



2009/94-5

Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge





MISSIV

DATUM
2009-12-21
ERT DATUM
2009-04-19

DIARIENR
2009/94-5
ER BETECKNING

Utjämningskommittén.08
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att beskriva utjämningsystemet i Danmark, Finland och Norge

Utjämningskommittén.08 gav den 16 april 2009 Statskontoret i uppdrag att beskriva utjämningsystemet i Danmark, Finland och Norge. Uppdraget skulle ursprungligen ha avrapporterats senast den 30 oktober 2009. På grund av att kommittén under utredningstiden lagt ett ytterligare uppdrag på Statskontoret har dock avrapporteringen av det här aktuella uppdraget – efter överenskommelse – senarelagts till januari månad 2010.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Organisationsdirektör Leif Lundberg, föredragande, samt utredare Anders Folkesson och utredare Viveka Karlestrand var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Leif Lundberg



Innehåll

	Sammanfattning	3
1	Inledning	13
2	Danmark	17
2.1	Bakgrund	17
2.2	Utjämningsordningar m.m.	20
3	Finland	29
3.1	Bakgrund	29
3.2	Utjämningsordningar m.m.	32
4	Norge	43
4.1	Bakgrund	43
4.2	Utjämningsordningar m.m.	46



STATSKONTORET

PM

2009-12-21

2

Dnr 2009/94-5

Sammanfattning

I april 2009 fick Statskontoret i uppdrag av Utjämningskommittén.⁰⁸ att beskriva utjämningsystemet i Danmark, Finland och Norge. Uppdraget skulle ursprungligen ha avrapporterats senast den 30 oktober 2009. På grund av att kommittén under utredningstiden lagt ett ytterligare uppdrag på Statskontoret har dock avrapporteringen av det här aktuella uppdraget – efter överenskommelse – senarelagts till januari månad 2010.

I arbetet med beskrivningarna har vi kunnat konstatera att det ingalunda är enkelt att beskriva den kommunala utjämningen i andra länder. Det har i flera fall visat sig att de begrepp, avgränsningar och modeller som används i Sverige för beskriva den kommunala utjämningen inte används i de berörda länderna eller, alternativt, att de där används på ett annat sätt. Av detta skäl har vi medvetet valt att snarare ta med för mycket än för lite i våra landsbeskrivningar.

Danmark

Det danska statsbidrags- och utjämningsystemet består av fyra delar: ett generellt statsbidrag (bloktilskud), en utjämning som avser alla kommuner i landet (landsudligningen), en utjämning som bara avser kommunerna i huvudstadsområdet (hovedstadsudligningen) samt ett statsbidrag för kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet (tilskud til ugunstigt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet). Därutöver finns i systemet även en särskild ordning för att förhindra s.k. överutjämning (overudligning; udligningsloft).

Statsbidraget till statsbidrags- och utjämningsystemet uppgick för året 2009 till 63,0 miljarder danska kronor (DKK). Av dessa medel användes 41,5 miljarder DKK, eller nästan två tredjedelar, för att bekosta den utjämning som avser alla kommuner i landet. Ungefär 7 procent, 4,2 miljarder DKK, utgick som bidrag till kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet och de resterande medlen, 17,3 miljarder DKK, fördelades mellan kommunerna i förhållande till deras invånarantal.

Den landsomfattande utjämningen omfattar – som framgår av namnet – samtliga kommuner och baseras på vad som kallas för nettoutjämningsmetoden. Metoden innebär att utjämningen beräknas utifrån en kommuns strukturella över- eller underskott. Det strukturella över- eller underskottet är skillnaden mellan en kommuns beräknade utgiftsbehov och kommunens skatteintäkter beräknade på en genomsnittlig skattesats.

Vid beräkningen av en kommunens utgiftsbehov tas hänsyn både till åldersbestämda och till socioekonomiskt bestämda faktorer.

Kommuner som har ett strukturellt underskott, får i landsutjämningen ett bidrag motsvarande 58 procent att det strukturella underskottet. Om kom-

munen har ett strukturellt överskott, får kommunen i stället betala 58 procent av detta i avgift. Under 2009 är det elva kommuner som har ett strukturellt överskott. Dessa kommuner betalade samma år tillsammans drygt 2,5 miljarder DKK till landsutjämningen.

Huvudstadsutjämningen – som omfattar 34 av landets 98 kommuner – bygger i likhet med landsutjämningen på en nettoutjämningsmetod. Det finns dock också ett antal skillnader i förhållande till beräkningarna i landsutjämningen.

När det gäller beräkningen av utgiftsbehovet används även i detta fall en uppdelning på åldersbestämda utgiftsbehov och socioekonomiska utgiftsbehov. Det finns dock skillnader mellan de kriterier som används i huvudstadsutjämningen jämfört med den landsomfattande utjämningen. Beloppen för det åldersbestämda utgiftsbehovet i huvudstadsutjämningen är högre än i den landsomfattande utjämningen och de socioekonomiska behovskriterierna är något färre. Konsekvensen av detta blir att en enskild kommuns beräknade utgiftsbehov i huvudstadsutjämningen kommer att uppgå till ett annat belopp än vid beräkningen i landsutjämningen.

I huvudstadsutjämningen beräknas vidare kommunernas skatteintäkter genom att de berörda kommunernas beskattningsunderlag multipliceras med en skattetrycksfaktor. Skattetrycksfaktorn är helt enkelt det andelstal man får fram om man dividerar huvudstadskommunernas samlade utgifter med det samlade beskattningsunderlaget för dessa kommuner. När skattetrycksfaktorn beräknas på detta sätt, kommer de samlade beräknade skatteintäkterna i huvudstadsområdet att helt svara mot det beräknade samlade utgiftsbehovet.

I huvudstadsutjämningen får en kommun med strukturellt underskott ta emot ett tillskott motsvarande 27 procent av det strukturella underskottet. Om kommunen har ett strukturellt överskott, ska kommunen betala 27 procent av detta. Med denna konstruktion kommer utjämningsstillskotten till kommunerna med ett strukturellt underskott att helt motsvara det samlade utjämningsbidraget från kommunerna med ett strukturellt överskott. Något bidrag från staten utgår således inte för huvudstadsutjämningen.

Statsbidraget för kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet utgår till de kommuner utanför huvudstadsområdet som har ett strukturellt underskott per invånare (beräknat enligt den metod som används i den landsomfattande utjämningen) som överstiger 25 procent av de samlade kommunala nettodrifts- och anläggningsutgifterna per invånare i landet som helhet.

Tillskottet per invånare i dessa fall utgör 32 procent av den del av kommunens strukturella underskott per invånare, som överstiger den ovan nämnda



nivån. Storleken på bidraget som helhet erhålls genom att detta tillskott per invånare multipliceras med kommunens invånarantal.

Av de 64 kommunerna som finns utanför huvudstadsområdet är det år 2009 bara fyra stycken som inte får det här aktuella bidraget. Bidraget finansieras i sin helhet av staten.

Överutjämningsregeln innebär – något förenklat – att en kommun som mest kan förlora 92 procent av ökade skatteintäkter. Utgifterna för justeringen betalas av kommunerna efter kommunens andel av den totala befolkningen i respektive kommunkollektiv.

I Danmark finns också en rad särskilda statsbidrags- och utjämningsordningar. Det rör sig främst om statsbidrag som går till kommunerna för satsningar inom särskilda verksamhetsområden (äldreomsorgen) eller till enskilda kommuner med dålig ekonomi eller speciella geografiska förutsättningar. Tre av dessa särskilda utjämningsordningar finns det dock anledning att kommentera något ytterligare här.

Under benämningen **bidrag till kommuner i huvudstadsområdet med särskilda ekonomiska problem** utbetalades under 2009 cirka 53 miljoner DKK till en kommun. Bidraget fördelas efter beslutet av ansvarigt departement och finansieras av de övriga kommunerna inom huvudstadsområdet efter deras andel av befolkningen inom området.

En särskild **utjämning sker av kommunernas genomsnittliga merutgifter för utländska medborgare från icke-västliga länder**. Kommunernas utgifter inom området beräknas med hjälp av fastställda schablonbelopp. Det framräknade beloppet för landet som helhet fördelas sedan på kommunerna i förhållande till deras invånarantal och utgör den andel av de totala utgifterna inom området som kommunen ska betala. Detta belopp jämförs med de framräknade beloppen för de enskilda kommunerna och en reglering görs av skillnaden mellan beloppen. Resultatet blir att kommuner med få invandrare, flyktingar m.fl. får betala en avgift för denna utjämning och att kommuner med många personer i dessa kategorier får ett bidrag. Utjämnningen av merutgifterna för de här aktuella verksamheterna och grupperna betalas helt av kommunerna själva.

Det finns även en särskild **utjämning för den kommunala bolagsskatten**. Utjämnningen innebär att kommuner vars inkomster från bolagsskatt per invånare är lägre än landsgenomsnittet får ett bidrag som motsvarar 50 procent av kommunens inkomster av bolagsskatten per invånare och genomsnittet för landet som helhet. På motsvarande sätt betalar kommunerna med en högre inkomst från bolagsskatten per invånare än landsgenomsnittet en avgift på 50 procent av skillnaden. Denna konstruktion gör att staten inte bidrar med några medel för denna utjämningsordning.

Finland

Den kommunala utjämningen i Finland sker i huvudsak inom ramen för det s.k. statsandels- och statsunderstödssystemet (eller vanligare statsandels-systemet). Det finns dock därutöver även några särskilda statsbidrag som kan sägas ha inslag av utjämning.

Statsandelssystemet består av fyra olika delar: en allmän statsandel, en statsandel för social- och hälsovård, en statsandel för undervisning och kultur samt en utjämning på basis av skatteinkomster.

Utjämningen för skillnader i skatteinkomster (det som i Sverige kallas för inkomstutjämningen) sker som en korrigerigering i efterhand av de framräknade beloppen i de olika statsandelarna. Utjämningen för strukturella kostnads-skillnader ("kostnadsutjämningen") däremot sker direkt inom ramen för de olika statsandelarna. På grund av detta förfaringssätt ges här först en beskrivning av de olika statsandelarna och först därefter redovisas hur inkomstutjämningen sker.

Den **allmänna statsandelen** består av en grunddel samt fem s.k. miljö-tillägg. Miljötilläggen baserar sig på för kommunen opåverkbara faktorer som anses vara kostnadsdrivande. Grunddelen utgår med ett givet belopp per invånare (29,68 euro år 2009) och indexjusteras årligen. I den allmänna statsandelen har för 2009 gjorts nedskärningar beroende på uppgiftsöver-föringar från kommun till stat samt i särskild ordning utbetalda kompensatio-ner. Statsandelsnedskärningen gör att vissa kommuner har ett negativt allmänt statsbidrag. Sammanlagt uppgår den allmänna statsandelen år 2009 till 160,7 miljarder euro, inklusive statsandelsnedskärning.

Skärgårdstillägg tilldelas skärgårdskommuner och kommuner med skär-gårdsdelen. Tillägget är graderat i olika nivåer och utgår med ett visst givet belopp per invånare. *Fjärrortstillägg* utgår till avlägset belägna kommuner. *Tätortsstrukturillägg* ges till kommuner med en tätortsbefolkning över 40 000 invånare. Tvåspråkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde erhåller ett *språktillägg*.

Tillägg ges även till kommuner med *betydande förändring i invånarantal*. Kriteriet är att befolkningen under de senaste tre åren minskat eller ökat med minst sex procent.

Statsandelar för social- och hälsovård utgår endast till primärkommuner. Kommunens kalkylerade kostnader beräknas för socialvården och hälso-vården var för sig och med hänsynstagande till kommunens läge. Detta görs med hjälp av en rad olika beräkningsfaktorer.

Beräkningsfaktorerna för socialvården är invånarantal, åldersstruktur, dag-vård, arbetslöshet, barnskydd och handikapp. För hälsovårdskostnaderna är beräkningsfaktorerna invånarantal, åldersstruktur och sjukfrekvens.

Kommunens beräknade kostnader för socialvården respektive sjukvården summeras. Om kommunen anses ha ett avsides läge får kommunen också ett tillägg för detta.

Av det framräknade beloppet erhåller kommunerna i genomsnitt 34,64 procent i statsbidrag (statsandel). Kommunernas finansieringsandel för social- och hälsovården uppgår till 1 994,30 euro per invånare år 2009, vilket i genomsnitt motsvarar 65,36 procent av de kalkylerade kostnaderna. Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna justeras vart fjärde år.

Statsandelarna för undervisning och kultur skiljer sig mot statsandelarna för social- och hälsovård på ett par centrala punkter. För det första utbetalas statsandelarna till den som tillhandahåller verksamheten, oavsett om det är en kommun, en samkommun eller en annan utförare. För det andra bygger statsandelarna för undervisning och kultur på ett enhetsprissystem.

Kommunernas kalkylerade kostnader fås genom att enhetspriset multipliceras med antalet prestationer (exempelvis elever, invånare, timantal). Enhetspriset beaktar olika faktorer som anses påverka kostnaden för verksamheten och som varierar mellan kommunerna. Faktorerna kan vara strukturella (exempelvis kommunens befolkningstäthet eller om elevunderlaget understiger en viss nivå) eller vara mer direkt kopplade till eleverna och den undervisning som bedrivs (och motsvarande).

De kalkylerade kostnaderna för undervisning och kultur som helhet är summan av de kalkylerade kostnaderna för grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning, yrkeshögskoleutbildning, grundläggande konstundervisning, biblioteksverksamhet och kulturverksamhet.

Statsandelsprocenten för undervisnings- och biblioteksväsendet som helhet är 41,89 procent och 29,7 procent för kultur och grundläggande konstundervisning.

Som tidigare nämnts sker **utjämnningen på basis av kommunernas skatteinkomster** ("inkomstutjämnningen") helt inom ramen för statsandelssystemet. Utjämnningen utgår från kommunerna skatteunderlag för inkomstskatt, bolagsskatt och fastighetsskatt.

Inkomsterna av de kommunala skatterna baseras på senast tillgänglig statistik och på de genomsnittliga skattesatserna i riket.

Utjämningsgränsen är 91,68 procent av landets kalkylerade skatteinkomst, vilket 2009 motsvarar 2 898,69 euro per invånare. Kommuner med inkomster under utjämningsgränsen får ett utjämningsbidrag motsvarande skillnaden multiplicerad med den genomsnittliga skattesatsen. Kommuner med

högre inkomster får ett avdrag på 37 procent av inkomsterna som överstiger utjämningsgränsen. Sammanlagt får ett drygt femtiotal kommuner ett utjämningsavdrag.

Resultatet av skatteinkomstutjämningsgränsen – dvs. de enligt ovan framräknade bidragen eller avdragen – fördelas vid utbetalningarna av de olika statsandelarna så att 6 procent av beloppet hänförs till den allmänna statsandelen, 57 procent till statsandelen för hälso- och sjukvård och 37 procent till statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet.

Inom statsandelslagstiftningen ligger även det s.k. finansieringsunderstödet och samarbetsunderstödet.

Finansieringsunderstöd kan ges till kommuner som på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd. För 2009 finns 15 miljoner euro reserverat i statsbudgeten för detta ändamål.

Under 2008–2012 kan kommuner efter prövning beviljas **samarbetsunderstöd**. Förutsättningarna för stödet är att samarbetet mellan kommunerna är betydelsefullt för översynen av kommunernas servicestruktur, för utvecklandet av servicen eller för dess produktivitet samt stöder uppnåendet av de mål som ställs upp i lagen om en kommun- och servicestrukturreform. I statsbudgeten har reserverats högst 1 miljoner euro för samarbetsunderstöd för 2009.

Norge

Det generella statsbidraget (rammetilskuddet) till kommunerna uppgick 2009 till 51,3 miljarder norska kronor (NOK) och för fylkeskommunerna till 17,9 miljarder NOK. Bidraget är indelat i sju olika bidragsposter till kommunerna och fyra till fylkeskommunerna. Den i särklass största bidragsposten både för kommunerna och för fylkeskommunerna utgörs av det s.k. invånarbidraget. Det är inom ramen för invånarbidraget som inkomst- och kostnadsutjämningsgränsen sker.

Inkomstutjämningsgränsen för kommunerna sker genom att de kommuner som har egna skatteintäkter som ligger under medelskatteintäkterna i riket får ett tillskott på invånarbidraget som motsvarar 57 procent av skillnaden mellan de egna skatteintäkterna och medelskatteintäkterna, medan de kommuner som har högre skatteintäkter får ett avdrag med samma procenttal (dvs. 57 procent). Därutöver får kommunerna som har egna skatteintäkter som understiger 90 procent av medelskatteintäkterna ytterligare 35 procent av skillnaden mellan de egna skatteintäkterna och denna nivå.

Eftersom avdragen och tillskotten för utjämningsgränsen kring medelskatteintäkterna är procentuellt sett lika stora (57 procent) uppstår inget underskott i samband med denna utjämningsgräns. Detta gäller dock inte för tilläggskompensationen till kommunerna med egna skatteintäkter under 90 procent av medel-

skatteintäkterna. Dessa tillägg finansieras genom att alla kommuner får ett avdrag på invånarbidraget med lika stort belopp i kronor per invånare.

Tilläggs kan att den symmetriska inkomstutjämningen för kommunerna enligt beslut ska höjas till 60 procent från och med år 2011 (nivån är 57 procent 2009 och 59 procent 2010).

Inkomstutjämningen för fylkeskommunerna innebär att alla fylken med egna skatteintäkter under 120 procent av riksgenomsnittet får ett bidrag som motsvarar 90 procent av skillnaden mellan de egna skatteintäkterna och 120 procent av medelskatteintäkterna. Dessa bidrag finansieras genom att alla fylkeskommunerna får en lika stor reduktion i kronor per invånare av invånarbidraget.

De bidrags- och avdragsbelopp som räknats fram för de enskilda kommunerna/fylkeskommunerna divideras med antalet invånare och adderas därefter till respektive subtraheras ifrån det ursprungliga (och då enhetliga) invånarbidraget.

Kostnadsutjämningen för kommunerna sker för verksamheterna administration, grundskola, hälso- och socialtjänst samt jordbruk och miljöskydd. Uppgifter om vilka kostnader som ska fördelas hämtas från den kommunala redovisningen två år före utjämningsåret (således från 2007 för 2009 års utjämning). Det som fördelas är de totala nettodriftskostnaderna för de aktuella verksamheterna (minus avskrivningar och utan hänsynstagande till momskompensation) uppräknade med tillväxten i kommunernas fria inkomster fram till 2009.

Beräkningen av utjämningen för enskilda kommuner sker med utgångspunkt från 19 olika kriterier. Sex av kriterierna utgår från invånarnas ålder och de övriga från olika socioekonomiska eller geografiska faktorer (exempelvis antalet arbetslösa, psykiskt funktionshindrade eller reseavstånd och restid). Det som beräknas är hur de enskilda kommunerna avviker från genomsnittet utifrån de olika angivna kriterierna/kostnadsnycklarna. Slutresultatet för den enskilda kommunen när de 19 olika värdena summeras visar om kommunen anses ha en gynnsam eller en ogynnsam struktur.

Kommunerna som enligt beräkningarna har en ogynnsam struktur får ett bidrag till invånarbidraget och kommunerna med en gynnsam struktur får ett avdrag.

I **kostnadsutjämningen för fylkeskommunerna** utjämnas på motsvarande sätt kostnaderna för verksamheterna gymnasieutbildning, trafik och tandvård.

Antalet kriterier för fylkeskommunerna är 14. Beräkningen av kostnadsutjämningen för de enskilda fylkeskommunerna går till på samma sätt som för

kommunerna. Som ett led i kostnadsutjämnningen för både kommuner och fylkeskommuner görs även en **korrigerig för elever i statliga och privata skolor**

Inom ramen för invånarbidraget görs också en del andra korrigeringar och omfördelningar. Ett **indelningsbidrag** utgår till kommuner som valt att gå samman. En **omfördelning för försök med uppgiftsdifferentiering mellan kommuner och fylkeskommuner** ingår också. Slutligen innefattar invånarbidraget även särskilda ordningar för att motverka alltför snabba och oförutsedda förändringar i kommunernas och fylkeskommunernas inkomster. För kommunerna utgår i detta syfte det s.k. **intäktsgarantibidraget (INGAR)** och för fylkeskommunerna finns den s.k. **övergångsordningen**.

Som tidigare nämnts omfattar det generella statsbidraget nio andra bidragsposter vid sidan av invånarbidraget.

I den officiella beskrivningen av det s.k. intäktssystemet sägs att flera av de aktuella bidragsposterna är uteslutande regionalpolitiskt motiverade. De bidragsposter som avses är för kommunerna **Distriktsbidrag Sydnorge** (311 miljoner NOK år 2009), **Nord-Norge- och Namdalsbidraget** (1 384 miljoner NOK) samt **Småkommunbidraget** (965 miljoner NOK), och för fylkeskommunerna **Nord-Norge-bidraget** (501 miljoner NOK).

Bland de återstående bidragsposterna ingår ett **skönsmässigt bidrag** som används för att kompensera kommuner och fylkeskommuner för speciella lokala förhållanden som inte fångas upp i den fasta delen av intäktssystemet. År 2009 uppgick det skönsmässiga bidraget för kommunerna till 1 636 miljoner NOK och för fylkeskommunerna till 890 miljoner NOK.

År 2009 infördes ett **tillväxtbidrag** avsett för kommuner med en särskilt hög befolkningstillväxt. År 2009 utgick 965 miljoner NOK i tillväxtbidrag. Det utgår även ett särskilt bidrag till Oslo, som anses ha speciella uppgifter och förutsättningar i sin kombinerade roll av huvudstad, regionalt center och lokalsamhälle. År 2009 erhöll Oslo 300 miljoner NOK i **kommunalt huvudstadsbidrag**.

När staten 2004 övertog ansvaret från fylkeskommunerna för barn- och ungdomsvården (barnevernet) behöll Oslo detta ansvar. Som en kompensation för detta, men också som ett stöd till Oslo i dess roll av huvudstad utgick år 2009 totalt 505 miljoner NOK till Oslo i form av ett **fylkeskommunalt huvudstadsbidrag**.

Sammanfattande kommentar

Som framgått av den tidigare beskrivningen finns det betydande skillnader i hur utjämningen sker i de olika länderna. Det är också svårt att jämföra de andra nordiska ländernas system med det svenska statsbidrags- och utjämningsystemet.

Liksom Sverige har *Danmark* ett system som utjämnar både inkomster (inkomstutjämning) och kostnader (kostnadsutjämning) mellan kommunerna. Systemet består av fyra delar: ett generellt statsbidrag, en landsomfattande utjämning som avser alla kommuner i landet, en utjämning som bara avser kommunerna i huvudstadsområdet samt ett statsbidrag för kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet.

Den landsomfattande utjämningen omfattar samtliga kommuner och finansieras till övervägande delen genom statsbidrag. Huvudstadsutjämningen finansieras i sin helhet genom en inomkommunal omfördelning. Statsbidraget för kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet finansieras däremot i sin helhet av staten. Det danska systemet finansieras således både av staten och av kommunerna.

Den kommunala utjämningen i *Finland* sker i princip inom ramen för det s.k. statsandelssystemet (statsbidrag) och består av huvudkomponenterna: en allmän statsandel, en statsandel för social- och hälsovård, en statsandel för undervisning och kultur samt en utjämning på basis av skatteinkomster.

Systemet med statsandelar innebär att staten finansierar kommunernas kalkylerade kostnader över en viss nivå för uppgifter som de är ålagda att sköta. När dessa belopp per invånare fastställs tas hänsyn till olika strukturella faktorer. Det som motsvarar den svenska kostnadsutjämningen sker således direkt inom ramen för respektive statsandel. Utjämningen för skillnader i skatteinkomster är inomkommunal och sker som en korrigerig i efterhand av de framräknade beloppen i de olika statsandelarna.

I *Norge* sker inkomst- och kostnadsutjämningen helt inom ramen för det generella statsbidraget till kommuner och fylkeskommunerna (rammetilskuddet) och då mer specifikt i anslagsposten invånarbidrag. Den kommunala utjämningen i Norge finansieras således helt av staten: kommunerna eller fylkeskommunerna med stora behov får ett större invånarbidrag per invånare och de som bedöms ha ett mindre behov får ett lägre belopp. Vid sidan av invånarbidraget finns också en rad andra statsbidrag till kommuner och fylkeskommuner som i Sverige sannolikt skulle ses som en del av den kommunala utjämningen.



STATSKONTORET

PM

2009-12-21

12

Dnr 2009/94-5

1 Inledning

Bakgrund

Den 16 april 2009 fick Statskontoret i uppdrag av Utjämningskommittén.08 att bland annat beskriva utjämningsystemet i Danmark, Finland och Norge. Uppdraget skulle ursprungligen avrapporteras i form av en promemoria senast den 30 oktober 2009. På grund av att kommittén under utredningstiden lagt ett ytterligare uppdrag på Statskontoret har dock avrapporteringen av det här aktuella uppdraget senarelagt till januari månad 2010.

Arbetets genomförande

Denna promemoria har utarbetats av Anders Folkesson, Viveka Karlestrand och Leif Lundberg, uppdragsledare.

I arbetet med att beskriva utjämningsen i de olika länderna har vi, i enlighet med uppdragsbeskrivningen, utgått från Betänkandet Förenklad kommunal utjämningsen (SOU 2000:120) och Nordiska ministerrådets skrift Kommunala utjämningsen i Norden (Nord 2001:23). Det har dock främst i Danmark och i Norge skett betydande förändringar i systemet för utjämningsen sedan dessa beskrivningar gjordes. Vi har därför varit tvungna att i huvudsak bygga våra beskrivningar på material inhämtat direkt från de berörda länderna.

Beskrivningen av utjämningsen i Finland har faktagranskats av tjänstemän vid Finlands Kommunförbund och det finländska finansministeriets kommunavdelning och beskrivningen om Norge av tjänstemän på Kommunalavdelningen – Kommuneøkonomiseksjonen vid Kommunal- og regionaldepartementet.

Avgränsning

Vid beskrivningarna har kunnat konstateras att det finns betydande skillnader mellan länderna när det gäller vad som betecknas som utjämningsen. Det har också visat sig att man i de olika länderna använder begrepp i dessa sammanhang som inte på ett enkelt sätt låter sig översättas och relateras till hur man i Sverige beskriver systemet för utjämningsen.

En konsekvens av dessa förhållanden har bl.a. blivit att vi i flera fall i våra beskrivningar valt att även innefatta bidrag som man i det aktuella landet inte ser som en del av den kommunala utjämningsen.

Metoder för finansiering av utjämningen

I de kommande beskrivningarna kommer vi bland annat att beröra hur utjämningen finansieras. I korthet kan sägas att finansieringen kan ske på tre olika sätt: med statlig finansiering, genom finansiering inom kommunkollektivet (inomkommunal finansiering) eller genom en kombination av statlig och kommunal finansiering.

Vid statlig finansiering utgår ett statligt bidrag till kommunerna som tar hänsyn till skillnader i deras skattekraft och/eller det som i Sverige kallas för strukturella kostnadsskillnader. Eventuellt kan i detta fall kommuner med goda förutsättningar i dessa avseenden bli utan bidrag, men ingen kommun betalar någon avgift för utjämningen.

I ett inomkommunalt utjämningsystem betalar vissa kommuner avgifter för att finansiera utjämningsbidragen till de mindre gynnade kommunerna. Något statligt bidrag utgår således i detta fall inte för att bekosta utjämningen.

Vid en kombinerad finansiering bekostas utjämningen både av staten och av enskilda kommuner.

I detta sammanhang bör sägas att det inte är ovanligt i de olika länderna att delar av utjämningen finansieras av staten, medan andra delar av utjämningen är inomkommunalt finansierade eller finansieras av både staten och enskilda kommuner tillsammans.

Promemorians struktur

I kapitlen 2–4 lämnas en beskrivning av utjämningen i Danmark, Finland respektive Norge. Varje kapitel inleds med en beskrivning av kommunstrukturen i landet, vilka uppgifter som ligger på de lokala och de (eventuella) regionala självstyrelseorganen samt hur dessa organ finansierar sin verksamhet.

Därefter redovisas det system för utjämning finns i landet. Som kommer att framgå av dessa beskrivningar har det inte varit möjligt att i de undersökta länder entydigt identifiera en direkt motsvarighet till det svenska utjämningsystemet. I dessa länder är det i stället regelmässigt ett flertal olika statsbidrag eller särskilda omfördelningsordningar som – på varierande sätt och i varierande utsträckning – svarar för utjämningen.

Som tidigare nämnts har man också i flera fall en annan syn på vad som bör betecknas som utjämning. Det gäller exempelvis de regionalpolitiska statsbidragen till kommuner och fylken i Norge. Eftersom motsvarande bidrag i Sverige i stor utsträckning ses som delar av utjämningsystemet har vi valt att även beskriva denna typ av bidrag. Ett uttryck för dessa flytande begreppsmässiga gränser är att vi i landsbeskrivningarna snarare talar om enskilda utjämningsordningar än om ett sammanhängande och avgränsbart utjämningsystem.

Det svenska utjämningsystemet

För att ge en referensram för beskrivningarna av utjämningsen i de nordiska grannländerna har vi valt att nedan redovisa en mycket översiktlig beskrivning av det svenska utjämningsystemet.

Det svenska utjämningsystemet består av fem olika delar: *inkomstutjämnning*, *kostnadsutjämnning*, *strukturbidrag*, *införandebidrag* och *regleringsbidrag/avgift*. Det finns ett utjämningsystem för kommunerna och ett för landstingen.

Inkomstutjämningsen utjämnar skatteinkomster mellan kommuner respektive mellan landsting. Inkomstutjämningsen utgår från skillnaden mellan kommunens/landstingets egen beskattningsbara inkomst och ett skatteutjämningsunderlag som för kommuner motsvarar 115 procent och för landsting 110 procent av den genomsnittliga skattekraften i landet (kallas även för garantinivån). Kommuner/landsting som har en egen skattekraft över garantinivån, betalar en avgift och de som ligger under får ett bidrag.

För att räkna ut storleken på bidraget eller avgiften multipliceras skillnaden mellan kommunens/landstingets egen skattekraft och garantinivån med den s.k. kompensationsgraden och den genomsnittliga skattesatsen år 2003. Kompensationsgraden för bidragsmottagande kommuner är 0,95, för bidragsmottagande landsting 0,90 och för avgiftsbetalande kommuner och landsting 0,85. Vid beräkningen tas även hänsyn till genomförda skatteväxlingar mellan den berörda kommunen och det berörda landstinget. Med den valda konstruktionen betalas huvuddelen av inkomstutjämningsen av staten. Inkomstutjämningsen är ett exempel på utjämningsen som både finansieras av staten och av enskilda kommuner/landsting.

I kostnadsutjämningsen utjämnas för strukturella kostnadsskillnader.

Kostnadsutjämningsen utgår från ett antal delmodeller. Varje sådan modell avser antingen en verksamhet – som t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg – eller faktorer som påverkar kostnader som kan återfinnas i samtliga eller flertalet verksamheter, exempelvis uppvärmningskostnader. Kostnadsutjämningsen för kommunerna innefattar tio delmodeller för verksamheter och kostnadsslag och kostnadsutjämningsen för landstingen fyra.

Kommuner och landsting med en ogynnsam kostnadsstruktur får ett bidrag och de som har en gynnsam struktur får betala en avgift. Kostnadsutjämningsen är statsfinansiellt neutral, då summan av bidrag och avgifter är lika stora och därför tar ut varandra. Kostnadsutjämningsen är således helt inomkommunalt finansierad.

Strukturbidrag utgår endast till de kommuner som fick tillägg i vissa delmodeller i det system för kostnadsutjämningsen som användes före 2005 och/eller som fått större intäktsminskningar genom systemförändringen samma år. För att mildra omfördelningseffekterna för de



kommuner/landsting som får intäktsminskningar finns också särskilda **införandebidrag** under perioden 2005–2010. Införandebidraget fördelar den negativa intäktsförändringen på grund av det nya systemet under flera år.

För att statens bidrag inte ska påverkas av den fastställda nivån i inkomstutjämnningen och för att staten samtidigt ska ha kontroll över den totala kostnaden för utjämnningssystemet finns ett **regleringsbidrag** och en **regleringsavgift**. Dessa används även för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, till exempel när den kommunala finansieringsprincipen tillämpas för att kompensera kommuner och landsting för ökade kostnader då staten lägger på dessa nya uppgifter.

Strukturbidraget, införandebidraget och det eventuella regleringsbidraget finansieras av staten.

2 Danmark

Total yta	43 561 kv.km
Befolkning 1 januari 2008	5 475 791 127,6
Befolkning per kv.km	Konstitutionell monarki
Styrelseskick	Folketinget (179 platser)
Parlament	Dansk krona (DKK) = 1,40 SEK
Valuta	2009-12-11
BNP per capita 2008	29 700 euro
Offentliga sektorns andel av BNP 2007	51 procent

2.1 Bakgrund

Kommunstruktur

Den 1 januari 2007 genomfördes en ny indelning av Danmark med inrättandet av fem regioner och 98 kommuner. Tidigare var Danmark indelat i 14 amt (motsvarande de svenska landstingen/länen) och 271 kommuner. Ett klart uttalat syfte med denna kommunreform var att skapa större och starkare kommuner, med bättre förutsättningar att kunna ta över och svara för uppgifter inom den offentliga verksamheten.

Uppgifter

Redan före reformen svarade kommunerna för många av de uppgifter inom socialförsäkringssystemet som i Sverige sköts av Försäkringskassan (t.ex. pensionerna). I samband med kommunindelningsreformen fick kommunerna också ta över ansvaret för arbetsförmedlingarna.

Bland de områden kommunerna svarar för kan nämnas:

- sociala tjänster (barntillsyn, äldre- och handikappomsorg, socialbidrag, missbrukarvård, barn- och ungdomsvård inklusive institutioner för denna grupp),
- hälsovård (förebyggande insatser, institutioner för psykiatrisk vård, vård och rehabilitering som inte sker under tvång, hemsjukvård, tandvård och socialpsykiatri),
- aktivering och sysselsättning för icke-försäkrade arbetslösa (i gemensamma jobbcentra med staten),
- grundläggande utbildning (inklusive specialundervisning och specialpedagogiskt stöd till barn och specialundervisning för vuxna),
- integrationsinsatser och språkundervisning för invandrare,
- lokal väghållning, kollektivtrafik, fysisk planering, räddningstjänst, näringslivsåtgärder samt miljöskydd,

- kultur- och fritidsverksamheter (bl.a. bibliotek, musikskolor och lokala sportanläggningar).

Den mest omfattande uppgiften för de fem regionerna är att svara för sjukhusväsendet (den somatiska sjukhusvården, den psykiatriska vården samt sjukförsäkringen). Regionerna driver även – efter särskild överenskommelse med kommunerna – specialiserade behandlings- eller specialpedagogiska institutioner för barn, ungdomar och vuxna. Regionerna svarar även för olika former av regionala insatser av främst utvecklingskaraktär (exempelvis inom områdena näringslivsutveckling, turism, natur och miljö, utbildning och kultur samt kollektivtrafik).

Den kommunala beskattningsrätten

Regionerna har ingen beskattningsrätt, något som de tidigare amten hade. Antalet nivåer som har beskattningsrätt minskade därför genom kommunreformen från tre till två.

Kommunernas inkomster består främst av inkomstskatt och fastighetsskatt. Den största delen av inkomstskatten i Danmark består av kommunalskatt och en särskild hälsoskatt (sundhedsbidrag). Procentsatsen skiljer sig från kommun till kommun, men den genomsnittliga kommunalskatten inklusive sundhedsbidrag uppgår till cirka 32 procent. Till inkomstskatten hör också en progressiv statlig skatt samt ett så kallat arbetsmarknadsbidrag (AM-bidrag) på 8 procent, som alla betalar.

Fastighetsskatten är en kommunal skatt som tas ut på fastighetens markvärde. Kommunen fastställer själv skattesatsen, som ska vara minst 16 och högst 34 promille av markvärdet.

Den danska inkomstskatten för juridiska personer (dvs. bolagsskatten) är 22 procent. Av dessa skatteintäkter tillfaller 13,41 procent den kommun som bolaget verkar i.

Statens styrning av den kommunala ekonomin

I Danmark finns sedan början av 1970-talet ett institutionaliserat samarbete mellan staten och de kommunala huvudmännens intresseorganisationer – i nuläget KL (Kommunenes Landsforening) och Danske Regioner – där man i samband med det statliga budgetarbetet fastställer ekonomiska ramar för den kommunala verksamheten. Den konkreta utgångspunkten för avtalsdiskussionerna är en beräkning av det kommande årets utgifter och inkomster.

Som ett underlag för dessa förhandlingar finns ett antal fastställda principer. Bland dessa principer kan nämnas den s.k. *utvidgade totalbalansprincipen* (motsvarar den svenska finansieringsprincipen) som innebär att staten ska kompensera kommunerna för kommunala merutgifter om uppgifter flyttas eller om statliga regler ändras, *budgetgarantiordningen* som ska minska

effekterna för kommunerna av svängningar i de konjunkturellt påverkade utgifterna samt principen *att statsbidraget ska följa pris- och löneutvecklingen* och vara värdebeständigt.

I Danmark är det staten som fastställer reglerna för den kommunala redovisningen. Det innebär bl.a. att kommunerna utnyttjar en gemensam och obligatorisk kontoplan. Tilläggas bör att regionerna och kommunerna i Danmark inte tillämpar kostnadsredovisning (dvs. ett system som bygger på en periodisering av inkomster och utgifter) utan redovisningen avser löpande inkomster och utgifter.

Inkomster och utgifter

Tabellen nedan visar fördelningen mellan kommunernas olika inkomstkällor. Uppgifterna avser år 2007 och är hämtade från Kommunala regnskaber 2007, Statistiske efterretninger 2008:13, Danmarks Statistik.

Inkomstkälla	Miljarder DKK	Andel (%)
Kommunal inkomstskatt m.m.	177,2	48,9
Fastighetsskatt	18,9	5,2
Företagsskatt	5,1	1,4
Statliga ersättningar (statsrefusioner)	40,5	11,2
Generella och särskilda statsbidrag (netto)	42,5	11,7
Avgifter, hyror m.m.	49,4	13,6
Övriga inkomster	25,3	7,0
Räntor (netto)	6,6	0,2
Summa	365,5	100,0

Tabellen nedan visar hur kommunernas nettodriftutgifter fördelas mellan olika verksamheter. Även här är uppgifterna hämtade från Danmarks Statistik och avser år 2007.

Verksamhet	Miljarder DKK	Andel (%)
Grundskola m.m.	46,1	16,8
Barnomsorg (daginstitutioner)	25,3	9,2
Barn- och ungdomsvård (förebyggande insatser samt institutioner m.m.)	11,3	4,1
Hemtjänst, hemsjukvård samt annan personlig eller praktisk hjälp till äldre och handikappade	34,5	12,5
Boendeinsatser för äldre samt för vuxna med särskilda behov	11,0	4,0
Övriga insatser för äldre och handikappade	8,5	3,1
Hälso- och sjukvårdutgifter	13,7	5,0
Kontantutbetalningar	70,6	25,7
Övriga insatser	53,7	19,5
Summa	274,7	100,0

2.2 Utjämningsordningar m.m.

Huvuddelen av den kommunala utjämningsordningen i Danmark sker inom ramen för det så kallade statsbidrags- och utjämningsystemet.¹ Det finns dock även en rad särskilda bidrags- och utjämningsordningar av mindre omfattning utanför detta system. Det generella statsbidrags- och utjämningsystemet i Danmark beskrivs i avsnittet 2.2.1 och de särskilda, kompletterande utjämningsordningarna m.m. i avsnittet 2.2.2.

Eftersom regionerna inte har någon beskattningsrätt så kommer de inte att beröras i den fortsatta beskrivningen i detta kapitel.

2.2.1 Statsbidrags- och utjämningsystemet

Statsbidrags- och utjämningsystemet regleras i lagen om kommunal utligning og generelle tilskud til kommuner. Statsbidrags- och utjämningsystemet består av fyra delar: ett generellt statsbidrag,² en utjämningsordning som avser alla kommuner i landet³, en utjämningsordning som bara avser kommunerna i huvudstadsområdet⁴ samt ett statsbidrag för kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet.⁵ Därutöver finns i systemet även en särskild ordning för att förhindra s.k. överutjämningsordning.⁶

Statsbidraget till statsbidrags- och utjämningsystemet uppgick för året 2009 till 63 018 miljoner danska kronor (DKK). Av dessa medel användes 41 484 miljoner DKK, eller nästan två tredjedelar, för att bekosta den utjämningsordning som avser alla kommuner i landet. Ungefär 7 procent, 4 204 miljoner DKK, utgick som bidrag till särskilt utsatta kommuner utanför huvudstadsområdet och de resterande medlen, 17 330 miljoner DKK, fördelades mellan kommunerna i förhållande till deras invånarantal.

I avsnitten nedan redogörs mer detaljerat för konstruktionen av de olika delarna i det danska statsbidrags- och utjämningsystemet. Beskrivningen bygger i huvudsak på skriften Kommunal utligning og generelle tilskud 2007 utgiven av dåvarande Indenrigs- og sundhedsministeriet.

Gemensamt för de olika utjämningsordningarna är att vid beräkningarna av kommunernas utgiftsbehov ingår i detta både nettodriftutgifter och utgifter för anläggningar. Beräkningen av kommunernas beskattningsmöjligheter baseras på kommunernas underlag för inkomstskatt kompletterat med ett belopp som ska svara mot kommunens inkomster av den kommunala fastighetsbeskattningen.

¹ Tilskuds- og udligningsystemet.

² Bloktilskud.

³ Landsudligningen.

⁴ Hovedstadsudligningen.

⁵ Tilskud till ugunstigt stillede kommuner uden for hovedstadsområdet.

⁶ Overudligning (udligningsloft).

Den landsomfattande utjämningen

Den landsomfattande utjämningen omfattar samtliga kommuner och baseras på vad som kallas för nettoutjämningsmetoden. Det innebär att utjämningen beräknas utifrån en kommuns strukturella över- eller underskott. Det strukturella över- eller underskottet är skillnaden mellan en kommuns beräknade utgiftsbehov och kommunens skatteintäkter beräknade på en genomsnittlig skattesats.

Den bakomliggande tanken är att det strukturella över- eller underskottet betraktas som ett uttryck för en kommuns samlade ekonomiska situation, där man har tagit hänsyn till både kostnader och beskattningmöjligheter. Över- eller underskottet visar således om en kommun är i stånd att finansiera sitt utgiftsbehov vid skatteuppbörd med en genomsnittlig skattesats.

Kommuner som har ett strukturellt underskott, får i landsutjämningen ett bidrag motsvarande 58 procent av det strukturella underskottet. Om kommunen har ett strukturellt överskott, får kommunen betala 58 procent av detta i avgift.

Med denna konstruktion betalas merparten av landsutjämningen av staten, eftersom det strukturella underskottet i landsutjämningen vida överstiger det strukturella överskottet. Under 2009 är det elva kommuner som har ett strukturellt överskott. Av dessa kommuner ligger tio i huvudstadsområdet. De elva kommunerna betalade 2009 drygt 2,5 miljarder DKK till landsutjämningen. Som tidigare nämnts uppgår statens bidrag till landsutjämningen år 2009 till drygt 41 miljarder DKK.

Närmare om beräkningen av utgiftsbehovet

Vid beräkningen av utgiftsbehovet skiljer man mellan åldersbestämda och socioekonomiskt bestämda utgiftsbehov. En kommuns samlade utgiftsbehov utgörs av summan av kommunens åldersbestämda utgiftsbehov och kommunens socioekonomiska utgiftsbehov. För 2009 gäller att det åldersbestämda utgiftsbehovet fastställts utgöra 69,5 procent av det totala utgiftsbehovet i landet som helhet och det socioekonomiskt bestämda utgiftsbehovet till 30,5 procent.

I korthet beräknas *det åldersbestämda utgiftsbehovet* på följande sätt:

- Befolkningen delas in i tio åldersklasser.
- För varje sådan åldersklass finns ett för hela landet fastställt enhetligt belopp (som exempel kan nämnas att för 85-åringar och äldre uppgår beloppet år 2009 till 116 397 DKK och för 20–24-åringar till 14 654 DKK.)
- Kommunens antal invånare i respektive åldersklass multipliceras med enhetsbeloppet för åldersklassen.

- I det åldersbestämda utgiftsbehovet ingår även ett belopp för restid. Detta belopp varierar mellan kommunerna, men är detsamma för alla individer i den enskilda kommunen (oavsett ålder). Det genomsnittliga beloppet för restid i landet som helhet var 373 DKK per person år 2009. I beräkningen multipliceras kommunens belopp för restid med antalet kommuninvånare.
- De framräknade beloppen för invånarna i de olika åldersklasserna samt beloppet för restid adderas. Det framtagna beloppet utgör kommunens totala åldersbestämda utgiftsbehov.

Att beräkna det *socioekonomiskt bestämda utgiftsbehovet* är något mer komplicerat.

Utgångspunkten för dessa beräkningar är tolv stycken fastställda behovskriterier. För varje sådant kriterium finns även en fastställd vikt.

I tabellen nedan visas de socioekonomiska behovskriterierna och deras vikt.

Kriterium (Antal)	Vikt
20–59-åringar utan sysselsättning (över 5 % av åldersgruppen i kommunen)	0,180
25–49 åringar utan yrkesutbildning	0,175
Uthyrda hyreslägenheter	0,050
Diagnostiserade psykiatriska patienter	0,050
Familjer i vissa boendeformer	0,150
Barn i familjer med låg utbildning	0,150
Ensamstående över 65 år	0,025
Personer med låg inkomst	0,100
Handikappade utanför arbetsstyrkan	0,050
Invandrare och efterkommande	0,025
Färre levnadsår i förhållande till den kommun vars invånare har den högsta medellivslängden	0,025
Minskad befolkning (netto under fem senaste åren)	0,020
Summa	1,000

I korthet beräknas det socioekonomiskt bestämda utgiftsbehovet på följande sätt:

- För varje kriterium divideras antalet i kommunen som uppfyller kriteriet med motsvarande antal i landet som helhet. Detta tal multipliceras sedan med kriteriets vikt.
- Samtliga dessa vägda kriterier summeras. Summan av kommunens vägda kriterier divideras därefter med kommunen andel av invånarantalet i landet som helhet. Det framtagna måttet utgör kommunens socioekonomiska index.
- Det finns ett fastställt belopp för det genomsnittliga socioekonomiska utgiftsbehovet för landet som helhet. För 2009 är detta belopp 15 323,58 DKK per invånare. Kommunens socioekonomiska index multipliceras

med detta belopp samt med antalet invånare i kommunen. Det framtagna beloppet utgör kommunens socioekonomiska utgiftsbehov per invånare. Multipliceras detta belopp med antalet invånare erhålls kommunens totala socioekonomiskt bestämda utgiftsbehov.

Som tidigare sagts erhålls kommunens totala utgiftsbehov genom att man summerar det åldersbestämda utgiftsbehovet med det socioekonomiskt bestämda utgiftsbehovet.

Huvudstadsutjämningen

Huvudstadsutjämningen är en mellankommunal utjämningsordning för kommunerna i huvudstadsområdet. I beteckningen mellankommunal ligger att denna utjämningsordning – som omfattar 34 av landets 98 kommuner – omfördelar medel mellan de berörda kommunerna och att staten inte bidrar med några medel.

Huvudstadsutjämningen har i huvudsak samma konstruktion som den landsomfattande utjämningen. Även i detta fall räknar man fram kommunernas utgiftsbehov och ställer detta mot deras skatteintäkter beräknade på en genomsnittlig skattesats och får på detta sätt fram om kommunen har ett under- eller överskott i sin finansiering. Det finns dock också ett antal skillnader mellan utjämningsordningarna.

I huvudstadsutjämningen beräknas kommunernas skatteintäkter genom att de berörda kommunernas beskattningsunderlag multipliceras med en skattetrycksfaktor. Skattetrycksfaktorn är helt enkelt det andelstal man får fram om man dividerar huvudstadskommunernas samlade utgifter med det samlade beskattningsunderlaget för dessa kommuner. När skattetrycksfaktorn beräknas på detta sätt, kommer de samlade beräknade skatteintäkterna i huvudstadsområdet att helt svara mot det beräknade samlade utgiftsbehovet.

I huvudstadsutjämningen får en kommun med strukturellt underskott ta emot ett tillskott motsvarande 27 procent av det strukturella underskottet. Om kommunen har ett strukturellt överskott, ska kommunen betala 27 procent av detta.

När det gäller beräkningen av utgiftsbehovet används även i detta fall en uppdelning på åldersbestämda utgiftsbehov och socioekonomiska utgiftsbehov, där det åldersbestämda utgiftsbehovet förutsätts svara för 69,5 procent av det totala utgiftsbehovet och det socioekonomiska utgiftsbehovet för de resterande 30,5 procentenheterna.

Det finns dock skillnader mellan de kriterier som används i huvudstadsutjämningen jämfört med den landsomfattande utjämningen. Beloppen för det åldersbestämda utgiftsbehovet i huvudstadsutjämningen är högre än i den landsomfattande utjämningen och de socioekonomiska behovskriterierna är något färre. Tabellen nedan visar vilka kriterier och vikter som används vid

beräkningen av det socioekonomiska utgiftsbehovet i huvudstadsutjämningsen.

Kriterium (Antal)	Vikt
20–59-åringar utan sysselsättning (över 5 % av åldersgruppen i kommunen)	0,100
25–49 åringar utan yrkesutbildning	0,250
Uthyrda bostadslägenheter	0,075
Diagnostiserade psykiatriska patienter	0,100
Familjer i vissa bostadsformer	0,075
Barn i familjer med låg utbildning	0,250
Ensamstående över 65 år	0,100
Invandrare och anhöriga till dessa	0,050
Summa	1,000

Själva beräkningarna görs på samma sätt som i den landsomfattande utjämningsen.

Bidrag till kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet

Ett särskilt statsbidrag utgår till de kommuner utanför huvudstadsområdet som har ett strukturellt underskott per invånare (beräknat enligt den metod som används i den landsomfattande utjämningsen) som överstiger 25 procent av de samlade kommunala nettodrifts- och anläggningsutgifterna per invånare i landet som helhet.

Tillskottet per invånare i dessa fall utgör 32 procent av den del av kommunens strukturella underskott per invånare, som överstiger den ovan nämnda gränsen på 25 procent av de samlade kommunala nettodrifts- och anläggningsutgifterna per invånare. Storleken på bidraget som helhet fås genom att detta tillskott per invånare multipliceras med kommunens invånarantal.

Av de 64 kommunerna som finns utanför huvudstadsområdet är det år 2009 bara fyra stycken som inte får det här aktuella bidraget. Bidraget finansieras i sin helhet av staten.

Spärr mot överutjämningsen

I statsbidrags- och utjämningsystemet finns även en särskild ordning för att hantera det som i systemet kallas för överutjämningsen.

Alla kommuner omfattas av landsutjämningsen med en utjämningsnivå på 58 procent. Det innebär inte i sig en risk för överutjämningsen. Men för de kommuner som omfattas av huvudstadsutjämningsen eller utjämningsen för kommuner med ogynnsamma förutsättningar utanför huvudstadsområdet uppstår en risk för överutjämningsen, eftersom dessa utjämningsordningar innebär en ytterligare utjämningsen på 27 respektive 32 procent. Tilläggas kan att år 2009 var det bara fyra av landets 98 kommuner som endast omfattades av den landsomfattande utjämningsen.

Som framgått av de tidigare beskrivningarna fastställs en kommuns utjämningsbelopp oberoende av kommunens egen skattesats. Samtidigt gäller att storleken på kommunens faktiska skatteinkomster är beroende av vilken skattesats kommunen tillämpar. Överutjämningsregeln innebär – något förenklat – att en kommun som mest kan förlora 92 procent av ökade skatteintäkter.

Utgifterna för justeringen betalas av kommunerna efter kommunens andel av den totala befolkningen i respektive kommunkollektiv.

2.2.2 Övriga utjämningsordningar m.m.

Förutom de tidigare beskrivna modellerna finns i Danmark en rad särskilda statsbidrags- och utjämningsordningar. Syftet och villkoren för dessa beskrivs kortfattat nedan.

Bidrag till särskilt vanskligt ställda kommuner

År 2009 avsattes totalt cirka 315 miljoner DKK i ett bidrag till särskilt vanskligt ställda kommuner⁷. Bidraget finansieras av staten. Av bidragssumman för 2009 är redan i lagen drygt 29 miljoner DKK öronmärkta för tre angivna kommuner. Resterande medel fördelas efter ansökan till Velfärdsministeriet.

För att kommuner ska kunna få del av det resterande bidraget ska de uppfylla fem kriterier. De ska ha väsentligt högre utgifter än landsgenomsnittet för understöd (forsørgelse) och för förtidspensionärer, ha en väsentligt högre andel heltidslediga (fuldtidsledige), ha haft en väsentlig minskning i befolkningstalet under de senaste 5 åren samt ha en samlat hög beskattningsnivå.

Bidrag till kommuner i huvudstadsområdet med särskilda ekonomiska problem

Bidraget till kommuner i huvudstadsområdet med särskilda ekonomiska problem⁸ uppgår till 0,1 procent av beskattningsunderlaget för kommunerna i detta område. År 2009 uppgick bidraget till cirka 53 miljoner DKK. Bidraget finansieras av de aktuella kommunerna efter deras andel av befolkningen inom huvudstadsområdet. Bidraget fördelas av Velfärdsministeriet. Bidraget går 2009 i sin helhet till en kommun.⁹

Bidrag till kommuner, som medfinansierar EU-projekt¹⁰

För 2009 fanns en utgiftsram på lite drygt 20 miljoner DKK för bidrag till särskilt vanskligt ställda kommuner som får regionala utvecklingsbidrag från EU och som medfinansierar sådana projekt. Bidraget betalas av staten

⁷ Tilskud till særligt vanskeligt stillede kommuner.

⁸ Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer.

⁹ Furesø Kommune, bildad av Farum och Værløse Kommuner.

¹⁰ Tilskud til kommuner, der medfinansierer projekter, der modtager EU-støtte.

och eventuella outnyttjade bidragsmedel överförs till det generella statsbidraget.

Bidrag till ett generellt lyft av äldrevården

År 2009 utgick cirka 615 miljoner DKK i bidrag till utveckling av äldreomsorgen.¹¹ Bidraget betalas av staten. Bidraget fördelas till kommunerna efter en demografisk fördelningsnyckel för utgiftsbehovet på äldreområdet.

Bidrag till ökad kvalitet i äldrevården

Ett bidrag på 534 miljoner DKK utgick 2009 för att öka kvaliteten inom äldreomsorgen¹². Bidraget, som betalas av staten, fördelas till kommunerna efter en särskild demografisk nyckel för äldreområdet.

Bidrag till kommuner med mindre öar

Knappt 80 miljoner DKK utgick 2009 i bidrag till kommuner med mindre öar.¹³ Bidraget betalas av staten.

Bidrag till kommuner på öar utan fast förbindelse

År 2009 utgick cirka 105 miljoner DKK i bidrag till kommuner på öar utan fast förbindelse, som består av en kommun.¹⁴ Bidraget betalas av staten.

Utjämning av kommunernas merutgiftsbehov för invandrare, flyktingar och deras barn

En särskild utjämning sker av kommunernas genomsnittliga merutgifter för utländska medborgare från icke-västliga länder.¹⁵ Utjämningen omfattar två delar: en del som avser utgifterna för kontanthjälp m.m. samt en del för de övriga utgifterna (för rådgivning, administration, bibliotek och fritid, social- och sjukvårdsutgifter för barn samt för danskundervisning av vuxna och till grundskoleundervisning).

Kommunens utgifter inom området beräknas med hjälp av fastställda schablonbelopp. Vid beräkningen av delen övriga utgifter är år 2009 beloppet 5 063 DKK per person, med ett ytterligare tillskott på 4 952 DKK för barn i åldern 0–5 år och 20 343 DKK för barn och ungdomar i åldern 6–16 år. På grund av ändringar i systemet för finansiering av flyktingmottagandet omfattar utjämningen av utgifterna för kontanthjälp bara flyktingar som fått uppehållstillstånd före den 1 januari 1999. För varje sådan flykting utgår ett schablonbelopp på 10 846 DKK.

Dessa belopp summeras för de enskilda kommunerna och för landet som helhet. Det framräknade beloppet för landet som helhet fördelas sedan på kommunerna i förhållande till deras invånarantal och utgör den andel av de

¹¹ Tilskud til et generelt løft af ældreplejen.

¹² Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen.

¹³ Tilskud til kommuner med mindre øer.

¹⁴ Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse.

¹⁵ Udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedrørende invandrere, flygtninge og efterkommere.



totala utgifterna inom området som kommunen ska betala. Detta belopp jämförs med de framräknade beloppen för de enskilda kommunerna och en reglering görs av skillnaden mellan beloppen. Resultatet blir att kommuner med få invandrare, flyktingar och anhöriga får betala en avgift för denna utjämning och att kommuner med många personer i dessa kategorier får ett bidrag. Utjämningen av merutgifterna för de här aktuella verksamheterna och grupperna betalas helt av kommunerna själva.

Utjämning av bolagsskatt

Det finns även en särskild utjämning för den kommunala bolagsskatten.¹⁶

Utjämningen innebär att kommuner vars inkomster från bolagsskatt per invånare är lägre än landsgenomsnittet får ett bidrag som motsvarar 50 procent av kommunens inkomster av bolagsskatten per invånare och genomsnittet för landet som helhet. På motsvarande sätt betalar kommunerna med en högre inkomst från bolagsskatten per invånare än landsgenomsnittet en avgift på 50 procent av skillnaden. Denna konstruktion gör att staten inte bidrar med några medel för denna utjämningsordning.

¹⁶ Udligning af selskabsskat.



STATSKONTORET

PM

2009-12-21

28

Dnr 2009/94-5

3 Finland

Total yta	338 419 kv.km
Befolkning 1 januari 2008	5 300 484
Befolkning per kv.km	17,4
Styrelseskick	Republik
Parlament	Riksdagen (200 platser)
Valuta	Euro = 10,43 SEK 2009-12-11
BNP per capita 2008	28 900 euro
Offentliga sektorns andel av BNP 2007	47 procent

3.1 Bakgrund

Kommunstruktur

För närvarande genomförs en kommun- och servicestrukturreform i Finland. I början av år 2009 fanns 348 kommuner i Finland, vilket är en minskning med 67 kommuner jämfört med föregående år

Kommun- och strukturreformen syftar till att få fram en livskraftig, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur. Reformen styrs bland annat genom en ramlag och en ny kommunindelning.

Ett sammanslagningsunderstöd har inrättats under 2008–2013 för att ge kommunerna incitament att gå samman. Stödet är som störst under 2008 och 2009 och minskar därefter. Det ekonomiska stödet påverkas också av antalet kommuner som går samman och deras invånarantal. Ju fler kommuner som bildar en ny kommun och om invånarantalet efter ändringen i kommunindelning är större än 20 000, desto större blir stödet. Nybildade kommuner ersätts också under de fem första åren för eventuella minskningar av statsandelar.

Den nya lagen stadgar om befolkningsmässiga miniminivåer för vissa verksamhetsområden. En kommun eller ett samarbetsområde med ansvar för primärvården och socialvårdsuppgifter i nära anslutning till denna ska ha minst 20 000 invånare. För att anordna yrkesutbildning krävs att kommunen eller samarbetsområdet har ungefär 50 000 invånare. Undantag från kraven på befolkningsunderlag ges endast till skärgårdskommuner, avlägset belägna kommuner eller för att trygga språkliga rättigheter. Specialiserad sjukvård och specialomsorger om utvecklingsstörda ska produceras av regionala samkommuner, i vilka varje kommun ska vara medlem. Kommunerna i en del stadsregioner är skyldiga enligt lag att samarbeta i vissa frågor.

I Finland finns ingen självstyrande regional nivå motsvarande de svenska landstingen. Samverkan i form av så kallade samkommuner är dock vanligt förekommande; sammanlagt finns det 228 samkommuner. Samverkan är

framför allt utbredd inom hälso- och sjukvården, som står för tre fjärdedelar av samkommunernas utgifter.

Kommuner kan även samverka genom avtal. Kommunerna avtalar då om att sköta uppgifterna gemensamt utan någon ny organisation. En kommun kan även köpa tjänster från en annan kommun. Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare som sköter den under tjänstemannaansvar.

Uppgifter

Kommunerna och samkommunerna ansvarar för många centrala välfärdstjänster i Finland. Kommuner kan endast genom lag ges eller fråntas uppgifter. Med stöd av avtal kan kommuner åta sig uppgifter som ligger utanför deras självstyrelse.

Basserviceprogrammet behandlar kommunernas uppgifter och dess finansiering. Med basservice menas de uppgifter som grundar sig på speciallagstiftning och som kommunerna ska ordna och bära finansieringsansvaret för (Basserviceprogrammet 2009–2012, sid. 10).

Kommunernas uppgifter när det gäller att tillhandahålla offentliga tjänster har ökat både genom lagstiftning och genom frivilliga åtaganden. Merparten och de viktigaste uppgifterna grundar sig på speciallagstiftning. Bland dessa kan nämnas:

- skolväsende, bl.a. grundskolan, gymnasium, yrkeshögskolor
- hälso- och sjukvård, bl.a. specialistsjukvård, primärvård, tandvård
- socialtjänst, bl.a. omsorger om barn, äldre och handikappade, missbrukarvård samt utkomststöd (socialbidrag)
- vatten och avlopp, energi, gator och vägar
- fysisk planering, byggnadstillsyn
- miljöskydd
- räddningstjänst
- kultur och fritid, bibliotek.

De enskilda kommunerna ansvarar i regel själva för primärvården i form av hälsocentraler. För specialistsjukvården samarbetar kommunerna i samkommuner. Till kommunernas uppgifter hör också miljöhälsovård och veterinärtjänst. Dessutom främjar kommunerna näringslivet och sysselsättningen i regionen. Kommunerna bildar landskapsförbund som i sin tur främjar utvecklingen i de olika regionerna och som sköter den regionala planeringen.

Den kommunala beskattningsrätten

Kommunernas skattebas består av kommunalskatt, samfundsskatt (dvs. bolagsskatt) och fastighetsskatt.

Kommunerna fattar självständigt beslut om storlek på kommunalskatten. Skattesatsen varierade år 2008 mellan 16 och 21 procent, med ett genomsnitt på 18,59.

Staten fördelar en del av intäkterna från samfundsskatten till kommunerna. Staten beslutar om samfundsskattens grunder. Kommunerna erhåller vanligtvis 22 procent av inkomsterna från samfundsskatten. Denna andel höjs temporärt med tio procentenheter mellan 2009 och 2011 för att lindra effekterna av lågkonjunkturen.

Kommunerna beskattar sex typer av fastigheter: allmän, stadigvarande bostad, annan bostad, kraftverk, allmännyttiga samfund och obebyggd byggplats. Kommunerna bestämmer själva skattenivån inom ramen för en nedre och övre gräns som är fastställd i lag.

Inkomster och utgifter

Tabellen nedan visar kommunernas och samkommunernas externa inkomster. Uppgifterna avser år 2007.

Inkomstkälla	Miljarder euro	Andel (%)
Kommunalskatt	13,96	40,6
Samfundsskatt	1,47	4,3
Fastighetsskatt m.m.	0,86	2,5
Statsandelar för drift	5,76	16,8
Försäljning	5,24	15,3
Avgifter	1,58	4,4
Övr. verksamhetsinkomster	2,31	6,7
Upplåning	1,66	4,8
Övriga inkomster	1,52	4,4
Summa	34,35	100,0

Tabellen nedan visar kommunernas och samkommunernas externa utgifter. Även här avser uppgifterna år 2007.

Verksamhet	Miljarder euro	Andel (%)
Social- och hälsovård	16,45	47,9
Undervisnings- och kulturverksamhet	7,82	22,8
Samhällstjänster	1,05	3,0
Övriga tjänster	0,48	1,4
Affärsverksamhet	2,12	6,2
Investeringar	3,79	11,0
Lånekostnader	1,41	4,1
Övriga utgifter	0,27	0,8
Allmän förvaltning	0,97	2,8
Summa	34,36	100,0

Uppgifterna är hämtade från det finska kommunförbundets (Kuntaliittos) hemsida, med angiven källa: Statistikcentralen.

3.2 Utjämningsordningar m.m.

Den kommunala utjämnningen i Finland sker i huvudsak inom ramen för det s.k. statsandels- och statsunderstödssystemet (eller vanligare statsandels-systemet). Det finns dock därutöver även några särskilda statsbidrag som kan sägas ha inslag av utjämning.

3.2.1 Statsandelssystemet

Statsandelssystemet består av fyra olika delar: en allmän statsandel, en statsandel för social- och hälsovård, en statsandel för undervisning och kultur samt en utjämning på basis av skatteinkomster.

Som framgår av beskrivningen nedan så sker utjämnningen för skillnader i skatteinkomster (det som i Sverige kallas för inkomstutjämnningen) som en korrigering i efterhand av de framräknade beloppen i de olika statsandelarna. Utjämnningen för strukturella kostnadsskillnader ("kostnadsutjämnningen") däremot sker direkt inom ramen för de olika statsandelarna. På grund av detta förfaringssätt beskrivs först hur de olika statsandelarna beräknas och först i slutet av avsnittet redovisas hur inkomstutjämnningen sker (under rubriken Utjämnningen av statsandelarna på basis av skatteinkomster).

Allmän statsandel

Den allmänna statsandelen består av en grunddel samt flera s.k. miljötillägg. Miljötilläggen baserar sig på för kommunen opåverkbara faktorer som anses vara kostnadsdrivande.

Den allmänna statsandelen räknas som kommunens invånarantal multiplicerat med det genomsnittliga belopp som statsrådet (dvs. regeringen) årligen

fastställer. Grunddelen är 29,68 euro per invånare år 2009 och indexjusteras årligen. Sammanlagt är den allmänna statsandelen 160 696 862 euro år 2009, inklusive statsandelsnedskärning. Statsandelsnedskärningarna beror på uppgiftsöverföringar från kommun till stat samt i särskild ordning utbetald arbetsmarknadsstödskompensation och kompensation för skatteavdrag. Statsandelsnedskärningen gör att vissa kommuner har ett negativt allmänt statsbidrag.

Därutöver tillkommer miljötilläggen, som består av:

- Skärgårdstillägg
- Fjärrortstillägg
- Tätortsstrukturtillägg
- Språktillägg
- Tillägg för betydande förändring i invånarantal

Skärgårdstillägget är graderat i två nivåer och tilldelas skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel. Det högsta tillägget motsvarar ett belopp som är sju gånger den allmänna statsandelens grunddel och tilldelas kommuner där minst hälften av invånarna saknar fast vägförbindelse till fastlandet. För övriga skärgårdskommuner är tillägget fyra gånger grunddelen. 48 kommuner erhåller skärgårdstillägg på sammanlagt 9 596 271 euro.

Fjärrortstillägg utgår till avlägset belägna kommuner. Nivån på tillägget bestäms av det s.k. fjärrortstalet. Fjärrortstalet består av summan av två index som beräknas på grundval av antalet personer som bor på 25 respektive 50 kilometers avstånd från centralorten. Tillägget uppgår till tre, fem eller sex gånger den allmänna grunddelen beroende på storleken på fjärrortstalet. Sammanlagt 58 kommuner erhåller totalt 31 852 398 euro.

Tätortsstrukturtillägg ges till kommuner med en tätortsbefolkning över 40 000 invånare. Tillägget beräknas genom en multiplikation innehållande faktorerna: antalet personer boende i tätort, den allmänna statsandelens grunddel (29,68 euro per invånare) samt en koefficient (0,01 för tätortsbefolkning över 200 000 personer, 0,7 för 100 000–199 999 invånare och 0,75 för tätortsbefolkning mellan 40 000–99 999 personer). 20 kommuner får sammantaget 30 507 673 euro i tätortsstrukturtillägg.

Tvåspråkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde erhåller ett *språktillägg* som motsvarar tio procent av den allmänna statsandelens grunddel (29,68 euro per invånare). 38 kommuner får sammanlagt ett tillägg på 4 832 676 euro.

Tillägg ges även till kommuner med *betydande förändring i invånarantal*. Kriteriet är att befolkningen under de senaste tre åren minskat eller ökat med minst sex procent. Dessa kommuner, som år 2009 är 39 stycken, får ett

tillägg på 1,39 multiplicerat med den allmänna statsandelens grunddel (29,68 euro).

Statsandelen för social- och hälsovård

Statsandelarna för social- och hälsovård styrs av Lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Statsandelar för social- och hälsovård utgår endast till primärkommuner.

Kommunens kalkylerade kostnader beräknas för socialvården och hälsovården var för sig och med hänsynstagande till kommunens läge. Detta görs med hjälp av en rad olika beräkningsfaktorer.

Beräkningen för socialvården

Beräkningsfaktorerna för socialvården är invånarantal, åldersstruktur, dagvård, arbetslöshet, barnskydd och handikapp.

Åldersstrukturen står för den största delen av kommunernas kalkylerade kostnader inom området. Invånarna delas in i sex olika åldersgrupper med olika prislappar. I tabellen nedan visas åldersindelningen samt de enhetsbelopp som används vid beräkningarna av socialvårdens kostnader.

Åldersgrupp	Euro per person
0–6 år	6 020,40
7–64 år	280,36
65–74 år	824,65
75–84 år	4 984,03
85 år och mer	13 865,60

I ett första steg multipliceras antalet invånare i respektive åldersgrupp med åldersgruppens prislapp. Det framtagna beloppet för 0–6 åringarna multipliceras därefter med en **dagvårdskoefficient**. Dagvårdskoefficienten utgör andelen sysselsatta i kommunen som arbetar i service- och förädlingsbranscherna dividerat med motsvarande tal för landet som helhet.

De beräknade beloppen för de olika åldersgrupperna adderas samman och utgör kommunens kostnader för socialvården på grund av åldersstrukturen. Till detta läggs särskilt beräknade kostnader för arbetslöshet, barnskydd och handikapp. Dessa beräkningar bygger på av statsrådet fastställda schablonbelopp (uttryckt i euro per invånare) för respektive verksamhet.

Arbetslöshetens inverkan på kostnaderna beräknas i två steg. Först genom att ett schablonbelopp (49,78 euro per invånare) multipliceras med kommunens invånarantal och en arbetslöshetskoefficient. Arbetslöshetskoefficienten uträknas genom att kommunens arbetslöshetsprocent divideras med landets arbetslöshetsprocent. I nästa steg multipliceras antalet arbetslösa i kommunen med ett annat schablonbelopp (545,75 euro per arbetslös).

De två framräknade beloppen adderas och utgör kommunens kalkylerade kostnad för arbetslöshet.

Kostnaderna för barnskydd i de enskilda kommunerna beräknas genom att schablonbeloppet (41,93 euro per invånare) multipliceras med en barnskyddskoefficient samt med kommunens invånarantal. Barnskyddskoefficienten utgör andelen omhändertagna barn i kommunen dividerat med motsvarande andel för hela landet.

Antalet handikappades inverkan på kostnaderna beräknas genom att ett schablonbelopp (14,84 euro per invånare) multipliceras med kommunens invånarantal samt med en handikappkoefficient. Lite förenklat tas handikappkoefficienten fram genom att de gravt handikappades andel av befolkningen i kommunen divideras med motsvarande andel för hela landet.

Kommunens totala kalkylerade belopp för socialvården utgör summan av de belopp som bestämts på grundval av åldersstrukturen, arbetslösheten, barnskyddet och handikapp.

Beräkningen för hälsovården

Hälsovårdskostnaderna beräknas utifrån invånarantal, åldersstruktur och sjukfrekvens.

Åldersgrupperna är desamma som för socialvården, men de fastställda schablonbeloppen ("prislapparna") är andra.

De kalkylerade kostnaderna för hälsovården fås genom att de kalkylerade kostnaderna per åldersgrupp multipliceras med antalet personer i åldersgruppen i fråga. Kostnaderna som bestäms på grundval av sjukfrekvensen beräknas genom att ett schablonbelopp (369,15 euro per invånare) multipliceras med kommunens invånarantal och en sjukfrekvenskoefficient. Något förenklat bygger sjukfrekvenskoefficienten på kommunens andel personer under 55 år med förtidspension (invalidpension) i förhållande till motsvarande grupp i landet som helhet.

De fortsatta beräkningsstegen

De ovan beskrivna beräkningarna av kommunens kostnader för socialvården respektive sjukvården summeras.

Om en fjärrortskoefficient har fastställts för kommunen får kommunen även ett tillägg för avsides läge, som beräknas genom att summan ovan multipliceras med denna koefficient. Fjärrortskoefficienten bygger på det fjärrortstal som används i den allmänna statsandelen och varierar mellan 0,05 till 0,17. Kommunernas finansieringsandel per invånare räknas ut genom att man först summerar samtliga kommuners kalkylerade kostnader för social- och hälsovård (år 2009 = 16 090 299 000 euro). Från detta belopp dras statsandelen, vilken år 2009 uppgår till 5 573 695 000 euro eller 34,64 procent

av den totala kalkylerade kostnaden. Kommunens finansieringsandel i euro per invånare erhålls genom att det resterande beloppet divideras med det totala antalet invånare i landet (10 516 604 000 euro / 5 273 331 invånare = 1 994,30 euro per invånare).

Den enskilda kommunen får ett statsbidrag/statsandel som motsvarar den egna kalkylerade kostnaden för social- och hälsovård per invånare minus kommunens finansieringsandel (dvs, 1 994,30 euro per invånare) multiplicerat med antalet kommuninvånare. Som tidigare nämnts påverkas dock statsbidraget/statsandelen även av systemet med inkomstutjämning. Vi återkommer till denna fråga efter beskrivningarna av de olika statsandelarna.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna justeras vart fjärde år (6 § i lagen om statsandelar till kommunerna).

Statsandelen för undervisnings- och kulturväsendet

Statsandelen för undervisnings- och kulturväsendet regleras i lagen och förordningen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Statsandelarna för undervisning och kultur skiljer sig mot statsandelarna för social- och hälsovård på ett par centrala punkter.

För det första utbetalas statsandelarna till den som tillhandahåller verksamheten, oavsett om det är en kommun, samkommun eller annan utförare.

För det andra bygger statsandelarna för undervisning och kultur på ett enhetsprissystem. Kommunernas kalkylerade kostnader fås genom att enhetspriset multipliceras med antalet prestationer (exempelvis elever, invånare, timantal). Enhetspriset beaktar olika faktorer som anses påverka kostnaden för verksamheten och som varierar mellan kommunerna.

De kalkylerade kostnaderna för undervisnings- och kulturväsendet är summan av de kalkylerade kostnaderna för grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning, yrkeshögskoleutbildning, grundläggande konstundervisning, biblioteksverksamhet och kulturverksamhet. Statsandelsprocenten för undervisnings- och biblioteksväsendet som helhet är 41,89 procent och 29,7 procent för kultur och grundläggande konstundervisning.

Undervisning

De undervisningsverksamheter som avses i detta sammanhang är grundläggande utbildning, gymnasieskolan, yrkesutbildning, yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkeshögskolan och grundläggande konstundervisning.

Inom den grundläggande yrkesutbildningen beräknas priserna per enhet separat för varje utbildningsinriktning. Även resultatet av verksamheten utgör en bestämningsgrund.

Statsrådet beslutar årligen om det genomsnittliga enhetspriset för undervisnings- och biblioteksväsendet.

Grundläggande utbildning

Enhetspriset för grundläggande utbildning är inte detsamma för samtliga kommuner. Priset per elev påverkas av ett flertal faktorer. Dessa är:

- kommunens befolkningstäthet (invånare per kvadratkilometer)
- tvåspråkighet
- skärgårdskommuner
- antalet elever i årskurserna 7–9
- antalet elever med förlängd skolplikt
- antalet mycket gravt utvecklingshämmande elever
- antalet elever med specialundervisning
- antalet elever med svenskspråkig undervisning
- antalet elever med annat modersmål än finska, svenska eller samiska.

Varje sådan faktor ger en viss procent tillägg i enhetspriset.

Morgon- och eftermiddagsverksamhet arrangeras för elever i årskurs 1 och 2. Enhetspris per timme är 21,37 euro.

Enhetspriset minskas till 60 procent för elever som fyllt 18 år och till 91 procent för elever i förskoleundervisning.

Därutöver viktas enhetspriserna för de glesast befolkade kommunerna och skärgårdskommunerna om elevunderlaget understiger en viss nivå (skolnätsfaktorn).

Statsrådet och undervisningsministeriet beslutar genom förordningar om viktningens storlek, den exakta beräkningen av enhetspriserna och vilka kommuner som anses vara de glesast befolkade. Det genomsnittliga priset för grundläggande utbildning var 6 503,77 euro per elev för 2009.

Gymnasieskolan

Enhetspriset för gymnasieskolan påverkas av två faktorer. Det höjs för kommuner eller samkommuner vars elevunderlag understiger 60 elever eller överstiger 200 elever. I kommuner med både finsk- och svenskspråkig undervisning höjs enhetspriset för elever i språkgrupper som har ett elevunderlag som är färre än 200.

För år 2009 var enhetspriset för gymnasieskolan 5 886,49 euro per elev.

Yrkesutbildning

Enhetspriset för grundläggande yrkesutbildning varierar efter typ av yrkesinriktning. Det sker även en viktning efter specialundervisning, inkvarteringsförmån för studerande, andra faktorer som väsentligt inverkar på kostnaderna för utbildningen samt ett resultatbaserat index.

Det resultatbaserade indexet består av sysselsättning av de studerande (viktning 40 procent), övergången till fortsatta studier (15 procent), avbrytande av utbildning (15 procent), studietid (13 procent), personalens behörighet (11 procent) och åtgärder för personalutveckling (6 procent).

Yrkeshögskolor

Enhetspriserna fås genom att antalet studerande och antalet examina beräknas. Antalet studerande har en viktning på 70 procent och antalet examina 30 procent. Undervisningsministeriet kan av särskilda skäl höja priset per enhet för en yrkeshögskola.

Grundläggande konstundervisning

Utbildningssamordnare, exempelvis kommuner och samkommuner, som fått tillstånd att ordna grundläggande konstundervisning beviljas statsandel per undervisningstimme. För att få finansiering enligt det kalkylerade antalet undervisningstimmar måste också kommunen ha ett av undervisningsministeriet beviljat tillstånd som berättigar till statsandel per undervisningstimme. För den grundläggande konstundervisningen fastställs årligen ett pris per enhet.

Medborgarinstitut

Huvudmannen för ett medborgarinstitut får statsandel för institutets driftskostnader enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Undervisningsministeriet fastställer det antal undervisningstimmar som läggs till grund för beräkningen av ett medborgarinstituts statsandel.

Idrott

För att uppfylla sin lagstadgade skyldighet att skapa förutsättningar för idrottsutövning ges kommunerna statsandelar. Ett enhetspris utgår per invånare.

Ungdomsarbete

Kommunerna beviljas statsandel för ungdomsarbetets driftskostnader med ett enhetligt belopp per invånare under 29 år i kommunen.

Teater, orkester och museum

Statsandelar betalas också för att trygga utbudet av teatrar, orkestrar och museer. Dessa inrättningar kan drivas av kommuner och kommunförbund, men även av andra organisationer, som till exempel stiftelser, registrerade föreningar eller aktiebolag. Undervisningsministeriet beslutar om vilka teater-, orkester- och museiverksamheter som är berättigade till statsandelar

och om antalet årsverken (se lag om orkester och teater och museilag). Institutioner beviljas statsandelar utgående från antalet årsverken och priserna per enhet.

Musikläroanstalt

Statsandel per undervisningstimme har beviljats 87 musikläroanstalter och 41 andra läroanstalter inom konstsektorn (dans, bildkonst, handarbete, teater, arkitektur) fr.o.m. början av 2009. Statsandelen utgår med ett enhetligt belopp per timme.

Bibliotek

Statsandelar utgår till kommunerna efter invånarantal. Skärgårdskommuner erhåller ett tillägg.

Utjämning av statsandelarna på basis av skatteinkomster

Som tidigare nämnts sker utjämningen på basis av kommunernas skatteinkomster ("inkomstutjämningen") helt inom ramen för statsandelssystemet. Utjämningen utgår från kommunerna skatteunderlag för inkomstskatt, bolagsskatt och fastighetsskatt.

Inkomsterna av de kommunala skatterna baseras på senast tillgänglig statistik och på de genomsnittliga skattesatserna i riket.

Utjämningsgränsen är 91,68 procent av landets kalkylerade skatteinkomst, vilket motsvarar 2 898,69 euro per invånare. Kommuner med inkomster under utjämningsgränsen får ett utjämningsbidrag motsvarande skillnaden multiplicerad med den genomsnittliga skattesatsen. Kommuner med högre inkomster får ett avdrag på 37 procent av inkomsterna som överstiger utjämningsgränsen. Sammanlagt får ett drygt femtiotal kommuner ett utjämningsavdrag.

I princip ska bidragen och avdragen i denna utjämning motsvara varandra. Detta är emellertid inte alltid fallet eftersom beräkningsgrunderna inte är desamma nedanför respektive ovanför utjämningsgränsen. Från och med 2010 så kommer sådana eventuella uppkomna kostnadsskillnader att adderas eller subtraheras till statsandelarna.

Resultatet av skatteinkomstutjämningen – dvs. de enligt ovan framräknade bidragen eller avdragen – fördelas vid utbetalningarna av de olika statsandelarna så att 6 procent av beloppet hänförs till den allmänna statsandelen, 57 procent till statsandelen för hälso- och sjukvård och 37 procent till statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet.

3.2.2 Särskilda statsbidrag med inslag av utjämning

Inom statsandelslagstiftningen ligger även det s.k. finansieringsunderstödet och samarbetsunderstödet.

Finansieringsunderstöd

Finansieringsunderstöd kan ges till kommuner som på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd (lag om statsandelar till kommunerna 10 §). Stödet är förenat med ett antal villkor, bland annat att kommunen antagit en åtgärdsplan och att kommunen verkställer de förslag som lagts fram av en utvärderingsgrupp. För 2009 finns 15 000 000 euro reserverat i statsbudgeten för detta ändamål.

Samarbetsunderstöd

Under 2008–2012 kan kommunerna beviljas samarbetsunderstöd enligt prövning, om samarbetet mellan kommunerna är betydelsefullt för över synen av kommunernas servicestruktur, för utvecklandet av servicen eller för dess produktivitet samt stöder uppnåendet av de mål som ställs upp i lagen om en kommun- och servicestrukturereform (169/2007). I statsbudgeten har reserverats högst 1 000 000 euro för samarbetsunderstöd för 2009.

Förslag om ändringar i statsandelssystemet från 2010

Regeringen föreslår i en proposition (Rp 174/2009) en rad förändringar i statsandelssystemet från år 2010.

Den viktigaste förändringen är att social- och hälsovårdens, förskolans och den grundläggande utbildningens, bibliotekens och kulturväsendets statsandelar samt den tidigare allmänna statsandelen slås ihop till s.k. statsandelar i en enda penningström. Utjämningsen av statsandelarna på basis av skatteinkomster kommer då inte längre fördelas på olika sektorer utan behandlas i systemet som en enda post.

I de statsandelar som föreslås bli sammanslagna ska en enda statsandelsprocent användas, preliminärt 34,04 procent. Självfinansieringsandelen per invånare (räknat i euro) kommer att vara lika stor i alla kommuner. Storleken på denna andel fås genom att man från hela landets kalkylerade kostnader i systemet med statsandelar i en enda penningström avdrar den andel (dvs. preliminärt 65,96 procent) som motsvarar kommunernas andel. Denna andel fördelas sedan på de enskilda kommunerna i proportion till deras invånarantal.

Reformen förändrar inte de gällande invånarbaserade bestämningsgrunderna för statsandelarna, med undantag av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Vid förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ska statsandelen inte längre basera sig på elevantalet utan de kalkylerade kostnaderna bestäms på basis av antalet 6–15-åringar. Vidare ska enligt propositionen den som arrangerar förskoleundervisning och grundläggande utbildning ha rätt till hemkommunersättning från elevens hemkommun då eleven får undervisning i en annan kommun än hemkommunen. Det föreslås att hemkommunersättningen ska fastställas i lag.



Propositionen innehåller även förslag om några nya statsandelsgrunder i form av tillägg för kommuner med särskilt gles bosättning, skärgårdsförhållanden och kommuner inom samernas hembygdsområde.



STATSKONTORET

PM

2009-12-21

42

Dnr 2009/94-5

4 Norge

Total yta	323 782 kv.km
Befolkning 1 januari 2008	4 737 171
Befolkning per kv.km	15,6
Styrelseskick	Konstitutionell monarki
Parlament	Stortinget (169 platser)
Valuta	Norsk krona (NOK) = 1,23 SEK
BNP per capita 2008	2009-12-11
Offentliga sektorns andel av BNP 2007	47 700 euro
	41 procent

4.1 Bakgrund

Kommunstruktur

Norge har 19 fylkeskommuner (motsvarande de svenska landstingen) och 430 kommuner. Oslo är samtidigt både kommun och fylkeskommun.

Uppgifter

Kommunerna och fylkeskommunerna ansvarar för en stor del av välfärdstjänsterna. Kommunernas uppgifter är främst att svara för:

- grundskola,
- primärvård,
- socialtjänst (bl.a. barnomsorg, äldre- och handikappomsorg samt socialbidrag),
- fysisk planering,
- miljöskydd,
- kultur- och fritidsverksamhet samt
- olika tekniska verksamheter (bl.a. VA och renhållning).

Fylkeskommunerna ansvarar för:

- gymnasieskola och vuxenutbildning,
- tandvård,
- regional planering,
- regional kultur,
- näringspolitiskt stöd

Fylkeskommunerna har även ett övergripande ansvar för kommunikationer.

Den kommunala beskattningsrätten

Kommunerna har beskattningsrätt på privatpersoners inkomst och förmögenhet samt på fastigheter. Beskattningsrätt för fastigheter får avse delar av kommunens fastigheter ("bymässig bebyggelse" och/eller "verker og bruk") eller fastigheterna i kommunen som helhet. Kommunerna får själv bestämma om de vill utnyttja rätten att ta ut fastighetsskatt. Fastighetsskatten ska vara mellan 2 till 7 promille av taxeringsvärdet.

Kommunens andel av förmögenhetsskatten uppgår till 0,7 procent av den beskattningsbara nettoförmögenheten. Före 2009 fick kommunerna också en andel av den statliga företagsskatten. Detta system avskaffades dock 2009.

Fylkeskommunerna har bara beskattningsrätt på privatpersoners inkomster.

Stortinget fastställer varje år en maximal kommunal skattesats för inkomster som får tas ut. För 2009 är denna skattesats 12,8 procent för kommunerna och 2,65 procent för fylkeskommunerna. Samtliga kommuner och fylkeskommuner har under de senaste 30 åren tillämpat de maximala skattesatserna.

Det finns också en särskild kommunal naturresursskatt för kraftföretag. Denna skatt utgår med 1,1 öre per KWh till den kommun kraftföretaget är beläget i och med 0,2 öre per KWh till fylkeskommunen. Dessutom får kraftkommunerna koncessionsavgifter från kraftverken samt har rätt att köpa elkraft från dessa till självkostnadspris för kommunens eget behov (koncessionskraft).

Statens styrning av den kommunala ekonomin

I den norska motsvarigheten till kommunallagen finns detaljerade bestämmelser om bl.a. ekonomi, budget och rapportering. Kommunerna får inte budgetera för negativa nettodriftresultat. Såväl ekonomiplan (för de kommande fyra budgetåren) som årsbudget ska skickas till departementet för kännedom. Det finns också en reglering av vad som gäller när kommuner fattar beslut om betalningsinställning och den statliga tillsynsnämnd som då ska inrättas.

Kommuner och fylkeskommuner är skyldiga att lämna löpande information om resursförbrukning och tjänsteproduktion som kan användas i nationella informationssystem (bl.a. i det s.k. KOSTRA-systemet) och i officiell statistik.

Kommunal- och regionaldepartementet utfärdar också föreskrifter för kommunernas och fylkeskommunernas handlande. Föreskrifterna gäller ofta ekonomiska frågor som t.ex. årsbudget, redovisning, rapportering från kommuner och fylkeskommuner, ekonomiplan, revision, garantier och liknande.

Det finns sedan 2001 ett system för konsultationer och (icke juridiskt bindande) avtal mellan staten (genom regeringen) och den kommunala sek-

torn (genom Kommunenes Sentralforbund, KS) om det kommunalekonomiska upplägget i statsbudgeten. Huvudsyftet med konsultationerna är att åstadkomma enighet om vad som kan uppnås inom kommunsektorns intäktsramar. Vidare är avsikten dels att statens styrning av kommuner och fylkeskommuner ska bli mer ändamålsenlig, dels att kommunsektorn ska göras mer delaktig i och ansvarig för genomförandet av verksamheter. Konsultationerna ska också bl.a. öka den kommunala friheten i uppgiftslösningen, minska statens styrning samt skapa stabila förutsättningar för kommunsektorn.

Inkomster och utgifter

Tabellerna nedan visar fördelningen mellan kommunernas respektive fylkeskommunernas olika inkomstkällor. Uppgifterna avser år 2008.

Inkomstkälla för kommunerna (inklusive Oslo)	Miljarder NOK	Andel (%)
Skatt på inkomster och förmögenhet	105,6	38,8
Fastighetsskatt och produktionsskatter	6,9	2,5
Avgifter för varor och tjänster	38,8	14,3
Generellt statsbidrag	46,2	17,0
Andra statliga överföringar	54,0	19,8
Övriga inkomster	20,6	7,6
Summa	272,1	100,0

Inkomstkälla för fylkeskommunerna (exklusive Oslo)	Miljarder NOK	Andel (%)
Skatt på inkomster	16,6	40,4
Avgifter för varor och tjänster	1,8	4,4
Generellt statsbidrag	14,6	35,5
Andra statliga överföringar	5,6	13,5
Övriga inkomster	2,5	6,2
Summa	41,2	100,0

Tabellen nedan visar hur kommunernas respektive fylkeskommunernas nettodriftkostnader fördelas mellan olika verksamheter. Även här avser uppgifterna år 2008.

Verksamhet i kommunerna (exklusive Oslo)	Miljarder NOK	Andel (%)
Vård och omsorg	63,1	29,5
Grundskola	51,6	24,1
Barnomsorg	25,6	12,0
Tekniska uppgifter m.m.	16,9	7,9
Barn- och ungdomsvård samt socialtjänst		
Administration m.m.	14,6	6,8
Boende, näringsliv m.m.	13,9	6,5
Kyrka och kultur	10,2	4,8
Primärvårdstjänster	9,3	4,3
	8,8	4,1
Summa	214,0	100,0

Verksamhet i fylkeskommunerna (exklusive Oslo)	Miljarder NOK	Andel (%)
Gymnasieutbildning m.m.	23,4	55,5
Trafik	8,6	20,3
Regional utveckling m.m.	3,4	8,0
Administration m.m.	2,7	6,3
Kultur	2,2	5,2
Tandvård	2,0	4,8
Summa	42,2	100,0

4.2 Utjämningsordningar m.m.

I Norge används begreppet kommunsektorns fria intäkter. Med detta avses det generella statsbidraget (rammetilskuddet, ramtillskottet) till kommunsektorn samt de kommunala skatteintäkterna. Det utmärkande för dessa resurser är att de kan disponeras fritt av kommunerna och fylkeskommunerna, utan annan styrning från statens sida än vad som följer av gällande lagar och andra föreskrifter. Det system som fördelar dessa fria intäkter kallas för inntektssystemet (intäktssystemet). Av de medel som utgår genom intäktssystemet är drygt två tredjedelar kommunala skatteintäkter och knappt en tredjedel statsbidrag (2009). Om man ska göra en svensk jämförelse så kan man säga att intäktssystemet närmast utgör en kombination av ett skatteutbetalnings-, avräknings-, statsbidrags- och utjämningsystem.

Intäktssystemets syfte anges vara att utjämna kommunernas och fylkeskommunernas förutsättningar att ge ett likvärdigt tjänsteutbud till sina medborgare. För att uppfylla detta mål tas vid fördelningen av det generella statsbidraget hänsyn till strukturella olikheter i kommunernas och fylkeskommunernas kostnader (kostnadsutjämning) och skillnader i skatteintäkterna (intäktsutjämning). Men det finns också i intäktssystemet en rad andra särskilda statsbidragsposter samt avräknings- och kompensationsmekanismer.

Det generella statsbidraget till kommunsektorn är indelat i sju olika bidragsposter till kommunerna och fyra till fylkeskommunerna. Bidragsposternas

benämning och storlek framgår av tabellen nedan. Uppgifterna avser budgetåret 2009.

Det generella statsbidraget (ramtillskottet) till kommuner och fylkeskommuner, 2009 (avrundat till miljoner NOK)

Kommuner		Fylkeskommuner	
Bidragspost ¹⁷	Anslag	Bidragspost ¹⁸	Anslag
Invånarbidrag	46 532	Invånarbidrag	15 964
Distriktsbidrag Syd-Norge	311	-	
Nord-Norge- och Namdalsbidrag	1 384	Nord-Norge-bidrag	501
Småkommunsbidrag	965	-	
Skönsmässigt bidrag	1 636	Skönsmässigt bidrag	890
Huvudstadsbidrag	300	Huvudstadsbidrag	505
Tillväxtbidrag	218	-	
Summa	51 346	Summa	17 859

Storleken på invånarbidraget – som är den ojämförligt största posten – utgör i praktiken det belopp som återstår av ramtillskottet när avdrag gjorts för de övriga bidragsposterna.

Ramtillskottet indelas i tio lika stora terminsbelopp som utbetalas varje månad under budgetåret, utom augusti och december.

I beskrivningarna av bidragsposterna i systemet är det i en del fall klart utsagt att bidragsposten helt grundas på regionalpolitiska målsättningar. Med tanke på att en del av dessa bidrag helt eller delvis motsvarar vad som i Sverige ingår i utjämningsystem har vi bedömt att det ändå är motiverat att ge en kort beskrivning även av sådana poster. Beskrivningen inleds med invånarbidraget eftersom det är inom denna bidragspost som kostnads- och inkomstutjämnningen sker. Beskrivningarna bygger i huvudsak på skriften Intektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2009, Grønt hefte utgiven av Kommunal- og Regionaldepartementet.

4.2.1 Invånarbidraget

Som tidigare sagts sker kostnads- och intäktsutjämnningen helt inom ramen för invånarbidraget. Inom invånarbidraget görs dock också en rad andra korrigeringar och omfördelningar. I den fortsatta beskrivningen så beskrivs kortfattat även dessa omfördelningar.

I utgångsläget – innan några beräkningar och omfördelningar skett – utgör invånarbidraget helt enkelt det belopp i kronor per person som erhålls om

¹⁷ På norska: Innbyggertilskudd, Distrikstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, Småkommunetilskudd, Skønstilskudd, Hovedstadstilskudd respektive Vekstilskudd.

¹⁸ På norska: Innbyggertilskudd, Nord-Norge-tilskudd, Skjønnstilskudd respektive Hovedstadstilskudd.

man dividerar den totala bidragssumman med antalet invånare i landet som helhet. Beloppet är således detsamma för invånarna i samtliga kommuner respektive fylkeskommuner. Som tidigare framkommit finns det ett invånarbidrag för kommunerna och ett för fylkeskommunerna.

Inkomstutjämnningen

För kommunerna gäller att de kommuner som har egna skatteintäkter som ligger under medelskatteintäkterna i riket får ett tillskott som motsvarar 57 procent av skillnaden mellan de egna skatteintäkterna och medelskatteintäkterna, medan de kommuner som har högre skatteintäkter får ett avdrag med samma procenttal (dvs. 57 procent). Tillskotten och avdragen baseras således på den faktiskt inbetalda skatten på inkomster och förmögenhet.

Därutöver får kommunerna som har egna skatteintäkter som understiger 90 procent av medelskatteintäkterna ytterligare 35 procent av skillnaden mellan de egna skatteintäkterna och denna nivå.

Eftersom avdragen och tillskotten för utjämnningen kring medelskatteintäkterna är procentuellt sett lika stora (57 procent) uppstår inget underskott i samband med denna utjämnning. Detta gäller dock inte för tilläggskompensationen till kommunerna med egna skatteintäkter under 90 procent av medelskatteintäkterna. Dessa tillägg finansieras genom att alla kommuner får ett avdrag på invånarbidraget med ett lika stort belopp i kronor per invånare.

Tilläggas kan att den symmetriska inkomstutjämnningen för kommunerna enligt beslut ska höjas till 60 procent från och med år 2011 (nivån är 57 procent 2009 och 59 procent 2010).

Inkomstutjämnningen för fylkeskommunerna innebär att alla fylken med egna skatteintäkter under 120 procent av riksgenomsnittet får ett bidrag som motsvarar 90 procent av skillnaden mellan de egna skatteintäkterna och 120 procent av medelskatteintäkterna. Dessa bidrag finansieras genom att alla fylkeskommunerna får en lika stor reduktion i kronor per invånare av invånarbidraget.

De bidrags- och avdragsbelopp som räknats fram för de enskilda kommunerna/fylkeskommunerna divideras med antalet invånare och adderas därefter till respektive subtraheras ifrån det ursprungliga (och då enhetliga) invånarbidraget.

Kostnadsutjämnningen

Kostnadsutjämnningen för kommunerna sker för verksamheterna administration, grundskola, hälso- och socialtjänst samt jordbruk och miljöskydd. Uppgifter om vilka kostnader som ska fördelas hämtas från den kommunala redovisningen två år före utjämningsåret (således från 2007 för 2009 års utjämnning). Det som fördelas är de totala nettodriftskostnaderna för de aktuella verksamheterna (minus avskrivningar och utan hänsynstagande till

momskompensation) uppräknade med tillväxten i de fria intäkterna fram till 2009.

Beräkningen av utjämningen för enskilda kommuner sker med utgångspunkt från 19 olika kriterier. Varje sådant kriterium har getts en utgångsvikt som ska spegla kriteriets betydelse för skillnaderna i kommunernas utgiftsbehov. När alla dessa utgångsvikter räknas samman blir slutsumman 1,000.

Tabell: Kostnadsnyckel för kommuner, 2009

Kriterium	Vikt
Basdel ¹⁹	0,025
Invånare 0–5 år	0,023
" 6–15 år	0,312
" 16–66 år	0,119
" 67–79 år	0,085
" 80–89 år	0,133
" 90 år och över	0,049
Skilda och separerade 16–59 år	0,038
Arbetslösa 16–59 år	0,011
Beräknad restid ²⁰	0,016
Reseavstånd till närmaste zonkrets ²¹	0,010
Reseavstånd till närmaste grannkrets ²²	0,011
Dödlighetstal	0,025
Ogifta 67 år och över	0,025
Invandrare	0,005
Psyiskt funktionshindrade 16 år och över	0,062
Psyiskt funktionshindrade under 16 år	0,004
Storstadsfaktor ²³	0,042
Jordbruksfaktor	0,005
Summa	1,000

Det som beräknas är hur de enskilda kommunerna avviker från genomsnittet utifrån de olika angivna kriterierna/kostnadsnycklarna.

Beräkningen av kriteriet *invånare i ålder 0–5 år* sker exempelvis genom att kommunens andel 0–5 åringar divideras med andelen 0–5 åringar i riket som helhet. Det innebär att en kommun som har fem procent fler 0– åringar än genomsnittet i riket får ett värde på detta kriterium som uppgår till 1,050. Detta värde (1,050) multipliceras sedan med denna kostnadsnyckels vikt och summa blir då 0,02415 (=1,050*0,023).

¹⁹ Ska spegla de fasta grundkostnaderna för den kommunala administrationen.

²⁰ Beräknad restid till kommuncentret för alla invånare i kommunen (per den 1 januari 2008).

²¹ Reseavståndet (i km) beräknas för alla invånare i zonen till zoncentret. Avstånden summeras för alla kommunens invånare. En zon är ett geografiskt sammanhängande område bestående av granngrundkretsar.

²² Beräknat avstånd (i km) för kretsens invånare från centret i den egna grundkretsen till centret i den närmaste granngrundkretsen inom samma zon. Avstånden summeras för alla kommunens invånare.

²³ Invånarantalet per den 1 januari 2008 upphöjt till 1,2.

Beräkningarna gör på motsvarande sätt för de övriga 18 kriterierna. Slutresultatet för den enskilda kommunen när de 19 olika värdena summeras visar om kommunen anses ha en gynnsam eller en ogynnsam struktur. Kommunerna som får ett värde över 1,000 får ett bidrag till och kommunerna med ett värde under 1,000 får ett avdrag på det genomsnittliga invånarbidraget. Det innebär att en kommun som har fem procent högre kostnadssumma än genomsnittligt (dvs. 1,050) får ett tillägg på invånarbidraget med fem procent och omvänt.

För fylkeskommunerna utjämnas på motsvarande sätt kostnaderna för verksamheterna gymnasieutbildning, trafik och tandvård. Antalet kriterier för fylkeskommunerna är 14. I tabellen nedan visas kriterierna för fylkeskommunerna samt vilken vikt dessa givits.

Tabell: Kostnadsnyckel för fylkeskommuner, 2009

Kriterium	Vikt
Invånare 0–15 år	0,064
” 6–18 år	0,526
” 19–34 år	0,027
” 35–66 år	0,035
” 67–74 år	0,008
” 75 år och över	0,009
Linjetrafik till sjöss	0,032
Invånare bosatta i glesbygd	0,022
Areal	0,007
Storstadsfaktor	0,016
Befolkning på öar	0,009
Underhållskostnader väg	0,064
Reinvesteringskostnader väg	0,032
Sökande till yrkesämnen	0,149
Summa	1,000

Beräkningen av kostnadsutjämnningen för de enskilda fylkeskommunerna går till på samma sätt som för kommunerna.

Korrigerig för elever i statliga och privata skolor

Som ett led i kostnadsutjämnningen görs också en korrigerig för elever i statliga och privata skolor (korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler). Skälet för korrigeringen är att kostnaderna för dessa elever betalas av staten eller eleverna själva och således inte av de enskilda kommunerna eller fylkeskommunerna.

Redan när staten fastställer storleken på det generella statsbidraget (och då i praktiken på invånarbidraget) görs ett avdrag på bidraget för de aktuella eleverna. Avdraget svarar mot 80 procent av genomsnittskostnaderna per ny elev i grundskolan (för kommunerna) respektive gymnasieskolan (för fylkeskommunerna). Genom detta avdrag minskar således alla kommuners/fylkeskommuners invånarbidrag med ett lika stort belopp per invånare vid en ökning på riksnivå av antalet elever i statliga och privata skolor.

Vid korrigeringen för denna faktor i kostnadsutjämningsen får först varje enskild kommun/fylkeskommun ett avdrag på sitt tidigare framräknade invånarbidrag som motsvarar deras antal elever i de här aktuella skolformerna.

I nästa steg fördelas sedan summan av dessa avdrag ut på kommunerna/fylkeskommunerna i enlighet med det tidigare beräknade utgiftsbehovet (dvs. enligt kostnadsfördelningsnyckeln).

Övriga omfördelningar inom invånarbidraget

Indelningsbidrag

Indelningsbidraget (Inndelingstilskuddet) utgår till kommuner som valt att gå samman. Genom detta bidrag får den nya kommunen kompensation för minskningen i kostnadsutjämningsen (avser kostnadsnyckeln Basdel²⁴) samt eventuella minskningar i regionalbidrag. Kompensation utgår på den nivå som gällde året före kommunerna gick samman och med samma belopp under 10 års tid. Därefter kommer bidraget att gradvis minskas

Under 2009 är det fem kommuner som får indelningsbidrag.

Omfördelning för försök med uppgiftsdifferentiering

Försök med uppgiftsdifferentiering mellan kommuner och fylkeskommuner (Førsøk med kommunal oppgavedifferensiering) genomfördes under åren 2004–2007, med möjlighet till en förlängning i två år. I de fall försöken rör ett överförande till kommuner av fylkeskommunala uppgifter som betalas genom intäktsystemet korrigeras detta genom ett avdrag för den berörda fylkeskommunen och att motsvarande medel överförs till den eller de kommuner som tagit över uppgifterna. Denna omfördelning görs i invånarbidraget.

Intäktsgarantibidrag/Övergångsordningen

Från och med 2009 infördes ett system med intäktsgarantibidrag (Inntektsgarantitilskudd, INGAR) för kommunerna. Avsikten med bidraget är att ge kommunerna ett mer enhetligt skydd mot plötsliga minskningar i det generella statsbidraget och därmed öka flexibiliteten och förutsägbarheten i de kommunala intäkterna. Bidraget bygger på en begränsning av eventuella intäktsminskningar i förhållande till inkomstutvecklingen för landets kommuner i genomsnitt.

Intäktsgarantibidrag utgår från förändringen i det totala generella statsbidraget på nationell nivå, räknat i kronor per invånare. Garantin innebär att ingen kommun ska ha en beräknad tillväxt som med mer än 300 kronor understiger den beräknade ökningen för kommunerna i landet som helhet (före finansieringen av själva intäktsgarantibidraget). För kommunerna som ligger under denna gräns utgår ett bidrag som motsvarar skillnaden mellan

²⁴ Dvs. de fasta grundkostnaderna för den kommunala administrationen.

kommunens beräknade tillväxt och den genomsnittliga tillväxten minus 300 kronor (allt räknat i kronor per invånare). Beräkningen görs på grundval av uppgifter den 1 juli året före utjämningsåret.

Garantin finansieras genom ett lika stort avdrag i kronor per invånare i invånarbidraget för alla landets kommuner.

Ändringar som omfattas av intäktsgarantin är systemändringar, uppgiftsändringar, omvandlingar av specialdestinerade statsbidrag, befolkningsminskningar samt ändringar i kriteriedata. Nord-Norge- och Namdalsbidraget, småkommunbidraget och distriktsbidraget Syd-Norge omfattas också av garantin, men inte ändringar i det skönsmässiga bidraget eller tillväxtbidraget. Inte heller ändringar i skatteintäkterna – inklusive borttagandet av den kommunala delen av företagsskatten – eller i inkomstutjämnningen omfattas av garantin.

För fylkeskommunerna tillämpas under 2009 fortfarande systemet med en s.k. övergångsordning (övergångsordning).

När fylkeskommunerna övertar ansvaret för nya uppgifter eller när tidigare specialdestinerade statsbidrag inordnas i intäktssystemet är fördelningen av medlen i regel inte densamma som den blir när medlen fördelas efter reglerna i intäktssystemet. Samma sak gäller ofta när de sker minskningar i det generella statsbidraget som helhet.

Genom övergångsordningen fördelas denna förändring på en femårsperiod. Om en fylkeskommun exempelvis förlorar 250 000 kronor på en förändring så får fylkeskommunen första året efter ändringen ett bidrag på 200 000 kronor, året därefter 150 000 kronor, det tredje året 100 000 kronor och det fjärde året 50 000 kronor. Fylkeskommunerna som gynnas av en ändring får på motsvarande sätt ett avdrag under en femårsperiod. Genom denna konstruktion blir övergångsordningen självfinansierande; vinnarna får under övergångsperioden betala ett avdrag som svarar mot det bidrag som förlorarna erhåller.

Från 2010 så avskaffas övergångsordningen för fylkeskommunerna och ersätts med ett intäktsgarantibidrag med samma uppbyggnad som redan gäller för kommunerna.

4.2.2 Övriga bidragsposter i det generella statsbidraget

Som tidigare nämnts så består det generella statsbidraget, utöver invånarbidraget, av sex bidragsposter för kommunerna och tre för fylkeskommunerna. I detta avsnitt ges en beskrivning av dessa olika bidragsposter.

I den officiella beskrivningen av intäktssystemet²⁵ sägs att flera av de här aktuella bidragsposterna är uteslutande regionalpolitiskt motiverade. De bidragsposter som avses är för kommunerna Distriktsbidrag Sydnorge, Nord-Norge- och Namdalsbidraget samt Småkommunbidraget, och för fylkeskommunerna Nord-Norge-bidraget.

Bidragsbestämmelserna utgår i flera fall från den indelning i regionalpolitiska zoner som tillämpas i Norge. Av detta skäl visas i tabellen nedan den zonindelning som gäller för 2009.

Tabell, Zonindelning

Zon	Kommuner
Zon II	20 kommuner i Syd-Norge
Zon III	Kommuner i Syd-Norge och Trøndelag som inte ligger i närheten av större städer, samt Bodö och Tromsø, 128 kommuner
Zon IV	Kommuner i Finnmark, Troms, Nordland, delar av Trøndelagsfylkena och gränsområdet mot Möre och Romsdal, inre delar av Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark och Hordaland. 158 kommuner

Distriktsbidraget Syd-Norge

Från och med 2009 utgår medel under bidragsposten Distriktsbidrag Syd-Norge till **kommuner** i Syd-Norge som ligger i zon IV eller zon III och som under de senaste tre åren haft en genomsnittlig skatteintäkt som är lägre än 120 procent av genomsnittet i landet och som inte får Nord-Norge- och Namdalsbidrag eller Småkommunbidrag.

Alla kommuner i zon IV som uppfyller kraven ovan kan få bidrag. För kommunerna i zon III gäller att bidrag endast utgår om kommun haft en svag samhällsmässig utveckling. Den samhällsmässiga utvecklingen mäts genom ett index som speglar utvecklingen i tillgänglighet, demografi, arbetsmarknad och intäkter. Kommuner i zon III som har ett index lägre är 35 får fullt bidrag, medan kommuner i zon III med ett index mellan 35 och 46 mottar ett reducerat bidrag.

Distriktsbidraget Syd-Norge utgår med ett belopp per kommun och ett belopp per invånare. Bidragsbeloppet beräknas på befolkningen per den 1 januari 2008. I 2009 fördelas 311 miljoner NOK genom distriktsbidraget Syd-Norge.

Nord-Norge- och Namdalsbidraget

Enligt beskrivningen ska bidraget bidra till att ge **kommunerna** i Nord-Norge och Namdalen möjligheter till att ge ett bättre tjänsteutbud än kommunerna i andra delar av landet. Bidraget ska också bidra till att möjliggöra

²⁵ Intektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2009, Grønt hefte. Kommunal- og Regionaldepartementet.

en hög kommunal sysselsättningsnivå i områden med ett konjunkturberoende näringsliv. Från och med 2009 har bidraget utvidgats till att också omfatta 14 kommuner i Namdalen eftersom dessa kommuner bedömts i stor utsträckning ha samma förutsättningar som kommunerna i södra delen av Nordland.

År 2009 fördelas cirka 1 384 miljoner NOK genom Nord-Norge- och Namdalsbidraget till kommunerna.

Bidraget beräknas på grundval av ett belopp per invånare, som skiljer mellan de berörda fylkeskommunerna. Samma belopp gäller för alla kommunerna inom en och samma fylkeskommun. Kommunerna i Namdalen får samma belopp som kommunerna i Nordland.

Beräkningen av bidraget bygger på befolkningstalet per den 1 januari året före budgetåret.

Målsättningen och förutsättningarna för bidraget till **fylkeskommunerna** är i stort densamma som för kommunerna. Under 2009 fördelades cirka 501 miljoner NOK i Nord-Norge-bidrag till fylkeskommunerna.

Småkommunbidraget

Från och med 2009 omvandlades det tidigare regionalbidraget till ett småkommunbidrag. Småkommunbidrag utgår till **kommuner** som har färre än 3 200 invånare. Dessutom krävs att kommunen under de senaste tre åren haft en genomsnittlig skatteintäkt som är lägre än 120 procent av genomsnittet i riket som helhet under samma period.

Alla kommuner i den särskilda stödzone (alla kommuner i Finnmark och sju kommuner i Nord-Troms) får bidrag efter en förhöjd bidragsnivå om de i övrigt uppfyller kraven för småkommunbidraget.

År 2009 utgår cirka 965 miljoner NOK i småkommunbidrag till kommunerna. Bidraget beräknas med utgångspunkt från befolkningstalet per den 1 januari 2008.

Skönsmässigt bidrag

Det skönsmässiga bidraget används för att kompensera **kommuner** och **fylkeskommuner** för speciella lokala förhållanden som inte fångas upp i den fasta delen av intäktssystemet. Det samlade beloppet för detta bidrag 2009 var 2 526 miljoner NOK. Av denna summa utgick 1 636 miljoner NOK till kommuner och 890 miljoner NOK till fylkeskommuner.

Huvudstadsbidraget

I samband med ändringen av intäktssystemet 2009 infördes ett nytt huvudstadsbidrag på **kommunsidan**. Motivet är att Oslo anses ha speciella uppgifter och förutsättningar i sin kombinerade roll av huvudstad, regionalt



center och lokalsamhälle. År 2009 erhöll Oslo 300 miljoner NOK i kommunalt huvudstadsbidrag.

År 2004 övertog staten ansvaret från fylkeskommunerna för barn- och ungdomsvården (barnevernet). Oslo behöll dock detta ansvar. Av bl.a. detta skäl har Oslo fått ett barnvernsbidrag/huvudstadsbidrag inom ramen för det generella statsbidraget till **fylkeskommunerna**. Detta bidrag uppgick 2009 till 505 miljoner NOK. Av detta belopp är 80 procent en ersättning för att Oslo svarar för barn- och ungdomsvården och de resterande 20 procenten (101 miljoner NOK) utgår för att kompensera Oslos merkostnader i dess egenskap av huvudstad.

Tillväxtbidraget

Från och med 2009 infördes ett tillväxtbidrag till **kommunerna** med en särskilt hög befolkningstillväxt. Tillväxtbidrag utgår till kommuner som under den senaste treårsperioden haft en genomsnittlig årlig tillväxt som är mer än 175 procent av den genomsnittliga tillväxten för riket i helhet. För att bidrag ska utgå krävs även att kommunen under de senaste tre åren haft en skatteintäkt under 140 procent av genomsnittet i landet. År 2009 utgick 218 miljoner NOK i tillväxtbidrag.