts av Norges regering, har i sin rapport bedömt att det nuvarande antalet öronmärkta bidrag är opraktiskt ur både statens och kommunsektorns synvinkel. Enligt gruppen bör en del av bidragen överföras till det generella statsbidraget. På så sätt ska kommunerna och landskapen själva kunna fördela medlen till nödvändiga ändamål.

4.3 Behov att ändra statsandelssystemet och kommande ändringar⁴¹

År 2020 slogs 19 landskap samman varefter det finns elva landskap i Norge. Norges regering har föreslagit att landskapens statsandelssystem ska ändras i samband med sammanslagningen. Det nuvarande systemet är inte sammanslagningsneutralt, vilket innebär att vissa landskap kommer att förlora intäkter till följd av landskapssammanslagningar. Via statsandelssystemet vill regeringen genom övergångssystem och större kompensationer för bortfall av intäkter underlätta de utmaningar som sammanslagningarna medför. Dessutom vill regeringen att indikatorerna för kostnadsutjämning och deras vikter ska uppdateras. Regeringens proposition var ute på remiss våren 2019. Reformen presenteras i statsbudgeten 2020.

40 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren: Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. (https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c-2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf)

41 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. (https://www.regjeringen.no/contentassets/ebe2167fad8940f985b5349146fd3130/horingsnotat_nytt_inntektssystem_fk.pdf)

5 Jämförelse av den offentliga förvaltningen och statsandelssystemen

Trots att den offentliga förvaltningens strukturer i de olika nordiska länderna ofta ses likadana finns det vid närmare granskning stora skillnader i dem. Den största skillnaden är att Finland än så länge saknar en regionförvaltning. Landskapsförbunden, som fungerar som samkommuner, sköter regionernas utvecklingsuppgifter och ansvarar för landskapsplanläggningen, men det saknas en egentlig regionförvaltning i Finland. I Finland finns det dessutom relativt många små kommuner jämfört med de övriga nordiska länderna. I Norge finns det också en tämligen stor grupp kommuner med ett litet invånarantal, men vid kommun- och regionreformen 2020 kommer kommunstorleken att öka till följd av kommunsammanslagningar. Efter reformen finns det 356 kommuner i Norge.

Tabell 10. Nyckeltal för den offentliga förvaltningen (2018)

	Finland	Sverige	Danmark	Norge
Invånarantal, hela landet	5 517 919	10 230 185	5 806 081	5 334 762
Antal kommuner	311	290	98	423 (356)**
Invånarantal, mediankommun*	6 499	15 971	42 863	4 663
Invånarantal, störst*	648 042	962 154	623 404	673 469
Invånarantal, minst*	707	2 450	1 806	208
Kommuner med mindre än 6 000 invånare, %*	45 %	9,30 %	3,10 %	59 %
Befolkningstäthet, invånare/km ²	18	25	135	15
Regionförvaltning	-	20 aluetta	5 aluetta	18 (11) maakuntaa**
Invånarantal, medianregion	-	286 547	1 223 348	246 197
Invånarantal, största regionen	-	2 344 124	1 835 562	673 469
Invånarantal, minsta regionen	-	59 249	589 755	76 167
Kommunsektorns andel av de offentliga utgifterna, %***	40 %	51 %	66 %	33 %

*Fastlandsfinland **Inom parentes anges antalet efter reformen 2020 ***Kommuner + regioner, 2017

Det finns också skillnader i intäktsstrukturerna inom kommunsektorn (kommunerna och regionerna sammanlagt) i de olika länderna. I Sverige och Norge har både kommunerna och regionerna rätt att uppbära skatt medan regionerna i Danmark inte har beskattningsrätt. Regionerna i Danmark är på så sätt helt beroende av kommunernas och statens finansiering.

Utvecklingen av kommunalskattesatserna har varierat i de olika länderna. Under de cirka 15 granskningsåren har skattesatsen stigit i Finland, Sverige och Danmark. I Danmark har utvecklingen dock varit mycket måttlig eftersom Danmark vill behålla skattesatsen oförändrad. För att kommunerna i Danmark ska kunna undvika skattesanktioner är de tvungna att koordinera sina budgetar och skattesatser så att medelskattesatsen ska förbli oförändrad och kommunerna inte ska överskrida den budgetram som de har kommit överens om med staten.

I Norge är kommunsektorns förvärvsskattesats relativt låg och har även sjunkit de senaste åren. I Norge är det riksdagen som bestämmer den högsta skattesatsen. Sedan 2013 har Norges regering haft som mål att sänka både personbeskattningen och företagsbeskattningen, vilket har avspeglats främst i statens beskattning.

Av tabell 11 framgår att kommunsektorn i Norge är mer beroende av statsbidrag än de övriga nordiska länderna, vilket åtminstone delvis beror på den låga skattegraden.

Tabell 11. Kommunsektorns intäktsstruktur (kommunerna och regionerna)

	Finland	Sverige	Danmark	Norge
Medelskattesats, 2019	19,88	33,03	24,9	14,45
Medelskattesats, 2005	18,29	31,96	24,56*	15,88
Totalskattesats, % av BNP, 2017	43,3	44	46	38,2
Andel av kommunsektorns inkomster 2017:				
Skatteinkomster, %	48,8	66,1	63,3	40
Generella statsandelar, %	19,2	11,7	16,7	34
Öronmärkta bidrag, %	0,8	6,7	5,7	5
Verksamhetsintäkter, %	20,7	7,1	16,7	14

*2007

Den offentliga förvaltningens uppgiftsfördelning i de granskade länderna är delvis likadan, men det finns också vissa skillnader. Den största skillnaden finns i ansvaret för att organisera primärvården och den specialiserade sjukvården. Till skillnad från Finland tillhör

ansvaret i de övriga länderna helt eller delvis anordnare som är större än kommunerna. I Sverige och Danmark tillhör ansvaret för att organisera den specialiserade sjukvården regionnivån medan det i Norge tillhör staten. Uppgiftsfördelningen i Danmark skiljer sig från de övriga länderna även så att staten har ansvaret för att organisera utbildningen på andra stadiet medan kommunerna ansvarar för till exempel arbetskraftsbyråerna.

Tabell 12. Den offentliga sektorns uppgiftsfördelning

Verksamhet	Finland	Sverige	Danmark	Norge
Utbildning				
Småbarnspedagogik	L	L	L	L
Förskoleundervisning och grundläggande utbildning	L	L	L	L
Utbildning på andra stadiet	L+L	L	S	R
Social- och hälsovård				
Hälsovård	L	R	R	L
Sjukvård	L+L	R	R	S
Tandvård	L	R+L**	R	R
Socialvård	L	L	L	L
Äldrevård	L	L	L	L
Tjänster för personer med funktionsnedsättning	L+L	L	L	L
Miljö- och hälsoskydd	L	L	R	L
Förebyggande hälso- och sjukvård	L	R	L	L
Arbetskraftscentraler	S	S	L	S
Integration av invandrare	S	S	S+L	S
Infrastruktur*	L	L	L	L+R+S
Markanvändning och byggande	L	L	R	L
Biblioteksväsende	L	L	L	L+R
Brand- och räddningsverksamhet	L+L	L	L	L
Kulturtjänster	L	L	L	L
Idrottstjänster	L	L	L	L
Kollektivtrafik	L	R+L	R+L	R
Regionutveckling	L+L***	R	R	R

S = Staten R = Regionförvaltning L = Lokalförvaltning L+L = Kommuner och/eller samkommuner

* Vägar, vatten, energi, avfallshantering

** Regionförvaltningen ansvarar för tandvården för personer under 20 år

*** Trots att det inte finns någon regionförvaltning i Finland ansvarar landskapsförbunden, som består av kommuner, för regionförvaltningen.

Statsandelssystemen

Det finns både likheter och skillnader mellan statsandelssystemen i Finland, Sverige, Danmark och Norge. I Finland är kostnadsutjämnningen den mest betydande delen av systemet och inkomstutjämnningen kompletterar systemet. I Sverige fungerar statsandelssystemet tvärtom: inkomstutjämnningen utgör grunden för systemet. I alla system utjämnas både kostnader och intäkter. Systemet i Danmark skiljer sig från de övriga systemen så att utjämnningen görs utifrån skillnaden mellan kalkylerade kostnader och intäkter. Utjämningsystemen i Norge ingår i det fasta statsbidraget, och därför är det svårt att fastställa deras andel av det totala statsbidraget.

Tabell 13. De olika delarna av statsandelen och deras andelar av det totala systemet

	Finland	Sverige	Danmark	Norge
Inkomstutjämnning	9 %	85 %	79 %	?
Kostnadsutjämnning	78 %	9 %		?
Fast del	-	-	2 %	96 %
Övriga delar	13 %	6 %	19 %	4 %

Kostnadsutjämnning

Syftet med kostnadsutjämnningen är att utjämna kostnader som beror på skillnaderna i servicebehov och förhållanden mellan kommuner. Exempelvis befolkningsstrukturen har stor betydelse för kommunernas kostnader. I utjämnningen beaktas endast faktorer som kommunerna själva inte kan påverka.

I systemen i Sverige och Norge finansieras kostnadsutjämnningen helt av kommunerna. Det innebär att kostnadsutjämnningen är kostnadsneutral med avseende på förhållandet mellan stat och kommun. För kommunerna fastställs kalkylerade kostnader enligt vissa sektorer, kriterier eller indikatorer. En kommuns kalkylerade kostnader jämförs med riksgenomsnittet som används som utjämningsgräns i utjämnningen. Ett utjämningsstillägg eller ett utjämningsavdrag utgörs av skillnaden mellan dessa kalkylerade kostnader och riksgenomsnittet.

I Danmarks modell utjämnas skillnaden mellan kalkylerade inkomster och kalkylerade kostnader. De kalkylerade kostnaderna består av befolkningsstruktur och socioekonomiska indikatorer. Befolkningsstrukturen spelar dock den viktigaste rollen och utgör 67 procent av de kalkylerade kostnaderna. Om en kommuns kalkylerade skattegrund inte kan täcka de kalkylerade kostnaderna, får kommunen ett tillägg och i motsatt situation får kommunen ett avdrag. I båda situationerna är utjämnningen 61 procent.

Till skillnad från de övriga systemen utjämnas kostnaderna i Finlands system inte genom utjämningsavdrag, utan endast genom att justera beloppet på tillägget. En kommun får

en kalkylerad statsandel för basservice utifrån skillnaden mellan kommunens kalkylerade kostnad och självfinansieringsandel, som är lika stor per invånare för alla kommuner. På nivå 2019 är statens finansieringsandel 25,37 procent av de sammanräknade kostnaderna i landet, och återstoden är "kommunernas självfinansieringsandel" (euro per invånare). En enskild kommuns kostnader bestäms enligt åtta kriterier, av vilka priser enligt åldersgrupp och sjukfrekvens har de högsta vikterna.

I kostnadsutjämnningen beaktas kostnader som fastställs enligt olika kriterier samt deras vikter. Kriterier eller indikatorer kan vara direkt bundna till vissa verksamheter i kommunen (till exempel kriteriet sjukfrekvens kan vara bundet till hälso- och sjukvården) eller vara allmänna kriterier som påverkar utgifterna för flera olika verksamheter. Kriteriernas olika vikter kan härröra från forskningsdata eller politiska prioriteringar.

Danmark och Norge använder i kostnadsutjämnningen inga indikatorer som är bundna till någon verksamhet, utan de olika kriterierna avser direkta kostnader orsakade kommunerna. Utöver åldersgrupper är arbetslöshetsgrad, utbildningsbakgrund och antal invandrare exempel på kriterier som har direkta kostnadseffekter.

I Sverige avser varje delmodell en verksamhet eller ett kostnadsslag. Dessa utgår från kriterier som i stort sett består av åldersstruktur, socioekonomiska indikatorer och främmande språk som modersmål.

Tabell 14. Komponenterna i kostnadsutjämnningen i ländernas system

	Finland	Sverige	Danmark*	Norge
Tillägg (+)	X	X	X	X
Avdrag (-)		X	X	X
Kriterier				
- Åldersstruktur	X	X	X	X
- Sjukfrekvens	X		X	X
- Arbetslöshetsgrad	X	X	X	X
- Främmande språk som modersmål	X	X	X	X
- Befolkningstäthet	X	X		
- Utbildningsnivå	X	X	X	X
- Geografiskt läge*	X	X		X
- Lönekostnader		X		
- Boendetyper			X	X
- Civilstånd				X
- Befolkningsförändringar		X	X	X

*Är jämförbar med fjärrortsfaktorn och karaktären av skärgård i det finska systemet.

Inkomstutjämnning

Det finns stora skillnader mellan olika kommuner i skatteunderlaget och därigenom i förutsättningarna att organisera service. Kommunernas statsandelar kan på så vis utjämnas utifrån kommunernas skatteintäkter. I Finland, Sverige och Norge bestäms inkomstutjämnningen enligt en viss utjämningsgräns. I Norge och Finland är utjämningsgränsen lika med medelskatteinkomsten i landet. I Sverige är utjämningsgränsen 1,15 gånger medelskatteinkomsten i landet. I Danmark utjämnar nettoutjämningsystemet skillnaden mellan kalkylerade inkomster och kostnader, och utjämningsgränsen används inte i samma bemärkelse.

Utjämningsprocentsatserna avgör hur stort ett tillägg eller ett avdrag är. Om en kommuns skatteinkomster överskrider utjämningsgränsen minskar kommunens statsandel enligt procentsatsen för avdrag. På motsvarande sätt får en kommun vars skatteinkomster underskrider utjämningsgränsen ett tillägg enligt procentsatsen för tillägg. I Danmark och Norge är procentsatserna symmetriska. I finska respektive svenska kommuner vars inkomster underskrider gränsen får en större utjämnning än de kommuner vars inkomster överskrider gränsen. Procentsatserna i Sverige är inte direkt jämförbara med procentsatserna i de övriga länderna, eftersom effekten av procentsatserna minskar i och med den länsvisa skattesatsen (se närmare i avsnitt 2.2.2).

I Finland och Norge finansieras inkomstutjämnningen mellan kommunerna. Det innebär att inkomstutjämnningen är kostnadsneutral med avseende på förhållandet mellan stat och kommun. I Sverige och Danmark finansierar staten en del av systemet.

År 2019 fick enbart 3,8 procent (11 stycken) av kommunerna i Sverige ett avdrag för inkomstutjämnningen, vilket åtminstone delvis beror på den höga utjämningsgränsen.

Tabell 15. Nyckeltal för inkomstutjämnning

	Utjämningsgräns, %	Tillägsprocent	Avdragsprocent	Kommuner som får avdrag 2019, %	Finansierings- ansvar
Finland	100	80	30 + luon. log	9,3	Kommuner
Sverige	115	95	85	3,8	Stat och kommuner
Danmark (nettoutjämnning)	Skillnaden mellan inkomster och utgifter	61	61	10,2	Stat och kommuner
Norge	100	60	60	15,8*	Kommuner

*2018

Regionpolitiska stöd

Statsandelssystemen i Finland, Sverige och Norge har regionpolitiska egenskaper. Tilläggsdelarna i det finska systemet och strukturbidraget i Sverige omfattar regionpolitiska faktorer. I Norge spelar både Sydnorge-distriktsbidraget och Nordnorge-distriktsbidraget i sin tur en stor roll. Det danska systemet har inte egentligen några regionpolitiska egenskaper, men en del av de öronmärkta statsandelarna fördelas bland annat till skärgårskommuner.

6 Slutsatser och slutord

När man granskar statsandelssystemen i olika länder stöter man ofta på kritik som understryker att systemen är komplexa och icke transparenta. Denna rapport lyfter också fram de många delarna och de invecklade kalkylerna i statsandelssystemen i Sverige, Danmark och Norge. Likadan kritik har tidvis även riktats mot det finska systemet. Vi kan dock konstatera att samtliga statsandelssystem i de granskade länderna är komplicerade på ett eller annat sätt, även jämfört med det finska systemet. Särskilt Sverige har åtminstone delvis utifrån OECD:s bedömningar utrett hur systemet skulle kunna förenklas. Utifrån Sveriges utredning är uppfattningen om ett synnerligen svårt system dock överdriven och att tydligare kommunikation och information skulle kunna vara åtminstone en delvis lösning på problemet. Å andra sidan behövs det även en viss komplexitet för att systemet på bästa möjliga sätt ska kunna beakta förhållanden som påverkar kommunernas kostnader. För att motstridigheter ska kunna tas i beaktande skulle det vara ändamålsenligt att sätta upp tydliga mål för systemet, särskilt i anslutning till ändringar som berör systemet.

En av de goda principerna för statsandelssystemet är även förutsägbarhet. De uppgifter som kommunerna i de nordiska länderna ansvarar för är främst basservice vars finansiering inte till stora delar får bero på konjunkturer. Det innebär att statsandelssystemet och statsfinansieringen bör vara så förutsägbara som möjligt för mottagaren. Sverige och Norge har försökt utjämna variationerna i statsbidragen genom att lägga till nya bidragsposter i systemet i syfte att reglera årliga variationer.

De generella statsandelarna bör fortfarande ha en huvudroll i systemet. I nordisk jämförelse har Finland relativt sett det minsta antalet öronmärkta statsandelar, medan exempelvis Sverige och Norge fördelar ett större antal olika riktade statsbidrag. Trots att den generella statsandelen i alla granskade länder har en huvudroll bör antalet riktade bidrag reduceras. Detta kan bidra till ett mer förutsägbart och mer transparent system.

Inget statsandelssystem är fullständigt, och många delar i systemet är resultat av politiska prioriteringar. Ett exempel på ett sådant resultat är utjämningsgränserna som används i kostnadsutjämnningen. Det går inte heller att direkt kopiera statsandelssystem från ett land

till ett annat. Därför har även denna rapport enbart presenterat och i allmänna drag jämfört delarna och särdragen i statsandelssystemen i de olika nordiska länderna. Rapporten ger inte heller några egentliga rekommendationer för utveckling av statsandelssystemet i Finland eller systemen i de övriga nordiska länderna.



FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-039-6 (pdf)

Oktober 2019