

Kommuner og Regioner – Opgaver og finansiering

Juni 2014

**Kommuner og Regioner
- Opgaver og finansiering**

Juni 2014

Opgaver og finansiering
Juni 2014

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-44-9

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Forord

En oversigt over den decentrale offentlige sektor

Pjecen "Kommuner og regioner – opgaver og finansiering" giver en forholdsvis kort faktisk beskrivelse af kommuner og regioner anno 2014.

Kommunalreformen i 2007 betød en ganske omfattende ændring af den kommunale sektor og fem nye regioner blev etableret.

Siden er der sket yderligere ændringer, herunder samlingen af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne og etableringen af en ny myndighed – Udbetaling Danmark – som har overtaget en række opgaver vedr. selve udbetalingen af forskellige ydelser til borgerne.

Senest gennemføres enkelte justeringer i opgavefordelingen og der etableres nye samarbejdsstrukturer og styringsredskaber i forlængelse af den evaluering af kommunalreformen, som blev gennemført i 2012-13. Helt overordnet vedrørte justeringerne hhv. sundhedsområdet, grupper med særlige behov, miljøområdet, vækst og erhvervsudvikling samt det regionale styre.

Der er i pjecen fokus på at beskrive den nuværende opgavefordeling og forhold vedr. kommuners og regioners finansiering. Men også styreformer, tilsyn og samspillet med staten mv. beskrives.

Økonomi- og Indenrigsministeriet håber, at pjecen kan bidrage til en lettilgængelig oversigt over den meget decentrale offentlige sektor i Danmark. Og samtidigt, at pjecen i sin engelske version kan bidrage med grundlæggende information om den kommunale og regionale sektor i Danmark til udenlandske læsere

Økonomi- og Indenrigsministeriet, Juni 2014

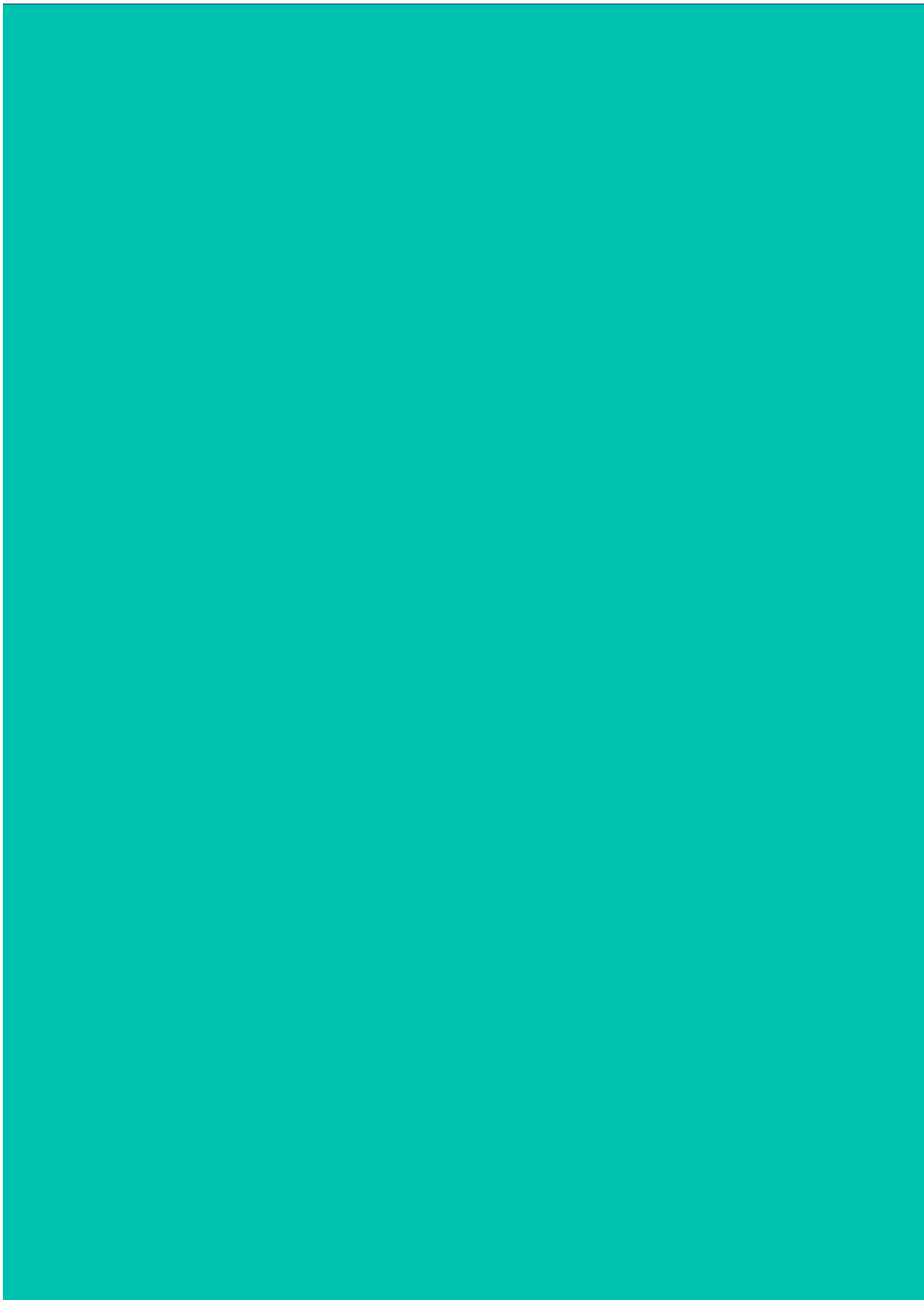
Indhold

1.	Historisk udvikling og kommunalreform.....	8
1.1	Kommunalreformen 2007.....	8
1.1.1	Aftale i 2013 om justering af kommunalreformen.....	9
1.1.2	Befolkningstal.....	10
2.	Kommunernes og regionernes opbygning.....	14
2.1	Kommunerne.....	14
2.1.1	Kommunalbestyrelser.....	15
2.1.2	Borgmesteren.....	15
2.1.3	Udvalgsstyre.....	15
2.1.4	Andre styreformer.....	16
2.1.5	Kommunale fællesskaber.....	17
2.1.6	Den kommunale administration.....	17
2.1.7	KL 17.....	
2.2	Regionerne.....	18
2.2.1	Danske Regioner.....	18
3.	Opgavefordelingen i den offentlige sektor.....	19
3.1	Den overordnede opgavefordeling.....	19
4.	Kommunernes opgaver.....	21
4.1	Serviceopgaver.....	21
4.2	Forsørgelsesydelse.....	22
4.3	Transport, miljø og forsyning.....	23
4.4	Fordeling af udgifter i forhold til kommunale opgaver.....	24
5.	Kommunernes finansiering.....	26
5.1	Skatter.....	28
5.2	Drifts- og anlægsindtægter.....	29
5.3	Tilskuds- og udligningsordningen mv.....	30
5.3.1	Valg af budgetteringsmetode.....	31
5.3.2	Landsudligningen.....	31
5.3.3	Hovedstadsudligningen.....	34
5.3.4	Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud.....	35
5.3.5	Bloktilskud.....	35
5.3.6	Særlige tilskuds- og udligningsordninger.....	36
5.3.7	Forskellige tilskuds- og udligningsløsninger i de nordiske lande.....	38
5.4	Kommuner og regioners låntagning.....	39
6.	Regionernes opgaver og finansiering.....	41
6.1	Regionernes opgaver.....	41
6.1.1	Sundhedsvæsenet.....	41
6.1.2	Regional udvikling og vækst.....	42
6.1.3	Deltagelse i trafikelskaber.....	42
6.1.4	Drift af institutioner på social- og specialundervisningsområdet.....	42
6.2	Regionernes finansiering.....	42
6.2.1	Sundhedsvæsenet.....	43

Indhold

6.2.2	Udviklingsopgaver og drift af institutioner	45
6.2.3	Udgiftsstyring	45
7.	Statens tilsyn med og styring af den kommunale og regionale sektor	47
7.1	Tilsyn med kommuner og regioner	47
7.2	Økonomisk styring	49
7.2.1	Indførelse af en budgetlov med udgiftslofter.....	50
8.	Yderligere information.....	52

Redaktionen er afsluttet den 23. juni 2014.



1. Historisk udvikling og kommunalreform

Den struktur og opgavefordeling, som vi kender fra de danske kommuner i dag, tager udgangspunkt i kommunalreformen fra 2007, som erstattede reformen fra 1970.

Boks 1.0.1

Fakta – Kommunalreformen 1970.

Før 1970 var Danmark inddelt i 86 købstadskommuner og ca. 1300 sognekommuner, som lå i 25 amtsrådskredse. Kommunalreformen blev gennemført som en konsekvens af, at købstædernes bebyggelse mange steder havde bredt sig over grænserne til de tilstødende kommuner samt af de generelle udvidelser, der var sket af den offentlige sektors opgavevaretagelse. Ved kommunalreformen blev antallet af kommuner og amtskommuner reduceret til 275 og 14. Der skete herefter gradvis en betydelig omlægning af opgave og byrdefordelingen. Sammenlægningen skabte kommunale enheder, der var store nok til at bære omkostningerne ved en professionel administration.

Tidligere blev de kommunale og amtskommunale udgifter i stort omfang finansieret af staten gennem refusioner. Efter kommunalreformen blev en stor del af refusionsordningerne erstattet af generelle statstilskud, de såkaldte bloktilskud. Samtidig blev de økonomiske udligningsordninger mellem rige og fattige kommuner udbygget. Dette betød større sammenhæng mellem kommunernes og amternes beslutningskompetencer og økonomiske ansvar.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

1.1 Kommunalreformen 2007

Kommunalreformen i 2007 bestod af tre dele:

- En inddelingsreform
- En opgavereform
- En finansieringsreform

Danmark har i dag 98 kommuner og fem regioner, hvor der før reformen var 271 kommuner og 14 amtskommuner.

Med en række opgaveflytninger varetager kommunerne nu i endnu højere grad de fleste direkte borgerrettede opgaver, som f.eks. ældreplejen, børnepasning og folkeskolen samt op-

gaver inden for f.eks. beskæftigelse, trafik og miljø, mens regionernes hovedfokus er sundhedsvæsenet.

Reformen blev gennemført i løbet af ganske få år, jf. boks 1.1.1.

Boks 1.2.1

Kronologi over Kommunalreformen 2007

Tidspunkt	Indhold
Okt. 2002	Nedsættelse af Strukturkommissionen
Jan. 2004	Strukturkommissionen konkluderer, at der er behov for en reform af den offentlige sektors struktur
April 2004	V-K regeringen fremlægger sit udspil "Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren"
Juni 2004	Efter forhandlinger indgås en politisk aftale om en ny strukturreform
Feb. 2005	50 lovforslag vedr. strukturreformen
1. jan. 2007	Strukturreformen træder i kraft

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Økonomisk blev reformen gennemført efter et princip om, at pengene fulgte opgaven, men der blev ikke tilført ny finansiering som følge af reformen bortset fra en begrænset adgang til lånefinansiering af engangsudgifter ved reformens gennemførelse.

For det lokale demokrati i Danmark betød opgaveflytningerne en udvidelse af det politiske ansvar i kommunerne. Et ansvar, der som følge af kommunesammenlægningerne varetages af færre kommunalpolitikere, men i større kommunalbestyrelser end i de gamle kommuner. For regionernes vedkommende blev der oprettet et nyt folkevalgt organ, Regionsrådet.

1.1.1 Aftale i 2013 om justering af kommunalreformen

Den nuværende regering iværksatte et serviceeftersyn af kommunalreformen i februar 2012, som den 1. marts 2013 mundede ud i rapporten *Evaluering af kommunalreformen*. Evalueringen fokuserede på fire områder: Sundhed, det specialiserede social- og undervisningsområde, miljø og regional udvikling.

Formålet med evalueringen af kommunalreformen var at undersøge muligheder for bedre at understøtte en effektiv og moderne offentlig sektor, der leverer ydelser af høj kvalitet og er rustet til fremtidens udfordringer. Evalueringen viste, at kommunalreformen har skabt en ramme for en mere robust offentlig sektor. Men evalueringen vurderede også, at der var enkeltstående områder, hvor det var relevant at overveje at justere opgavefordelingen samt samarbejds- og styringsrelationerne.

Folketingets partier besluttede i juni 2013 at følge op på evalueringens forslag med en aftale om gennemførelse af en række justeringer, jf. boks 1.1.2. Hovedparten af initiativerne er sket eller sker i 2014.

Boks 1.3.2

Fakta – Aftale om justeringer af kommunalreformen, 2013.

Sygehusenes kompetence i forhold til genoptræningsplaner for patienter med komplekse rehabiliteringsbehov styrkes. Det skal understøtte øget faglighed i den samlede kommunale indsats. Hertil kommer tiltag for at skabe øget sammenhæng for borgeren, herunder ved at gå fra 98 til 5 sundhedsaftaler og gennemføre en evaluering af den kommunale medfinansiering.

En ny national koordinationsstruktur skal give staten (Socialstyrelsen) en ny væsentlig rolle med at sikre, at der er det fornødne udbud af tilbud til de mest specialiserede målgrupper, herunder også den mest specialiserede indsats på specialundervisningsområdet. Kommunerne får det fulde forsyningsansvar på specialundervisningsområdet, og specialrådgivningen samles i VISO. Regionernes forsyningspligt på social- og specialundervisningsområdet videreføres, og kommunerne vil fremover kun kunne overtage regionale tilbud hvert fjerde år.

Godkendelse af deponeringsanlæg flyttes fra kommunerne til staten, og kompetencen til at udstede godkendelser til råstofudvinding flyttes fra kommunerne til regionerne. Opgavejusteringerne skal understøtte øget faglighed i indsatsen.

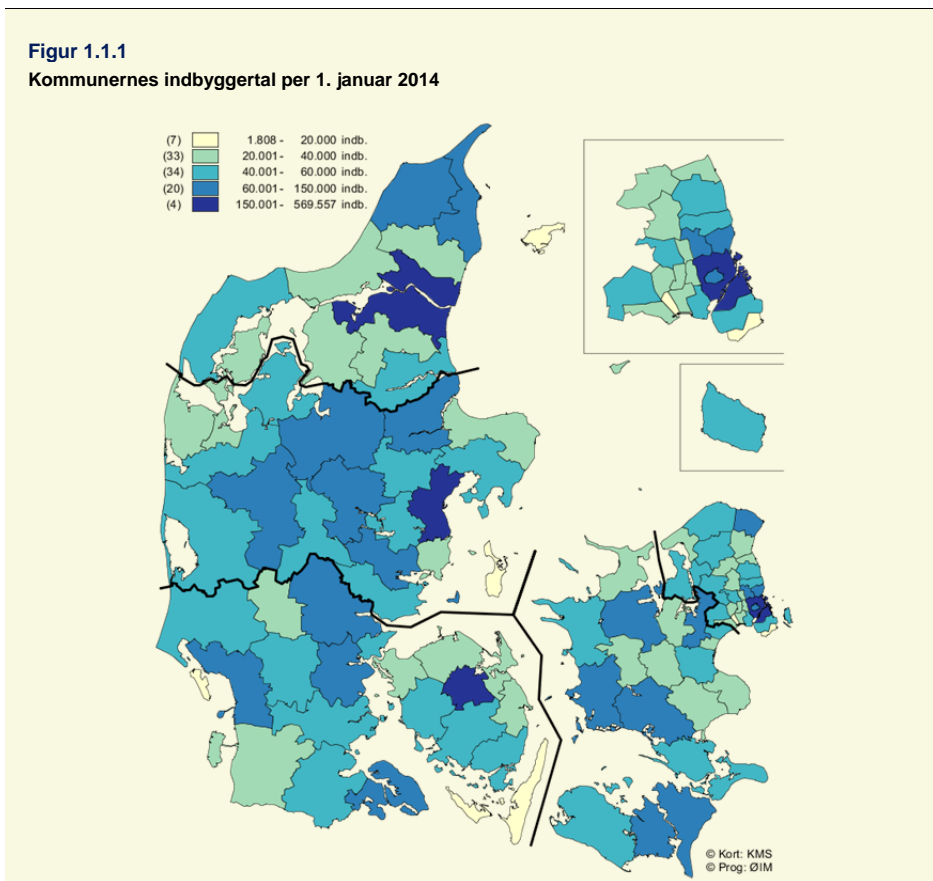
Den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi samles i én vækst- og udviklingsstrategi med henblik på at opnå større gennemslagskraft og synlighed.

Regionsrådene får øgede frihedsgrader og skal kunne nedsætte stående udvalg og have bedre muligheder for at deltage i selskaber mv. på sundhedsområdet uden forudgående godkendelse af sundhedsministeren samt udføre opgaver for andre offentlige myndigheder.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

1.1.2 Befolkningstal

Af figur 1 fremgår en oversigt over fordelingen af antal indbyggere i kommunerne. I gennemsnit er der 57.420 indbyggere i en kommune, og hovedreglen er, at der med kommunalreformen nu er over 20.000 indbyggere i hver kommune.



Kilde: Kommunale nøgletal

I figur 1.1.1 ses også inddelingen i de fem regioner, hvis befolkningstal fremgår af tabel 1.1.1.

Tabel 1.1.1
Regionernes areal og indbyggertal, 1. januar 2014

Region	Indbyggere	Areal i km ²	Indbyggere pr. km ²
Hovedstaden	1.749.405	2.561	683
Sjælland	816.726	7.273	112
Syddanmark	1.202.509	12.191	99
Midtjylland	1.277.538	13.142	97
Nordjylland	581.057	7.931	73
I alt	5.627.235	44.098	128

Kilde: Danmarks statistik

I europæisk sammenhæng er danske kommuner i dag blandt de største, jf. tabel 1.1.2.

Tabel 1.1.1
Gennemsnitligt antal indbyggere per kommune og antal kommuner i en række europæiske lande

Land	Gennemsnitligt antal indbyggere	Antal kommuner
Storbritannien	144.342	354
Danmark	56.735	98
Holland	40.833	408
Irland	40.088	114
Grækenland	34.800	325
Portugal	34.313	308
Sverige	32.483	290
Finland	16.781	320
Tyskland	7.265	11.252
Spanien	5.651	8.167
Østrig	3.568	2.354
Schweiz	3.268	2.408
Slovakiet	1.780	3.028
Frankrig	1.768	36.786
Tjekkiet	1.678	6.253

Kilde: Folketingets EU-oplysning og The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013

2. Kommunernes og regionernes opbygning

Den offentlig forvaltning er en fællesbetegnelse for det organisationsapparat, der forbereder og gennemfører de beslutninger, som er taget af politiske myndigheder.

I denne publikation er fokus på den kommunale og regionale administration – kommunerne og regionerne. Statsadministrationen inddrages primært i afsnit, der vedrører tilsyn med og finansiering af kommuner og regioner, jf. især kapitel 7.

2.1 Kommunerne

Kommunestyret er baseret på, at borgerne har ret til med egne demokratisk valgte repræsentanter at tage sig af en række lokale opgaver inden for deres egen kommune.

Boks 2.1.1

Fakta – Grundloven.

§ 82. Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.

Af Grundloven fremgår det, at en del af de offentlige opgaver udlægges til kommunerne. Det er dog Folketinget, der bestemmer, hvor meget der skal udlægges. Det fremgår også, at kommunerne skal stå under statsligt tilsyn.

Af Lov om kommunernes styrelse fremgår det, at de enkelte kommunalbestyrelser skal vedtage en styrelsesvedtægt, som bl.a. fastsætter regler for antallet af udvalg og deres opgaver. Desuden skal kommunalbestyrelser sørge for, at der indrettes en kommunal administration.

Boks 2.2.2**Fakta – Styrelsesloven.**

Reglerne om det kommunale styre findes i Lov om kommunernes styrelse, i daglig tale Styrelsesloven. Loven indeholder regler om de styrende organer, kommunalbestyrelse, udvalgene og borgmesteren, der som udgangspunkt er ens for alle kommuner. Loven fastsætter også visse regler om kommunernes økonomiske styre, og endelig indeholder den bestemmelser om tilsynet med kommunerne og regionerne.

2.1.1 Kommunalbestyrelser

I styrelsesloven er det fastsat, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Derved ligger ledelsen af og ansvaret for hele den kommunale organisation også hos kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan som udgangspunkt kræve en hvilken som helst sag forelagt til behandling og afgørelse.

Styrelsesloven henlægger udtrykkeligt og ufravigeligt en række kompetencer til kommunalbestyrelsen, f.eks. vedtagelsen af årsbudgettet og årsregnskabet, vedtagelsen af visse takster, vedtagelsen af låneoptagelser og påtagelse af garantiforpligtelser m.v.

Valg af kommunalbestyrelse og regionsråd finder sted hvert 4. år. Kommunalbestyrelsens medlemstal skal være et ulige antal på mindst 19 og højst 31, i kommuner med under 20.000 indbyggere dog mindst 9, og i Københavns Kommune højst 55. Specifikt i Københavns Kommune benævnes kommunalbestyrelsen borgerrepræsentationen. Medlemstallet fastsættes i styrelsesvedtægten og udgør for tiden 55 medlemmer.

De kommunale opgaver varetages i en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen, de øvrige kommunalpolitiske organer og administrationen.

2.1.2 Borgmesteren

Kommunalbestyrelsen vælger blandt sine medlemmer en formand, borgmesteren. Det er borgmesterens opgave at forberede, indkalde og lede kommunalbestyrelsens møder, herunder at udarbejde udkast til dagsordenen. Borgmesteren er også den øverste daglige leder af kommunens administration, og skal i den forbindelse sørge for, at kommunalbestyrelsens beslutninger udføres.

Borgmesteren kan afgøre en sag på kommunalbestyrelsens vegne, hvis den ikke giver anledning til tvivl, eller hvis sagen er særligt presserende.

2.1.3 Udvalgsstyre

Styrelseslovens almindelige styreform er et udvalgsstyre. Ved denne styreform varetages den umiddelbare forvaltning af udvalg, mens borgmesteren har den øverste daglige ledelse af den kommunale administration.

Styrelsesloven indebærer, at kommunalbestyrelsen efter et valg skal nedsætte et økonomiudvalg og yderligere mindst et permanent udvalg, kaldet stående udvalg, som skal sørge for

den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver. Borgmesteren er formand for økonomiudvalget. Formanden for et stående udvalg udpeges af flertallet i udvalget.

Økonomiudvalgets opgaveområde er i det væsentlige fastsat direkte i loven. Udvalget har ansvaret for kommunens økonomi, for koordinationen af kommunens planlægning og for kommunens administration. Endvidere skal økonomiudvalget udtale sig i sager om kommunens økonomiske og administrative forhold, inden de behandles i kommunalbestyrelsen. Udvalgets mest centrale opgave er at udarbejde forslag til kommunens budget på baggrund af budgetbidrag fra de øvrige udvalg.

I praksis sker der i vidt omfang delegation fra kommunalbestyrelsen til stående udvalg eller den kommunale administration.

Ud over de stående udvalg kan der nedsættes særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. De særlige udvalg kan have medlemmer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Udvalgene kan nedsættes når som helst i valgperiodens løb.

2.1.4 Andre styreformer

Styrelsesloven giver mulighed for at indføre andre styreformer end udvalgsstyret.

Magistratstyre

Københavns, Frederiksberg, Odense, Aalborg og Aarhus kommuner kan vælge at etablere et magistratstyre. Magistraten, består af en borgmester og en række rådmænd, som vælges efter forholdstalsmetoden. Magistraten tager sig af de opgaver, der i andre kommuner hører under de stående udvalg. De opgaver, der i andre kommuner hører under økonomiudvalget, varetages i magistratstyrede kommuner dels af den samlede magistrat, dels af borgmesterens afdeling. Magistratskommunernes administration er delt op i en række afdelinger, som ledes af borgmesteren, henholdsvis rådmændene. Det er p.t. kun Aarhus kommune, der har magistratstyre.

Mellemformstyre

I et mellemformstyre er det fortsat økonomiudvalget og de stående udvalg, der har ansvaret for den umiddelbare forvaltning. Til forskel fra det almindelige udvalgsstyre er formændene for de stående udvalg imidlertid fødte medlemmer af økonomiudvalget. Endvidere vælges formændene for de stående udvalg af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg med virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Her kan kommunalbestyrelsen også beslutte, at borgmesteren vælges ved forholdstalsvalg sammen med formændene.

Udvalgsstyre med delt administrativ ledelse

Københavns, Frederiksberg, Odense, Aalborg og Aarhus kommuner kan indføre delt administrativ ledelse. Det betyder, at formændene for de stående udvalg har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der vedrører udvalgets område. De nævnte fem kommuner har endvidere mulighed for at kombinere delt administrativ ledelse med mellemformstyre. Københavns, Odense og Aalborg kommuner har med virkning fra 1. januar

1998 indført mellemformstyre med delt administrativ ledelse. Frederiksberg Kommune har almindeligt udvalgsstyre, jf. afsnit 2.1.3.

Øvrige styreformer

Styrelsesloven åbner også mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan vælge at etablere udvalgsløst styre og udvalgsstyre, hvor udvalgene ikke eller kun delvis varetager den umiddelbare forvaltning (Skanderborg-modellen). Desuden kan kommunalbestyrelsen søge Økonomi- og Indenrigsministerens dispensation til at indføre andre styreformer.

2.1.5 Kommunale fællesskaber

Efter styrelseslovens § 60 kan kommuner indgå aftaler om samarbejde, som vil medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses og regionsråds beføjelser. Sådanne aftaler skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed. Hvis der etableres et selvstændigt styrelsesorgan, betegnes samarbejdet et kommunalt fællesskab.

De kommunale fællesskaber, f.eks. trafikelskaber og naturgasselskaber, er selvstændige myndigheder, og de henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder uanset, om de er etableret i privatretlige organisationsformer.

2.1.6 Den kommunale administration

I hver kommune er der en kommunal administration. Administrationen er normalt delt op i forskellige områderelaterede forvaltninger, f.eks. en teknisk forvaltning, en social- og sundhedsforvaltning og en skatteforvaltning.

Styrelsesloven indeholder ingen nærmere bestemmelser om den kommunale administrations forhold eller indretning. Dog er der visse bestemmelser om, hvorvidt et medlem af kommunalbestyrelsen, der er ansat i kommunens administration, kan være medlemmer af stående udvalg eller magistraten (habilitetsbestemmelser).

2.1.7 KL

Som følge af kommunalreformen i 1970 blev interesseorganisationen Kommunernes Landsforening (KL) stiftet ved en sammenlægning af Den Danske Købstadsforening, De Samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark og Foreningen af Bymæssige Kommuner. København og Frederiksberg Kommune blev dog først medlemmer med kommunalreformen i 2007, hvor de ikke længere havde dobbelt status som amt og kommune.

Det er KL's formål at varetage kommunernes fælles interesser, og derved være kommunernes forhandlingsorganisation og et forum for fælles initiativer og beslutninger. KL er f.eks. kommunernes repræsentant ved de årlige forhandlinger med regeringen om kommunernes økonomiske rammer. Derudover er KL arbejdsgiverorganisation og forhandlingspart over for de kommunalt ansattes fagforbund.

KL består af en politisk ledelse og ca. 400 medarbejdere. KL's bestyrelse vælges hvert fjerde år i forbindelse med kommunalvalget. De 17 pladser fordeles på grundlag af partifordelingen ved det seneste kommunalvalg.

2.2 Regionerne

Regionsrådet er den øverste regionale myndighed i hver region. Regionsrådet har en funktionsperiode på 4 år, der er den samme som kommunalbestyrelsernes funktionsperiode. Valg til kommunalbestyrelser og regionsråd sker derfor samtidig. Ud over regionsrådet findes Forretningsudvalget. Styreformen i regionerne er et såkaldt fleksibelt forretningsudvalgsstyre. Det indebærer, at regionsrådet beslutter, om den umiddelbare forvaltning af regionens opgaver skal varetages i regionsrådet eller forretningsudvalget.

Forretningsudvalget skal dog varetage de samme opgaver, som økonomiudvalget i en kommune varetager efter den kommunale styrelseslov, det vil sige opgaver vedrørende økonomi, budget og regnskab m.v. Endvidere skal forretningsudvalgets udtalelse indhentes i enhver sag, der forelægges regionsrådet til beslutning.

Efter en lovændring, der trådte i kraft den 1. januar 2014, kan regionsråd beslutte at indføre et almindeligt udvalgsstyre (eller en Skanderborg-model) efter de samme regler, som gælder for det almindelige kommunale udvalgsstyre.

2.2.1 Danske Regioner

De fem regioner har tilsammen dannet interesseorganisationen Danske Regioner, som varetager regionernes fælles interesser på landsplan. Danske Regioner ledes af en bestyrelse sammensat på baggrund af mandatfordelingen blandt partierne ved det seneste regionsvalg. Foreningen har ca. 180 medarbejdere.

Danske Regioner arbejder på vegne af regionerne i sager, hvor regionerne har en fælles interesse. Det gælder ved de årlige forhandlinger med regeringen om den økonomiske ramme for regionerne. Men det omhandler f.eks. også udarbejdelse af standarder, bidrag til lovgivningen og samarbejde med andre organisationer. Derudover er Danske Regioner arbejdsgiverorganisation og forhandler overenskomster på vegne af regionerne.

3. Opgavefordelingen i den offentlige sektor

Den samlede offentlige sektors opgaver omfatter i hovedoverskrifter:

- Håndhævelse af landets suverænitet gennem f.eks. udenrigspolitik og forsvar.
- Udstedelse af regler og træffe afgørelser med retsvirkning for borgerne.
- Retshåndhævelse af landets love gennem politi og retsvæsen mv.
- Produktion af varer og services, hvor det offentlige er forpligtet til at stille en ydelse til rådighed, og hvor produktionen ikke kan eller ønskes overladt til den private sektor, f.eks. vedr. sundhed, uddannelse og infrastruktur mv.
- Omfordeling af økonomiske ressourcer gennem skatter og indkomstoverførsler, f.eks. dagpenge, kontanthjælp, boligstøtte mv., samt ved at stille offentlige ydelser gratis til rådighed.
- Sikring af en stabil udvikling i samfundets økonomi gennem de finanspolitiske virkemidler, så voldsomme konjunkturbevægelser og medfølgende uheldige økonomiske og sociale konsekvenser undgås.

3.1 Den overordnede opgavefordeling

Den overordnede opgavefordeling mellem staten, kommunerne og regionerne fremgår af det følgende. En uddybning af henholdsvis de kommunale og regionale opgaver følger i de efterfølgende kapitler.

Kommunens opgaver

- Det sociale område: Finansierings-, forsynings- og myndighedsansvar
 - Børnepasning
 - Folkeskolen, herunder al specialundervisning og specialpædagogisk bistand til småbørn
 - Ældrepleje
 - Sundhedsområdet: Bl.a. forebyggelse, pleje og genoptræning uden for indlæggelse, special- og kommunal tandpleje, hjemmesygeplejen og socialpsykiatri
 - Biblioteker, musikskoler, lokale sportsfaciliteter og andre kulturelle områder
 - Integrationsindsatsen og sprogundervisning af indvandrere
 - Forsørgelsesydelse: Arbejdsløshedsforsikring, førtidspension, kontanthjælp og sygedagpenge
 - Den aktive beskæftigelsesindsats for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige
 - Det lokale vejnet
 - Deltagelse i regionale trafikselskaber
-

- Natur, miljø og planlægning, herunder konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver
- Forsyningsvirksomhed (delvist selskabsgjort) og redningsberedskab
- Lokal erhvervsservice og turismefremme
- Borgerbetjening på skatte- og inddrivelsesområdet i samspil med de statslige skat-tecentre

Regionernes opgaver

- Sygehusvæsenet, psykiatrien og den offentlige sygesikring, herunder privatpraktiserende læger og speciallæger
- Derudover:
 - Regional udvikling, herunder sekretariatsbetjening af regionale vækstfora
 - Jordforurening og råstoffer
 - Drift af en række institutioner for udsatte grupper og grupper med særlige behov på social- og specialundervisningsområdet
 - Deltagelse i trafikelskaber

Statens opgaver

- Politi, forsvar og retsvæsen
- Udenrigstjenesten og udviklingsbistand
- Overordnet planlægning på sundhedsområdet
- Uddannelser og forskning, bortset fra folkeskolen og specialundervisning
- Arbejdstilsyn og overordnet beskæftigelsespolitik
- Skatteopkrævning mv. og inddrivelse af gæld til det offentlige
- Refusioner af kommunale udgifter til blandt andet arbejdsløshedsforsikring, førtidspension og kontanthjælp
- Det overordnede vejnet og statsbanerne
- Overordnede natur-, miljø- og planlægningsopgaver
- Visse kulturelle foranstaltninger
- Erhvervsøkonomiske tilskud
- Modtagelse af asylansøgere

Generelt er opgaverne henlagt til kommunerne og regionerne ved lov. Som udgangspunkt kan kommunerne og regionerne ikke drive handel, håndværk eller industri. Der er også snævre grænser for at yde økonomisk støtte til personer og virksomheder.

4. Kommunernes opgaver

Den historiske udvikling har betydet, at kommunerne løbende er blevet tilført flere og flere opgaver. Kommunerne overtog yderligere en række opgaver fra de tidligere amter ved kommunalreformen i 2007. Senest overtog kommunerne ved etableringen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem, i 2009, den aktive beskæftigelsesindsats for de forsikrede ledige.

4.1 Serviceopgaver

Der kan overordnet skelnes mellem hhv. generelle serviceopgaver rettet mod hele befolkningen, og serviceopgaver rettet mod borgere med særlige behov, der fx kan hænge sammen med en række socioøkonomiske forhold i kommunen.

Generelle opgaver

Dagpasning af børn omfatter tilbud om dagpasning af 0-5 årige børn i dagpleje, vuggestue, børnehave eller integreret institution. Kommunerne driver endvidere skolefritidsordninger. Dagpasningen er et af de få kommunale servicetilbud, hvor der er en vis brugerbetaling.

Folkeskolen omfatter alle børn fra 0. til og med 9. klasse. Endvidere skal der være et frivilligt tilbud om 10. klasse, som dog kun benyttes af en mindre andel af den enkelte årgang. I folkeskoleloven er der fastlagt bestemmelser om den maksimale klassestørrelse, indholdet af undervisningen og mindstetimetallet på de enkelte klassetrin.

Ældreomsorgen omfatter en række forskellige tilbud, det vil sige både botilbud (ældre- og plejeboliger) og tilbud om personlig og praktisk hjælp i eget hjem (hjemmepleje). Den enkelte ældre kan visiteres til et tilbud efter en vurdering af vedkommendes behov og helbredstilstand.

Kommunerne har ydermere ansvaret for al genoptræning, som ikke foregår under indlæggelse, samt for den forebyggende og sundhedsfremmende indsats, der navnlig skal sigte mod at forebygge unødvendige indlæggelser og genindlæggelser. Indsatsen forudsætter et tæt samarbejde med regionerne, som understøttes af regionale sundhedsaftaler. De skal understøtte den nødvendige sammenhæng mellem behandling, forebyggelse og pleje.

Kommunerne har et økonomisk medansvar for sygehusvæsenet, idet kommunerne yder en aktivitetsbestemt medfinansiering (20 pct. af regionernes finansiering). Hensigten med den kommunale medfinansiering er at tilskynde til en effektiv forebyggelses- og plejeindsats og nedsætte behovet for sygehusbehandling.

Endelig driver kommunerne bibliotekerne og understøtter en række kultur- og fritidstilbud, der er rettet mod alle kommunens borgere. Kultur- og fritidstilbuddene kan også indgå som et led i kommunens integrationsindsats og indsatsen over for udsatte børn og unge. Det er den enkelte kommune, der fastlægger serviceniveaet på området.

Særlige behov

Kommunerne har det fulde ansvar for indsatsen over for fysisk og psykisk handicappede med fx tilbud som hjælp i hjemmet, botilbud og andre specialiserede tilbud. Det er kommunerne, der vurderer, hvilket tilbud den enkelte skal modtage. De specialiserede tilbud drives af såvel kommuner og regioner som private. Det er bopælskommunen, der afholder den fulde udgift til tilbuddene – for de særligt omkostningstunge enkeltsager er der dog en vis statsrefusion.

Kommunerne har endvidere ansvaret for indsatsen over for udsatte børn ved fx rådgivning, hjælp og bistand til familien og anbringelse. Alkoholbehandling og behandling af stofmisbrugere har kommunerne også ansvaret for, herunder både dagbehandlingstilbud og døgnbehandlingstilbud.

4.2 Forsørgelsesydelse

For en række indkomstoverførsler til personer har kommunerne både et væsentligt opgaveansvar og finansieringsansvar. Staten medvirker dog til finansieringen via statsrefusioner af varierende størrelse, ligesom der også er en forholdsvis detaljeret lovregulering af områderne.

Kontanthjælp ydes til borgere uden arbejde, som ikke har formue og ikke kan få dækket sin forsørgelse via ægtefælle, dagpenge eller pension. Det forudsættes, at borgeren udnytter sine arbejdsmuligheder, herunder deltagelse i aktiveringstilbud, revalidering mv. Staten refunderer kommunernes udgifter med 50 pct. i aktive perioder og 30 pct. i passive.

Førtidspension kan kommunen tildele personer, i udgangspunktet 40-64 år, som på grund af en varigt nedsat arbejdsevne ikke kan blive selvforsørgende. Alle muligheder for at blive selvforsørgende skal være vurderet. Kommunerne har gradvist overtaget en større andel af finansieringen af udgifterne til førtidspension.

Sygedagpenge har lønmodtagere, der ikke får løn under sygdom, ret til. Kommunen får forskellig refusion afhængig af længden på perioden. Efter 52 uger bortfalder refusionen. Ved længerevarende sygdom påhviler det kommunerne at iværksætte en indsats med henblik på at bringe vedkommende tilbage i beskæftigelse.

Fra 2010 overtog kommunerne finansieringen af udgifterne til forsikrede ledige, hvortil kommunerne modtager et beskæftigelsestilskud fra staten. Kommunerne overtog samtidig den aktive beskæftigelsesindsats og jobcentrene.

Boligsikring og boligydelse er et tilskud til huslejeudgiften, som ydes afhængigt af husleje og husstandsindkomst. Staten refunderer kommunernes udgifter til boligydelse med 75 pct. og til boligsikring med 50 pct.

Selve udbetalingen af visse ydelser er overtaget af Udbetaling Danmark. Myndigheden blev etableret i 2012, og den administrerer således udbetalingen af visse ydelser med såkaldt *objektiv sagsbehandling*, jf. boks 4.2.1.

Boks 4.2.1

Fakta – Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark overtog i perioden fra den 1. oktober 2012 til den 1. marts 2013 administrationen af udbetalingen af en række ydelser fra kommunerne: Det drejer sig om familieydelse, barselsdagpenge, folkepension, førtidspension og boligstøtte. Familieydelse er udbetaling af børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, opkrævning af børne- og ægtefællebidrag og udbetaling af børne- og ungeydelse. Ved aftale om kommunernes økonomi for 2015 (ØA14), i juni 2014, blev myndighedsansvaret for internationale sygesikringssager, begravelseshjælp, fleksydelse, efterlevelseshjælp og delpension også besluttet overflyttet til Udbetaling Danmark.

Opgaverne er karakteriseret ved, at der er tale om objektiv sagsbehandling. Det vil sige løsning af udbetalingsopgaver, hvor der ikke indgår et skøn. Kompetencen til at træffe afgørelse om tilkendelse og frakendelse af førtidspension, til at tilkende helbrestillæg og andre ydelser, der forudsætter et skøn fra sagsbehandler ligger fortsat i kommunerne.

Kommunerne skal også fortsat vejlede borgere om, hvilke ydelser man som borger kan søge om at få efter den sociale lovgivning og anden lovgivning. Det gælder både ydelser, der udbetales af kommunen og af Udbetaling Danmark.

4.3 Transport, miljø og forsyning

Det samlede vejnet udgør ca. 72.000 km. Heraf udgør kommunernes vejnet ca. 68.000 km, hvor kommunerne står for anlæg, drift og vedligeholdelse. Behov og udgifter i kommunen kan formes af fx geografiske og strukturelle forhold samt erhvervsstrukturer.

Den kollektive trafik drives af regionale trafikselskaber, som blev etableret som led i kommunalreformen. Kommunerne har ansvaret for at indkøbe, finansiere og fastlægge serviceniveauet for den lokale bustrafik.

På natur- og miljøområdet er de fleste opgaver også samlet i kommunerne. Staten varetager dog overordnede natur- og miljøopgaver, herunder godkendelse og tilsyn med særligt forurenende virksomhed. Kommunerne udarbejder endvidere kommune-, spildevands, affalds- og vandforsyningsplaner og står for grundvands-, natur- og miljøbeskyttelse.

Kommunerne har traditionelt varetaget opgaverne på forsyningsområdet, fx vand, varme og renovation. Områderne er omfattet af "hvile-i-sig-selv" princippet eller anden prisregulering, dvs. de er primært brugerfinansierede og neutrale i forhold til den kommunale økonomi. Udviklingen er de senere år gået i retning af, at forsyningsvirksomhederne sælges eller udskilles i selvstændige selskaber. Eksempelvis er el- og vand/spildevandsforsyning selskabsgjort ved lov. For forsyningsområderne el og gas gælder endvidere, at de blev markedsgjort omkring årtusindeskiftet.

4.4 Fordeling af udgifter i forhold til kommunale opgaver

Den samlede ramme for de kommunale serviceudgifter fastlægges i forbindelse med de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi, jf. afsnit 7.2.

Inden for den samlede ramme er der rum til at prioritere udgifterne dels internt mellem kommuner og dels på tværs af de kommunale sektorer i den enkelte kommune. Den enkelte kommunes udgifter er i vidt omfang styret af behovet for kommunale tilbud og ydelser, men påvirkes også af kommunens valg af serviceniveau på hvert område og af effektiviteten i opgaveløsningen. Kommunernes finansiering gennemgås i kapitel 5.

Tabel 4.4.1 viser en overordnet fordeling af kommunernes samlede nettodriftsudgifter ud fra kommunernes budget 2014. Driftsudgifter svarer ikke til serviceudgifter, idet serviceudgifter bl.a. ikke omfatter udgifter vedrørende forsyningsvirksomheder og udgifter til overførsler og forsikrede ledige. Serviceudgifterne udgør 230,1 mia. kr., mens nettodriftsudgifter udgør 323,7 mia. kr.

Ud af de samlede nettodriftsudgifter vedrører 47 pct. to områder, Børn- & unge området samt Ældre & voksenhandikapområdet, jf. boks 4.4.1.

Tabel 4.4.1
Kommunernes nettodriftsudgifter i budget 2014

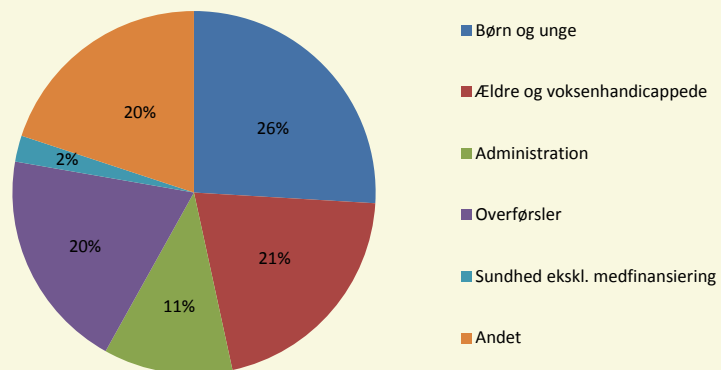
Område	Beløb i mia. kr.
Børn og Unge	83,8
Ældre og voksenhandicappede	66,9
Administration	37,2
Overførsler	63,6
Sundhed ekskl. medfinansiering	7,5
Andet	64,6
I alt	323,7

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Ud over nettodriftsudgifterne udgør kommunernes samlede bruttoanlægsudgifter 18,3 mia. kr. for budget 2014. De fordeler sig med 3,6 mia. kr. til folkeskolen 4,2 mia. kr. til transport og infrastruktur, 4,5 mia. kr. til forsyningsvirksomhed samt 6 mia. kr. til øvrige formål.

Boks 4.4.2**Nettodriftsudgifter for budget 2014**

Kommunernes samlede nettodriftsudgifter er i budget 2014 sat til 323,7 mia. kr. Efter formål fordeles de således:



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

5. Kommunernes finansiering

Kommunerne er ansvarlige for omkring halvdelen af det samlede offentlige forbrug. Rammerne for de samlede kommunale udgifter fastlægges årligt i hhv. lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, regioner og kommuner, jf. afsnit 7.2.1. om Budgetloven, og i en aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for det kommende år, jf. afsnit 7.2. Det omhandler også rammerne for de samlede kommunale udgifter til service.

I 2007 blev der i forbindelse med kommunalreformen indført en finansieringsreform, der tog hensyn til ændringerne i opgavefordelingen. Den indebærer konsekvensændringer i skatterne som følge af amternes nedlæggelse. Kommunerne fik tilført den del af amtsindkomstskatterne, som ikke blev omlagt til et sundhedsbidrag og den amtskommunale grundskyld på 10 promille. I reformen blev der yderligere vedtaget forskellige forenklinger i skatte- og tilskudslovgivningen.

Der blev ligeledes indført et nyt tilskuds- og udligningssystem, hvor fordelingen af bloktilskuddet baseres på indbyggertal i stedet for beskatningsgrundlag. Selve udligningen beregnes ud fra den enkelte kommunes samlede økonomiske situation, også omtalt som nettoudligningsmetoden.

Kommunernes samlede indtægter forventes at blive 357,1 mia. i 2014. Nedenfor ses overordnede fordelinger af kommunernes samlede indtægter i budget 2014.

Tabel 5.0.1
Kommunernes finansieringsindtægter i budget 2014

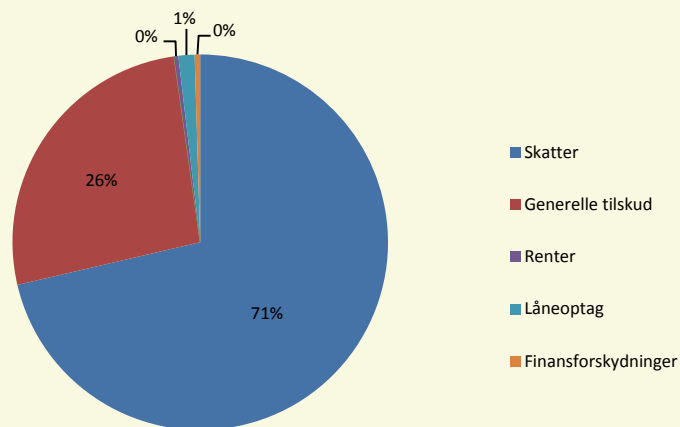
Område	Beløb i mia. kr.
Skatter	255,2
Generelle tilskud	94,5
Renter	1,3
Låneoptag	5,0
Finansforskydninger	1,7
I alt	357,7

Anm.: Finansieringsindtægterne indeholder ikke indtægter fra salg af anlæg, varer og tjenester, dvs. indtægter under hovedkonto 0-6

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Boks 5.0.1
Indtægter for budget 2014.

Kommunernes finansieringsindtægter er i budget 2014 sat til 357,7 mia. kr. Efter kategori fordeles de således:



Anm.: Finansieringsindtægterne indeholder ikke indtægter fra salg af anlæg, varer og tjenester, dvs. indtægter under hovedkonto 0-6

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

5.1 Skatter

Skatter, især af personlig indkomst, er kommunernes vigtigste indtægtskilde. Den kommunale indkomstskat opkræves sammen med den statslige, og indbetales af arbejdsgiver mv. til SKAT, som afregner skattebeløbene med kommunerne.

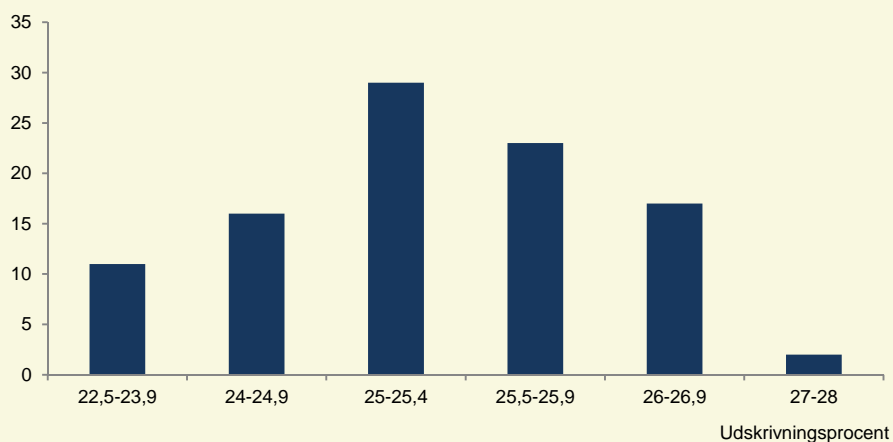
Kommunernes skatteindtægter dækker over:

- Indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift: Skattekloder, hvor kommunerne selv kan være med til at påvirke provenuet.
- Øvrige skatteindtægter som selskabsskat, forskerskat og dødsboskat: Statsligt fastsatte skatteprocenter, hvor kommunerne modtager en fastlagt andel af det samlede provenu.

Den kommunale indkomstskatteprocent kaldes udskrivningsprocenten, og fastsættes i forbindelse med budgettets vedtagelse, når kommunens samlede indtægtsbehov er opgjort. Fordelingen af kommunernes udskrivningsprocent for 2012 er vist i figur 5.1.1. Den gennemsnitlige skatteprocent er i 2014 på 24,9 pct., og størstedelen af skatteprocenterne ligger i spændet 24-25,9 pct.

Figur 5.1.1

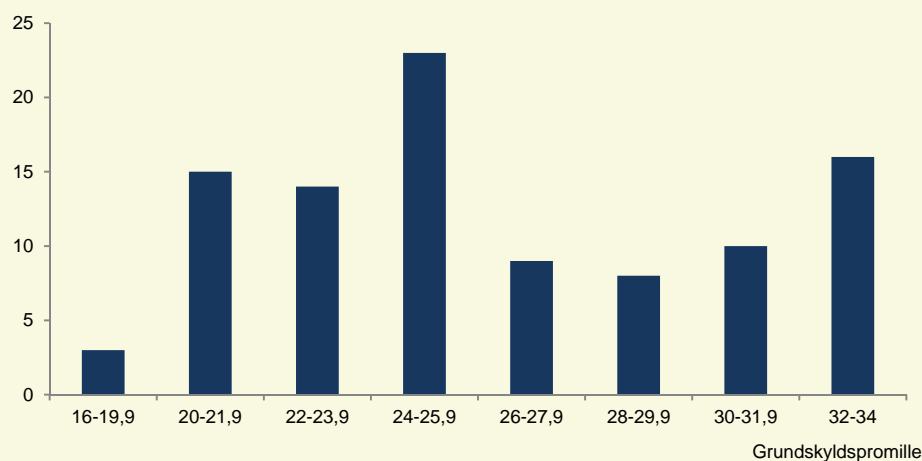
Antal kommuner fordelt efter udskrivningsprocenten i 2014



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Kommunerne udskrives også skat på grundværdierne i form af en grundskyld på mellem 16 og 34 promille. Gennemsnittet lå i 2014 på 26,16 promille, jf. figur 5.1.2. Kommunen kan fritage bestemte ejendomme for grundskyld, fx private skoler, almennyttige institutioner og museer. Bl.a. fredede ejendomme er ved lov fritaget for at betale grundskyld. Ligeledes gælder en særlig lav grundskyld for landbrug m.v.

Figur 5.1.2
Antal kommuner fordelt efter grundskyldspromillen i 2014



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Kommunerne kan endvidere opkræve dækningsafgift. For forretningsejendomme opkræves dækningsafgiften af forskelsværdien og fastsættes mellem 0 og 10 promille. Forskelsværdien er den del af forskellen mellem grundværdien og ejendomsværdien, der kan henføres til dækningsafgiftspligtigt formål. For offentlige ejendomme kan der pålægges en dækningsafgift af grundværdien, som er halvdelen af kommunens grundskyldspromille, dog højst med 15 promille, og af forskelsværdien, der fastsættes af kommunalbestyrelsen og ikke må overstige 8,75 promille.

5.2 Drifts- og anlægsindtægter

I en kommunes økonomi skelnes mellem det skattefinansierede område, hvor kommunen leverer ydelsen gratis eller med et betydeligt tilskud, og det takstfinansierede område (forsyningsvirksomhed og ældreboliger), hvor borgerne selv betaler for ydelsen.

Under det skattefinansierede område findes også takstindtægter i forhold til visse opgaver, hvor borgerne således finansierer dele af udgifterne til en ydelse gennem takster. Det gælder fx daginstitutioner, skolefritidsordninger og fritidsundervisning mv.

Når kommunens service- og bruttoanlægsudgifter opgøres, medregnes det takstfinansierede forsyningsområde ikke, da brugerne gennem taksterne dækker udgifterne over en kortere år-række. Dermed påvirkes kommunens økonomi ikke af de pågældende ydelser.

5.3 Tilskuds- og udligningsordningen mv.

Hensigten med udligningssystemet er at udjævne forskellene i kommunernes økonomiske grundvilkår, som kan skyldes forskelle i skattegrundlag, alderssammensætning og social struktur. Udligningen medvirker dermed til, at kommunerne har mulighed for at tilbyde service på ligelige økonomiske vilkår. Hensigten er således ikke at gøre serviceniveauerne ens, da det skal være en lokalpolitisk prioritet, men at give kommunerne mere ensartede økonomiske vilkår for at løse opgaverne.

Udligningssystemet er baseret på den såkaldte nettoudligningsmetode. Det betyder, at udligningen beregnes ud fra en kommunes beregnede strukturelle overskud eller underskud. Det opgøres som forskellen mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter beregnet ud fra en gennemsnitlig skatteprocent. Det strukturelle underskud (eller overskud) er udtryk for en kommunes samlede økonomiske situation, hvor der er taget hensyn til både udgiftsbehov og beskatningsmuligheder. Det viser således, om en kommune vil kunne finansiere et beregnet udgiftsbehov for kommunen ved opkrævning af skat med en gennemsnitlig skatteprocent. I opgørelsen af det strukturelle underskud indgår således ikke den finansiering, som kommunerne modtager via tilskuds- og udligningssystemet. Derfor er det også kun ganske få kommuner, der har et opgjort strukturelt overskud.

Tabel 5.3.1 viser en oversigt over tilskuds- og udligningsordningerne, som vil blive gennemgået nærmere. Først redegøres for betydningen af valget af budgetteringsmetode.

Tabel 5.2.1

Oversigt over tilskuds- og udligningsordningen

Landsudligning	Udligning af 58 pct. af forskellen mellem beregnede udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter.
Hovedstadsudligning	Udligning af 27 pct. af forskellen mellem beregnede udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter.
Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	Tilskud på 32 pct. af den del af forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter, som overstiger den tilsvarende landsgennemsnitlige forskel.
Bloktilskud	En del af bloktilskuddet går til finansiering af landsudligning og udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles som hovedregel mellem kommunerne efter indbyggertal.
Særlige tilskud og Udligningsordninger	Se tabel 5.3.2.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

5.3.1 Valg af budgetteringsmetode

Året før tilskudsåret udmelder Økonomi- og Indenrigsministeriet en opgørelse af tilskuds- og udligningsbeløb for hver enkelt kommune for det kommende år. Kommunerne kan ved budgetlægningen vælge at budgettere med et statsgaranteret udskrivningsgrundlag og det udmeldte garanterede tilskuds- og udligningsbeløb, som er endeligt opgjort. Beløbet kan skrives direkte ind i budgettet, og der sker ikke senere efterreguleringer.

En kommune kan også vælge at budgettere med deres eget skøn over udskrivningsgrundlaget, grundværdier og folketal. Her skal kommunen selv beregne sit tilskuds- og udligningsbeløb ud fra de skøn, som kommunen har lagt til grund for budgettet. Der afregnes i tilskudsåret for disse kommuner et foreløbigt tilskuds- og udligningsbeløb. To år efter tilskudsåret opgøres det endelige tilskuds- og udligningsbeløb på baggrund af en opgørelse af kommunens faktiske data. Herefter finder en efterregulering mellem det opgjorte og det foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb sted. Tilsvarende efterreguleres for det faktiske skatteprovenu. Det kan være fordelagtigt for en kommune at vælge selvbudgettering, hvis kommunen forventer en højere vækst i beskatningsgrundlaget end resten af landet. Valget rummer dog også en risiko for en negativ efterregulering, hvis kommunen skønner for højt.

For de kommuner, der har valgt statsgarantien, afregnes efterreguleringsbeløbene af staten, dvs. staten modtager eller betaler eventuelle efterreguleringsbeløb. For de kommuner, der har valgt selvbudgettering, vil der tre år efter tilskudsåret blive foretaget afregning for eventuelle efterreguleringsbeløb. Beslutningen om tilmelding til statsgarantien sker i forbindelse med budgetvedtagelsen, og har dermed bindende virkning for budgetåret. Siden 2008 har færre og færre kommuner valgt selvbudgettering. I 2014 har to kommuner valgt selvbudgettering.

5.3.2 Landsudligningen

Landsudligningen omfatter alle landets 98 kommuner. Hvis en kommune har et strukturelt underskud, vil den i landsudligningen modtage et tilskud svarende til 58 pct. af det strukturelle underskud. Har kommunen derimod et strukturelt overskud, skal den betale 58 pct. heraf til udligningsordningen. Hovedparten af udgifterne til ordningen finansieres dog af staten via bloktilskuddet, idet det strukturelle underskud i væsentlig grad overstiger det strukturelle overskud. I 2014 er der således kun 9 kommuner, som efter beregningen har et strukturelt overskud, og dermed skal betale et udligningsbidrag af deres strukturelle overskud.

En kommunes udgiftsbehov til bestemmelse af det strukturelle over- eller underskud beregnes ud fra befolkningen alderssammensætning og et indeks for den socioøkonomiske struktur i kommunen. Udgiftsbehovet skal afspejle det udgiftspres, som kommunen står over for, og som den ikke selv kan påvirke.

Det samlede udgiftsbehov for kommunen opgøres som summen af det demografiske udgiftsbehov og det socioøkonomiske udgiftsbehov.

Det demografiske udgiftsbehov

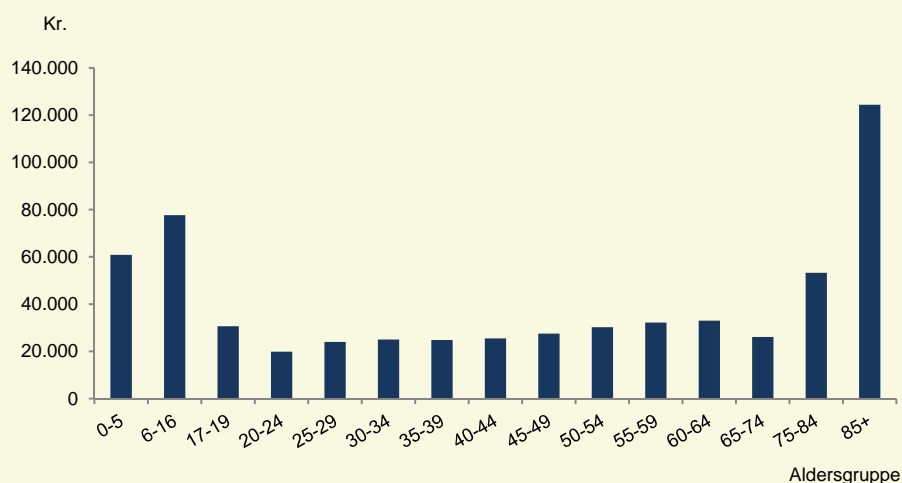
Det demografiske udgiftsbehov afspejler det udgiftspres, som kommunerne står over for i form af kommunens alderssammensætning. Det skal tage højde for forskelle i alderssammensætning mellem kommunerne. Det aldersbestemte udgiftsbehov bestemmes ud fra be-

regnede enhedsbeløb pr. indbygger for hver aldersgruppe. I figur 5.3.1 er vist de aldersspecifikke enhedsbeløb for hver enkelt aldersgruppe. Det er især antallet af børn og ældre, der har betydning for det aldersbestemte udgiftsbehov.

For hver enkelt kommune opgøres det samlede demografiske udgiftsbehov ved at gange antal personer i kommunen i de enkelte aldersgrupper med enhedsbeløbet for den pågældende aldersgruppe. I den forbindelse bør det bemærkes, at kommunernes sociale udfordringer i et vist omfang også indgår i de demografiske kriterier. Enhedsbeløbene for de enkelte aldersgrupper beregnes således ud fra de samlede kommunale udgifter, og indeholder også udgifter til socialområdet. F.eks. befinder de fleste førtidspensionister sig i aldersgruppen 40-64-årige, og hermed henregnes en stor del af udgifter til førtidspensionister til disse grupper. Tilsvarende gør sig gældende for andre udgifter på socialområdet som f.eks. udgifter til døgninstitutioner.

Figur 5.3.1

Oversigt over enhedsbeløb i opgørelsen af aldersbestemte udgiftsbehov i landsudligningen for 2014



Anm.: Enhedsbeløbet er bestemt ud fra hvor mange omkostninger en gennemsnitlig borger i en bestemt aldersgruppe typisk medfører.

Kilde: Kommunal udligning og generelle tilskud 2014

Det socioøkonomiske udgiftsbehov

Det socioøkonomiske udgiftsbehov bliver beregnet på grundlag af en række kriterier, som udtrykker forhold vedrørende den socioøkonomiske belastning i kommunen. Der er tale om forhold, som ikke nødvendigvis i sig selv giver anledning til kommunale udgifter, men som erfaringsmæssigt kan anvendes som en indikator for den socioøkonomiske belastning i kommunen. Det socioøkonomiske udgiftsbehov opgøres således ud fra et socioøkonomisk indeks, som beregnes ud fra en sammenvæjning af kriterierne med forskelligt vægt, jf. tabel 5.3.2.

Det enkelte kriteriums bidrag til indekset beregnes ved at gange kommunens befolkningsandel inden for kriteriet med kriteriets vægt og dividere med kommunens samlede befolkningsandel. Summen af bidragene giver det samlede socioøkonomiske indeks. Er indekset højere end 100, har kommunen en forholdsvis høj belastning på det socioøkonomiske område i forhold til landsgennemsnittet. En kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes da ved at gange kommunens socioøkonomiske indeks med et enhedsbeløb pr. indbygger og kommunens indbyggertal. De socioøkonomiske kriterier og sammenvæjningen er fastsat på forhånd og udvalgt på baggrund af analyser af sammenhængen mellem kriterierne og de kommunale udgifter.

Tabel 5.3.2
Oversigt over socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier og vægte i landsudligningen for 2014

Kriterium	Vægt i landsudligningen
20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct. 1)	19 pct.
25-49-årige uden erhvervsuddannelse	16 pct.
Udlejede beboelseslejligheder	5 pct.
Psykiatriske patienter	5 pct.
Familier i bestemte boligtyper	15 pct.
Børn i familier hvor forsørgerne har en lav uddannelse	8 pct.
Enlige på 65 år og derover	2,5 pct.
Personer med lav indkomst i tre ud af fire år	8 pct.
Antal udviklingshæmmede	5 pct.
Antal indvandrere og efterkommere	3 pct.
20-59-årige med færdigheder på grundniveau	5 pct.
Beregnet årlig nedgang i befolkningstallet	2 pct.
Børn af enlige forsørgere	4 pct.
Børn som har flyttet kommune mindst tre gange	2,5 pct.

Note 1) Det største antal 20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct. i det senest opgjorte år eller tre år tidligere. Korrektionen skal sikre, at kommunerne får økonomisk udbytte ved en skabt fremgang i beskæftigelsen.

I udligningssystemet indgår en årlig forhøjelse af de socioøkonomiske kriterier, så der automatisk tages hensyn til den gradvise stigning i udgifter til førtidspension. På basis af den forventede udvikling er det fastsat, at den samlede vægt for socioøkonomiske kriterier fra og med 2008 hvert år forøges med ¼ procentpoint. De demografiske kriterier nedsættes tilsvarende. For 2014 indgik det aldersbestemte udgiftsbehov med en vægt på 68,25 pct., mens det socioøkonomiske udgiftsbehov indgik med 31,75 pct.

5.3.3 Hovedstadsudligningen

Hovedstadsudligningen er en mellemkommunal udligningsordning, der omfordeler *mellem* kommunerne i hovedstadsområdet. Den er en overbygning på landsudligningen, og skal afspejle de særlige udgiftsbehov, der er i hovedstadskommunerne. Ligesom landsudligningen er hovedstadsudligningen bygget op efter et nettoudligningssystem, hvor der for hver kommune beregnes et strukturelt over- eller underskud.

Tabel 5.3.3

Oversigt over socioøkonomiske udgiftsbehovskriterier og vægte i hovedstadsudligningen 2014

Kriterium	Vægt i hovedstadsudligningen
20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct. 1)	10 pct.
25-49-årige uden erhvervsuddannelse	25 pct.
Udlejede beboelseslejligheder	8 pct.
Psykiatriske patienter	8 pct.
Familier i bestemte boligtyper	7 pct.
Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse	25 pct.
Enlige på 65 år og derover	7 pct.
Antal indvandrere og efterkommere	5 pct.
Børn af enlige forsørgere	5 pct.

Note 1: Det største antal 20-59-årige uden beskæftigelse over 5 pct. i det senest opgjorte år eller tre år tidligere. Korrektionen skal sikre, at kommunerne får et økonomisk udbytte ved en skabt fremgang i beskæftigelse.

Kilde: Kommunal udligning og generelle tilskud 2013

De hovedstadskommuner, der har et beregnet strukturelt underskud, vil modtage et udligningstilskud på 27 pct. af det beregnede, strukturelle underskud. De kommuner, der har et beregnet strukturelt overskud, betaler derimod et udligningsbidrag på 27 pct. af kommunens strukturelle overskud.

De beregnede skatteindtægter til brug for hovedstadsudligningen opgøres som kommunens beskatningsgrundlag ganget med en skattetryksfaktor. Den fastsættes som hovedstadskommunernes samlede nettodrifts- og anlægsudgifter divideret med det samlede beskatningsgrundlag for kommunerne i hovedstadsområdet. Derved sikres det, at de samlede beregnede skatteindtægter i hovedstadsområdet vil svare til de samlede udgiftsbehov.

Ligesom ved landsudligningen er der fra 2008 sket en automatisk, årlig forhøjelse af vægten af de socioøkonomiske kriterier og en tilsvarende nedsættelse af de demografiske kriteriers vægt med ¼ procentpoint.

5.3.4 Udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud

Denne ordning indebærer, at der ydes tilskud til de kommuner, som har et strukturelt underskud pr. indbygger, der overstiger landsgennemsnittet. Tilskuddet pr. indbygger udgør 32 pct. af den del af kommunens strukturelle underskud pr. indbygger, der overstiger landsgennemsnittet. Det samlede tilskud beregnes ved at gange det beregnede tilskud pr. indbygger med kommunens indbyggertal. Udgifterne til denne tilskudsordning finansieres af statens samlede tilskud til kommunerne.

Boks 5.3.1

Fakta – Overudligning

Udligningsbeløbene er beregnet ud fra en gennemsnitlig skatteprocent. Der kan dermed opstå risiko for overudligning, da skatteprovenuet opkræves med kommunernes egen skattesats. Overudligningsloftet indebærer, at ændringer i en kommunes udskrivningsgrundlag ikke kan udløse modgående bevægelser i udligningen, som overstiger 92 pct. af kommunens skatteprovenu af ændringen. En kommune vil således højst kunne komme til at miste 92 pct. af et ekstra skatteprovenu i udligningen.

Alle kommuner er omfattet af landsudligningen med et udligningsniveau på 58 pct. Det indebærer ikke i sig selv en risiko for overudligning. For de kommuner, der er omfattet af hovedstadsudligningen eller udligningen for kommuner med højt strukturelt underskud, hvor der udlignes yderligere med henholdsvis 27 og 32 procent, kan der opstå en mulighed for overudligning.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

5.3.5 Bloktilskud

Staten yder et årligt generelt tilskud til kommunerne kaldet bloktilskuddet. En del af det går til finansiering af landsudligningen og udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles ligeligt mellem kommunerne i forhold til indbyggertal.

Fastsættelsen af det årlige samlede statstilskud kan opfattes som summen af fire punkter:

- Det foregående års tilskud ekskl. engangsreguleringer
- Regulering for den forventede pris- og lønudvikling
- Regulering for kommunale mer- eller mindreudgifter:
 - som følge af ændringer i udgifts- eller opgavefordelingen mellem stat, region og kommune, eller
 - som følge af ændringer i den statslige regulering af kommunerne
- Regulering for kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i kommunernes udgifter til en række overførselsindkomster mv (budgetgarantien)

En andel af bloktilskuddet på i alt 3 mia. kr. er betinget af, at kommunerne har budgetteret i overensstemmelse med de aftalte udgiftsrammer. Endvidere kan op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet for det enkelte år gøres betinget af, at kommunerne budgetterer bruttoanlægsudgif-

terne inden for de aftalte rammer. For 2014 er der ikke fastsat et betinget bloktilskud vedr. anlægsudgifterne.

Tabel 5.3.3
Fordeling af statstilskud 2014

	Mio. kr.
Tilskud vedr. landsudligningen	48.021
Tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	4.740
Regulering vedr. forhøjelse af tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner	219
Regulering vedr. tilskud til kommuner med høj andel af borgere med sociale problemer.	286
Regulering vedr. tilskud til kommuner, som gennemførte en skatnedsættelse for 2013	86
Statstilskud i alt fordelt efter indbyggertal	18.102
Heraf betinget bloktilskud	3.000

Anm.: Bloktilskudspuljen for 2014 er ifølge Finansudvalgets aktstykke Akt 125 af 14. juni 2013 på 71.454 mio. kr.

Kilde: Kommunal udligning og generelle tilskud 2014

5.3.6 Særlige tilskuds- og udligningsordninger

Udover de nævnte ordninger findes en række særlige ordninger, som administreres af Økonomi- og Indenrigsministeriet. De særlige ordninger fremgår af boks 5.3.2.

Boks 5.3.2**Oversigt over de særlige tilskuds- og udligningsordninger**

Beskæftigelsestilskud	Der ydes et beskæftigelsestilskud til finansiering af kommunernes udgifter til forsikrede ledige. Der ydes endvidere et særligt tilskud til kommuner, hvor udviklingen i ledigheden for forsikrede ledige er væsentligt højere end udviklingen i landsdelen.
Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner	Tilskuddet fordeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet efter ansøgning.
Tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer	Tilskuddet fordeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet efter ansøgning.
Tilskud til kommuner, som i visse dele af kommunen har en høj andel af borgere med sociale problemer	Tilskuddet fordeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet efter ansøgning.
Tilskud til generelt løft af ældreplejen	Tilskuddet fordeles efter en demografisk nøgle for udgiftsbehovet på ældreområdet.
Tilskud til styrket kvalitet i ældreplejen	Tilskuddet fordels efter en demografisk nøgle for udgiftsbehovet på ældreområdet.
Tilskud til bedre kvalitet i dagtilbud	Tilskuddet fordeles efter antallet af 0-5-årige.
Tilskud til omstilling af folkeskolen	Tilskuddet fordeles efter objektive kriterier for kommuner med økonomiske udfordringer ved omstilling af folkeskolen
Tilskud til kommuner med mindre øer	Tilskuddet fordeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet efter en nøgle for udgiftsbehovet for kommuner med mindre øer.
Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse	Tilskuddet fordeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet efter nærmere fastsatte regler.
Udligning af kommunernes merudgiftsbehov vedr. indvandrere, flygtninge og efterkommere	Der ydes tilskud til kommuner pr. indvandrer, flygtning og efterkommer i kommunen efter nærmere fastsatte regler. Alle kommuner bidrager til ordningen i forhold til indbyggertal.
Udligning af selskabsskat	50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet udlignes.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Beskæftigelsestilskuddet til kommunernes finansiering af forsikrede ledige udbetales foreløbigt i tilskudsåret og både midtvejs- og efterreguleres efterfølgende for at følge udviklingen i de konjunkturfølsomme udgifter. Tilskuddet består af et grundtilskud og et merudgiftsbehov. Grundtilskuddet svarer til den enkelte kommunes samlede tilskud i året to år før tilskudsåret, reguleret for pris- og lønudviklingen samt eventuelle lovændringer. Merudgiftsbehovet kan generelt beregnes som forskellen mellem kommunernes grundtilskud og de skønnede kom-

munale nettoudgifter for tilskudsåret. Det sikrer i det endelige tilskud, at kommunerne på landsdelsniveau er samlet set fuldt ud kompenseret for udviklingen i udgifterne til forsikrede ledige i den pågældende landsdel.

Tilskuddet til særligt vanskeligt stillede kommuner fordeles efter konkrete ansøgninger. En del af tilskuddet kan dog anvendes til kommuner, som indgår en flerårig udviklingsaftale med Økonomi- og Indenrigsministeriet. Særtilskudspuljen udgør 400 mio. kr. for 2014. Fra 2013 er endvidere oprettet en social særtilskudspulje på årligt 400 mio. kr. (2013-prisniveau) til kommunernes indsats over for sociale problemer, der er større i bestemte områder af landet og primært i større byer.

Tilskuddet for kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske problemer finansieres af kommunerne i hovedstadsområdet med et bidrag, som fra og med 2013 opkræves fordelt efter en andel af kommunernes beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet. Tilskuddet fordeles af Økonomi- og Indenrigsministeriet efter konkrete ansøgninger.

Tilskuddet til kommuner med mindre øer samt til kommuner på øer uden fast forbindelse har til hensigt at kompensere kommunerne for de merudgifter, som er forbundet med øbeligheden, herunder særligt færgedriften.

Det kommunale provenu af selskabsskat udlignes i en særskilt udligning, hvor 50 pct. af forskellen mellem en kommunes provenu af selskabsskat pr. indbygger og landsgennemsnittet udlignes.

5.3.7 Forskellige tilskuds- og udligningsløsninger i de nordiske lande

I de tre øvrige nordiske lande anvendes også et tilskuds- og udligningssystem. Udgiftsbehovet opgøres ud fra en række demografiske, socioøkonomiske og strukturelle forhold. Trods mange ligheder, finder man også forskelle i Norden:

- Det norske og det danske system er baseret på en samlet opgørelse af en kommunes udgiftsbehov, og dækker altså over alle kommunale udgifter.
- I det svenske og det finske system foretages et antal sektorvise udgiftsbehovsopgørelser. De skal ikke dække over alle kommunale udgifter, men i stedet gå mod en opgørelse, som dækker de områder, som er obligatoriske for kommunerne.
- I de norske og svenske systemer opererer man med en mellemkommunal udgiftsbehovsudligning, hvor tilskud til kommuner med højt udgiftspres finansieres af bidrag fra kommuner med et lavere udgiftspres.
- I det finske system indgår udgiftsbehovsopgørelsen derimod til beregning af fordeling af statstilskuddet.
- I det norske, svenske og finske system har de geografiske elementer direkte indflydelse. Specielt med henblik på særligt hensyn til tyndt befolkede og mere nordligt beliggende områder.
- I Danmark er det i højere grad søgt at afspejle udkantsproblematikken gennem baggrundsforhold som tilgængelighed og befolkningsnedgang, samt gennem supplerende ordninger til det generelle system.

5.4 Kommuner og regioners låntagning

Op gennem 1970'erne blev den kommunale låneadgang stærkt begrænset, så den reelt kun gjaldt anlægsopgaver i forbindelse med de takstfinansierede forsyningsvirksomheder. Senere er låneadgangen blevet udvidet til at omfatte enkelte øvrige områder i kommuner og regioner.

De kommunale og regionale låne- og deponeringsregler begrundes hovedsageligt i hensynet til samfundsøkonomien. Det vil sige behovet for at styre den offentlige anlægsvirksomhed i forhold til konjunkturudviklingen, samt i ønsket om at begrænse kommuners og regioners samlede låntagning og hensynet til at beskytte fremtidige kommunalbestyrelses dispositionsfrihed og råderum, så der ikke sker en u hensigtsmæssig omfordeling mellem generationer.

Udgangspunktet er, at kommunerne inden for det skattefinansierede område skal kunne selvfinansiere deres løbende investeringsudgifter i ejendomme, bygninger, lokaler og anlæg m.v. Kommunerne har dog adgang til at låne til anlægsinvesteringer vedrørende de kommunale forsyningsvirksomheder, der i modsætning til de skattefinansierede områder er brugerbetalt, og dermed i princippet udgiftsneutralt for kommunen.

Lånedispensation til kommuner og regioner kan i hovedsagen kun gives fra såkaldte lånepuljer efter ansøgning. Lånepuljernes formål og størrelse aftales under de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL / Danske Regioner om kommunernes økonomi for det kommende år. Kommuner og regioner kan herudover på nærmere afgrænsede områder optage lån uden dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet

Hvis en kommune eller region indgår en aftale, herunder leje- eller leasingaftale, bliver aftalen normalt betragtet som en del af den kommunale låntagning, idet aftalen erstatter anlægsudgifter, der ellers ville være en kommunal selvfinansieret anlægsopgave. Der skal i disse situationer deponeres et beløb svarende til lejemålets værdi, som herefter frigives løbende over 25 år. Herved sikres det, at likviditeten belastes svarende til optagelse af et lån.

Ud over låneadgangen kan kommuner og regioner benytte en kassekredit til at håndtere de daglige udsving i betalingsstrømmene. Forudsætningen er, at den samlede likviditet set i et års perspektiv er positiv. Gennemsnittet over de sidste 12 måneder af de daglige saldi på kassekreditkontoen må altså ikke overstige gennemsnittet af de samlede saldi i samme periode på kontiene for kommunens likvide aktiver. Hvis kommunens likviditet udviser en faldende trend, kan det indikere, at kommunen er ved at tære på sine finansielle reserver, dvs. det økonomiske råderum. Hvis en kommune er ved at komme i konflikt med kassekreditreglen, indgås aftaler med Økonomi- og Indenrigsministeriet om, hvordan kommunen skal genoprette balancen mellem udgifter og indtægter.

Det samlede låneoptag i budget 2014 er på 4.929 mio. kr., men samtidig afdrager kommunerne 4.585 mio. kr. Nettotallet for låneoptag bliver derfor 464 mio. kr. Som det fremgår af tabel 5.4.1 udgør forpligtigelser til lån og leasing i regnskaberne for 2011 ca. 81,4 mia. kr. i kommunerne og ca. 19,3 mia. kr. i regionerne. Den samlede gæld i kommuner og regioner udgjorde dermed ultimo 2011 godt 100 mia. kr.

Tabel 5.4.1
Kommuners og regioners langfristede gæld fordelt på funktion i regnskab for 2011

	Kommunernes regnskaber	Regionernes regnskaber	Sum
Selvejende institutioner	547,2	55,4	601,6
Stat, andre Kommuner og KP	3.273,1	865,6	4.138,7
Realkredit	811,6	52,6	864,2
Pengeinstitutter	1.093,3	181,0	1.274,3
Anden indenlandsk kreditor	1.249,2	-	1.249,2
Ældreboliger	23.326,8	154,3	23.481,1
KommuneKredit inkl. færger	47.096,6	17.508,9	64.605,5
Leasing	4.037,5	479,7	4.517,2
I alt i mio. kr.	81.435,3	19.297,5	100.732,8

Kilde: Danmarks Statistik pr. 31. december 2011

6. Regionernes opgaver og finansiering

De fem regioner er i størrelse, geografi og antal indbyggere vidt forskellige. Region Hovedstaden er den absolut mindste i areal, men huser næsten 1/3. af Danmarks befolkning, jf. tidligere tabel 1.1.1.

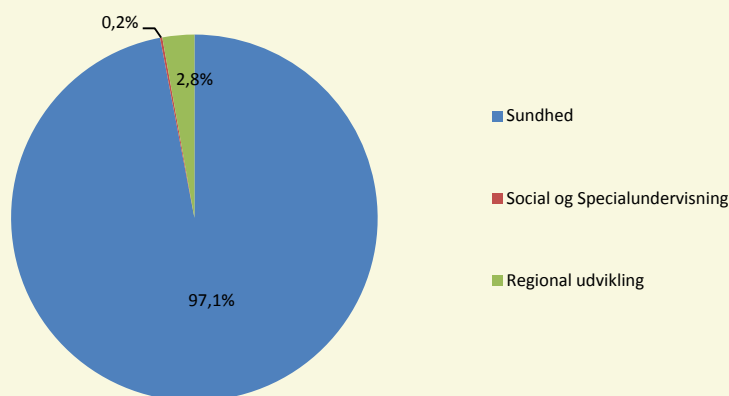
6.1 Regionernes opgaver

Regionerne har hovedansvaret for sundhedsvæsenet. Herudover varetager de bl.a. regionale udviklingsopgaver og løser visse driftsopgaver for kommunerne. Fordelingen af regionernes nettodrifudsudgifter ses i boks 6.1.1.

Boks 6.1.1

Nettodriftsudgifter for budget 2014.

Regionernes nettodrifudsudgifter fordeler sig efter således:



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

6.1.1 Sundhedsvæsenet

Ansvar for sundhedsvæsenet omfatter sygehusbehandling inklusiv psykiatri og ambulanceberedskab, praktiserende læger, speciallæger og tilskud til medicin. Endvidere ydes til-

skud til visse ydelser hos tandlæger, fysioterapeuter, psykologer og fodterapeuter. Hver region skal indgå en sundhedsaftale med kommunerne i regionen. Det skal medvirke til et sammenhængende patientforløb på tværs af sygehuse, praksissektor og kommuner. Derved har regionerne en nøglerolle i forhold til at sikre et sammenhængende sundhedsvæsen fra den mest specialiserede til den mest borgernære indsats.

6.1.2 Regional udvikling og vækst

Udviklingsområdet omfatter den generelle regionale udvikling, ansvaret for nedsættelse og sekretariatsbetjening af regionale vækstfora og den kollektive trafik, jf. nedenfor. Regionerne skal udarbejde regionale vækst- og udviklingsstrategier, der skaber fundamentet for en sammenhængende indsats for vækst og udvikling i regionerne. Strategien skal indeholde en redegørelse for den fremtidige udvikling for regionen og omhandle de regionale vækst- og udviklingsvilkår, herunder infrastruktur, erhvervsudviklingsindsatsen inklusiv turisme, uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, udviklingen i byerne og yderområderne, natur og miljø, herunder rekreative formål, kultur, samt sammenhængen med regionens eventuelle samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder om udviklingsmæssige emner. Derudover skal strategien indeholde en redegørelse for de initiativer, som regionsrådet og vækstfora vil foretage som opfølgning på strategien.

6.1.3 Deltagelse i trafiksselskaber

Regionerne stod for oprettelse af trafiksselskaber ved kommunalreformens ikrafttræden. Selskaberne har ansvaret for almindelig rutekørsel, fastsættelse af takster og billetteringssystemer, køreplaner og koordinering. Region Sjælland og Region Hovedstaden har oprettet et samlet trafiksselskab, der dog ikke dækker Bornholm, som har sit eget trafiksselskab.

6.1.4 Drift af institutioner på social- og specialundervisningsområdet

Regionerne har en forsyningspligt i forhold til de mest specialiserede tilbud på social og specialundervisningsområderne. Regionerne skal således drive tilbud, som kommunerne, der har myndighedsansvaret i forhold til borgeren, efterspørger.

6.2 Regionernes finansiering

Regionernes økonomi består i tre adskilte områder:

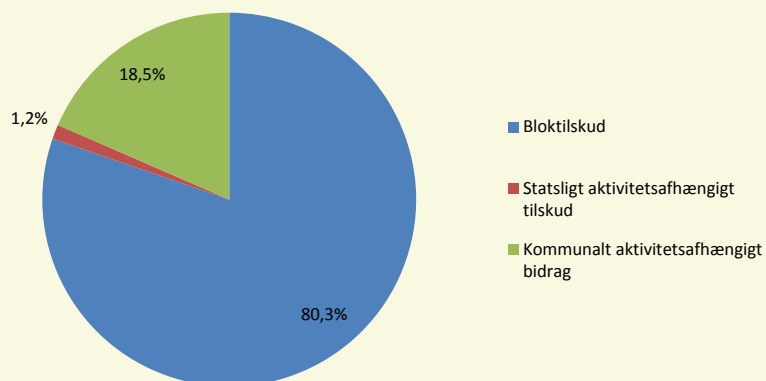
- Sundhedsområdet
- Udviklingsopgaver
- Drift af institutioner på social- og specialundervisningsområdet

Indtægter, der er øremærkede til et af disse områder, kan ikke anvendes til finansiering af et af de øvrige områder. Regionerne er i hovedsagen finansieret gennem tilskud fra staten og aktivitetsbestemt medfinansiering fra kommunerne.

Størsteparten af regionernes udgifter dvs. 97 pct., vedrører sundhedsområdet. På det område deler finansieringsstrukturen sig procentuelt som i boks 6.2.1. Finansieringsstrukturen uddybes i næste afsnit

Boks 6.2.2**Indtægter på sundhedsområdet for budget 2014.**

Regionernes finansieringsindtægter er i budget 2014 sat til 105,2 mia. kr. Efter kategori fordeles de således:



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

6.2.1 Sundhedsvæsenet

Mere end tre fjerdedele af udgifterne til sundhedsvæsenet finansieres af et generelt bloktilskud fra staten. For at alle regioner skal have lige muligheder for at drive sundhedsvæsenet, fordeles tilskuddet dels som et basisbeløb og dels efter en række fordelingskriterier, der afspejler udgiftsbehovet. Kriterierne skal tage højde for befolkningens alderssammensætning i de enkelte regioner og den socioøkonomiske struktur i regionerne, som kan have betydning for forbruget af sundhedsydelse. I tabel 6.2.1 kan ses en oversigt over de socioøkonomiske kriterier på sundhedsområdet, og med hvilken vægt de indgår i opgørelsen af udgiftsbehovet.

Tabel 6.2.1
Oversigt over socioøkonomiske kriterier på sundhedsområdet 2014

Kriterier	Vægt af kriterier
Antallet af børn af enlige forsørgere	15 pct.
Antallet af enlige i aldersgruppen 65 år og derover	25 pct.
Antallet af personer i udlejningsboliger	15 pct.
Antallet af familier på overførselsindkomst	17,5 pct.
Beregnet antal tabte leveår opgjort i forhold til den region, der har den højeste middellevetid	10 pct.
Antallet af diagnosticerede psykiatriske patienter, der i en periode på 10 år har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen	5 pct.
Antallet af diagnosticerede patienter med diagnosen skizofreni, der i en periode på 10 år har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen	5 pct.
Antallet af indbyggere på øer uden fast forbindelse	2,5 pct.
Gennemsnitlig rejsetid til 18.000 indbyggere ganget antallet af indbyggere	5 pct.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

I 2014 er det statslige bloktilskud til finansiering af sundhedsområdet på 84,4 mia. kr., jf. tabel 6.2.2. Det svarer til ca. 80 pct. af regionernes samlede finansiering af sundhedsområdet. Basisbeløbet udgør i 2014 100 mio. kr. pr. region.

Endvidere modtager regionerne et statsligt aktivitetsbestemt tilskud, der udgør ca. 1 pct. af finansieringen. Aktivitetspuljen bliver fastlagt årligt, og skal styrke regionernes incitament til at skabe meraktivitet i sygehussektoren. Indtægter fra denne pulje kan afhænge af, i hvilket omfang regionerne præsterer en nærmere aftalt aktivitet.

Det kommunale aktivitetsafhængige bidrag til finansiering af sygehusvæsenet udgør ca. 18,5 pct. af regionernes samlede finansiering af sundhedsområdet. Den kommunale medfinansiering sigter mod at give kommunerne en tilskyndelse til at yde en effektiv forebyggelses-, trænings- og plejeindsats. Der fastsættes årligt øvre grænser for regionernes indtægter fra kommunal aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet.

I tabel 6.2.2 er vist sammensætningen af regionernes finansiering af sundhedsområdet:

Tabel 6.2.2
Finansiering af sundhedsområdet 2014

	Mio. kr.
Bloktilskud	84.442
Statsligt aktivitetsafhængigt tilskud	1.300
Kommunalt aktivitetsafhængigt bidrag	19.425
I alt	105.166

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

6.2.2 Udviklingsopgaver og drift af institutioner

Regionernes udviklingsopgaver finansieres af et bloktilskud fra staten og et bidrag fra kommunerne i regionen. Bloktilskuddet fordeles til regionerne efter et mål for regionernes udgiftsbehov. Behovet opgøres ud fra befolkningsstørrelse og strukturelle forhold i regionen, som f.eks. kan være antal biler pr. kilometer vej og antal kilometer privatbanespor. Det statslige bloktilskud til finansiering af udviklingsområdet udgør i 2014 ca. 2,2 mia. kr., svarende til ca. 76 pct. af regionernes indtægter på udviklingsområdet. Det kommunale udviklingsbidrag udgør de resterende 24 pct.

Regionerne har mulighed for at opkræve et udviklingsbidrag pr. indbygger fra kommunerne. Det kan udgøre op til 200 kr. pr. indbygger (i 2003 pris- og lønniveau), ca. 251 kr. i 2014-niveau. Bidragets størrelse fastsættes årligt af regionsrådet efter drøftelse i kontaktudvalget mellem regionen og kommunerne i regionen. Grænserne for udviklingsbidraget er fastsat ved lov og reguleres årligt. Hvis en region vil forhøje bidraget i forhold til det forudsatte niveau, skal det varsles i god tid for at muliggøre dialog mellem region og kommuner, inden der kan træffes en endelig beslutning i regionen. To-tredjedele af regionens kommuner kan blokere for stigninger i bidraget, der ligger ud over det fastsatte niveau.

Endelig er opgaverne på social- og specialundervisningsområdet takstfinansieret af kommunerne.

6.2.3 Udgiftsstyring

Sammensætningen af regionernes finansieringskilder indebærer en høj grad af budgetsikkerhed for regionerne. Regionerne skal bl.a. disponere på en sådan måde, at de ikke genererer underskud. Hvis der opstår risiko for underskud, skal regionen hurtigt tage initiativ til at rette op på dette. Opbygges der alligevel et vedvarende underskud, kan regionerne ligesom kommunerne sættes under en skærpet overvågning af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Der udarbejdes en økonomisk genopretningsplan samt mulige andre tiltag. Der har dog ikke hidtil været tale om sådanne situationer.

For at understøtte overholdelse af de aftalte rammer indebærer sanktionsregler, jf. afsnit 7.2, at op imod 1 mia. kr. af bloktilskuddet er betinget af, at regionerne budgetterer driftsudgifterne

i overensstemmelse med de forudsatte rammer. Tilsvarende kan en andel på op til 0,5 mia. kr. af bloktilskuddet betinges af, at regionerne budgetterer deres bruttoanlægsudgifter i overensstemmelse med de forudsatte rammer.

Endvidere indebærer reglerne at, hvis de regionale nettoudgifter for regionerne overskrider de aftalte rammer, nedsættes bloktilskuddet i det følgende år tilsvarende. 40 pct. af nedsættelsen vil blive afregnet kollektivt som en generel nedsættelse af bloktilskuddet. 60 pct. vil blive afregnet direkte med de regioner, som har overskredet deres budgetter.

7. Statens tilsyn med og styring af den kommunale og regionale sektor

Staten fører kontrol med den kommunale og regionale forvaltning og fører tilsyn med, at hhv. kommunalbestyrelsen og regionsrådet overholder den gældende lovgivning. Hvis der er foretaget ulovlige dispositioner, træffer staten også foranstaltninger for at sikre lovliggørelse af forholdet.

Derudover søger staten gennem en vis økonomisk styring at tilpasse udviklingen i den kommunale og regionale økonomi til den generelle økonomiske politik. Det sker særligt gennem de årlige aftaler med henholdsvis KL og Danske Regioner om de økonomiske rammer for det kommende år og senest med budgetloven.

7.1 Tilsyn med kommuner og regioner

Tilsynet med kommunerne varetages af Statsforvaltningen med Økonomi- og Indenrigsministeriet som øverste tilsynsmyndighed. Ministeriet kan alene behandle sager, der er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter og sager, hvor der er anvendt sanktioner.

Tilsynet omfatter den virksomhed, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne. Tilsynet omfatter derfor også udvalgene, borgmesteren og forvaltningen, når disse handler på kommunalbestyrelsens vegne. Selvstændige nævn mv., f.eks. børn- og ungeudvalg, skolebestyrelser og huslejenævn, er derimod ikke omfattet.

Kommunaltilsynet er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kan tage stilling til, om kommunen eller regionen har handlet i overensstemmelse med lovgivningen. Lovgivningen omfatter både den skrevne lovgivning og ulovbestemte retsgrundsætninger. Det er dog en betingelse, at reglerne retter sig mod offentlige myndigheder og ikke også private.

Tilsynets sager kan handle om lovgivning inden for alle ministeriers områder.

Der er på nogle områder etableret særlige tilsyns- eller klagemyndigheder, som fører tilsyn med eller behandler klager over kommuners afgørelser og øvrige opgavevaretagelse. Sådanne klagemyndigheder kan normalt tage stilling til alle sider af en sag, herunder overholdelse af sagsbehandlingsregler. Det kommunale tilsyn kan ikke behandle sager, som særlige klage- eller tilsynsmyndigheder har taget eller kan tage stilling til.

Enhver, der mener, at en kommune overtræder lovgivningen, kan indbringe en sag for de kommunale tilsynsmyndigheder. Det gælder således også andre end den person, en konkret sag vedrører. Tilsynet bestemmer imidlertid selv, om det tager en sag op til behandling. En borger har ikke klageadgang til tilsynet over kommunens afgørelser.

Tilsynsmyndigheden har alene pligt til at reagere på henvendelser o. lign., hvis der er grund til at antage, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som har betydning for retstilstanden i dag. Derfor er en klage fra en borger eller andre hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at tilsynsmyndigheden kan/skal behandle sagen.

Kommunalbestyrelsen har pligt til at tilvejebringe og meddele kommunaltilsynet de oplysninger, som tilsynet måtte forlange om forhold i kommunen, herunder afgive en udtalelse om kommunens vurdering af sagen. Kommunalbestyrelsen kan, hvis tilsynsmyndigheden er indforstået, overlade det til et udvalg eller forvaltningen at besvare henvendelser fra tilsynet i hastende tilfælde eller i sager, der vedrører juridiske eller tekniske spørgsmål.

De kommunale tilsynsmyndigheders behandling af en sag, som ikke afvises, afsluttes oftest med en vejledende udtalelse. Den indeholder tilsynsmyndighedens egen retsopfattelse i relation til den konkrete sag. Udtalelsen vejleder kommunen om, hvad kommunen efter tilsynets opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre. Den kan også indeholde en opfordring til en kommune om at genoptage en sags behandling.

Tilsynet har dog også sanktionsbeføjelser, der kan anvendes, hvis det er påkrævet:

- Annullation af kommunens afgørelse eller beslutning.
- Midlertidig suspension af afgørelsen eller beslutningen, indtil tilsynet har færdigbehandlet sagen.
- Tvangsbøder til de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet.
- Anlæggelse af erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, der er ansvarligt for kommunens tab.
- Tilbud om erstatningsretlig bod mod, at tilsynet frafalder anlæg af erstatningssag.

Anvendelse af tvangsbøder kan komme på tale for at tvinge en kommunalbestyrelse til at efterleve en bindende afgørelse truffet af en rekursinstans eller en sektormyndighed. Hvis instansen eller myndigheden ikke selv har tilstrækkelige midler, kan kommunaltilsynet anmodes om bistand til at få afgørelsen efterlevet. Dette kaldes fagedfunktionen.

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse

straffes dog ikke. Straffesager behandles af politiet og anklagemyndigheden, og det er ikke en betingelse, at kommunaltilsynet har bedt om, at der rejses tiltale.

7.2 Økonomisk styring

Den løbende kontakt mellem regeringen og den kommunale og regionale sektor om kommunal- og regionaløkonomiske spørgsmål kaldes budgetsamarbejdet. Samarbejdet bygger på enighed om, at det er Folketingets og regeringens ansvar at fastlægge de økonomiske og politiske mål, men at den nærmere tilrettelæggelse af kommunernes og regionernes indpasning i den økonomiske politik bør ske ved frivilligt indgåede aftaler mellem de kommunale og regionale organisationer og regeringen. Ideelt set er formålet derfor at gennemføre den nødvendige centrale koordinering af væsentlige samfundsøkonomiske størrelser samtidig med, at der opretholdes en udstrakt decentralisering i forhold til den enkelte kommunes og regions økonomi.

Budgetsamarbejdet indebærer hvert forår forhandlinger mellem regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner. Resultatet er rammeaftaler for den kommunale og den regionale økonomi, de såkaldte økonomiaftaler. De fastsætter rammerne for økonomien under ét for det kommende år og fastlægger niveauet for de samlede serviceudgifter og anlægsinvesteringer. På basis af de aftalte udgiftsniveauer og aftalens øvrige forudsætninger beregnes et bloktilskud, som sikrer, at henholdsvis kommuner og regioner under ét har finansiering til de aftalte udgifter.

Med Budgetloven fastsættes, jf. afsnit 7.2.1., fireårige udgiftslofter, der udgør de overordnede udgiftsrammer for budgetsamarbejdet mellem staten og regionerne. De har derved også betydning for, hvilke rammer der kan aftales med økonomiaftalerne.

Økonomiaftalerne har to afgørende karakteristika:

- De er generelle og gælder altså samlet for både kommuner og regioner. Det giver kommunerne mulighed for at prioritere udgifter og skatter i forhold til lokale behov, under hensynstagen til den samlede aftalte ramme.
- De er *ikke* juridisk bindende, og kommunerne og regioner er ikke lovmæssigt forpligtet af dem. Aftalesystemet baseres dog på, at de overholdes, hvilket samtidig understøttes af sanktionsreglerne.

Den store betydning, kommunerne og regionerne har i samfundsøkonomien, indebærer, at den kommunale og regionale sektor også spiller en vigtig rolle i forhold til den økonomiske politik. Kommunerne og regionerne har i de seneste år bidraget til en nødvendig konsolidering af de offentlige finanser. Herunder har de seneste års kommunale budgetter holdt sig inden for de aftalte rammer, og regnskaberne for 2011 og 2012 afspejler en opstramning i forhold til styringen af den kommunale økonomi.

Boks 7.2.1**Kronologi over budgetsamarbejdet – aftaler ml. stat og kommunal sektor om de økonomiske rammer**

Periode	Indhold/tendens
Slutningen af 1970'erne	Budgetsamarbejdet mellem staten og den kommunale sektor indledes
Begyndelsen af 1980'erne	Budgetsamarbejdet bygger på henstillinger og aftaler på udgiftssiden samt beskæringer af de generelle tilskud
1986-1988	Der bliver derudover indført forskellige sanktioner mod de kommuner og amtskommuner, der ikke overholder de faste udgiftsrammer
1988-	Herefter har budgetsamarbejdet været baseret på frivillige aftaler med de kommunale organisationer.
1990-1995	Aftalerne drejer sig især om at holde den kommunale skatteudskrivning i ro.
1992	Budgetgarantien indføres
1993	Det aftales, at kommuner og amtskommuner kan optage visse statslån til driftsfinansiering
1995-2000'erne	Aftalerne er præget af ønske om stabilitet og konsolidering af de offentlige finanser. Vægt på at de kommunale investerings- og anlægsudgifter ikke medvirker til overophedning af bygge- og anlægssektoren.
De senere år	I de seneste år har udgangspunktet mere drejet sig om at sikre en konsolidering af den offentlige økonomi, herunder bl.a. stabile, gennemsnitlige kommunale skatteprocenter
2013	I aftalerne er man nu enige om behovet for at gennemføre reformer frem mod 2020. De skal medvirke til at skabe rum til at prioritere den offentlige service. Budgetlov og udgiftslofter indføres med virkning fra 2014.
Nu: 2014-	Fortsat behov for at nytænke den offentlige opgaveløftning. Regeringen og kommunerne vil samarbejde om modernisering af den offentlige sektor.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

7.2.1 Indførelse af en budgetlov med udgiftslofter

Folketinget har indført en budgetlov med et nyt udgiftsstyringssystem for den offentlige sektor fra 2014. Loven skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætningerne og prioriteringerne i en ny 2020-plan, herunder finanspagtens krav til de offentlige finanser. Tre udgiftslofter sætter rammerne for udgifterne i henholdsvis stat, kommuner og regioner. Lofterne vedtages af Folketinget, og gælder for en løbende 4-årig periode. Budgetter og regnskaber i stat, kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for udgiftslofterne, hvilket økonomiske sanktioner skal understøtte. Det Økonomiske Råd skal løbende vurdere, om udgiftslofterne er afstemt med den mellemfristede fremskrivning, og om

udgiftslofterne overholdes. Der er plads til en begrænset fleksibilitet mellem de tre sektors budgetlofter. Den konkrete fordeling mellem stat, regioner og kommuner af en forbrugsvækst vil således kunne justeres. Det kan blandt andet ske i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke.

Med virkning fra 2009 indførtes sanktioner over for kommunerne. Sanktionerne indebar i første omgang, at en andel af bloktilskuddet blev gjort betinget af, at kommunerne budgetterede i overensstemmelse med det aftalte. Der blev med virkning fra 2009 ligeledes indført en sanktionsordning med henblik på at sikre, at kommunerne fastsatte skatten i overensstemmelse med det aftalte. Sanktionsordningen indebærer, at hvis kommunerne under ét forhøjer skatten ud over en eventuel fastsat ramme, vil forhøjelsen blive modregnet i bloktilskuddet gennem en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet.

Fra 2011 blev sanktionssystemet strammet. Den hidtidige sanktionsordning blev suppleret med en ordning, der indebærer, at hvis kommunerne overskrider deres budgetter, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende. Nedsættelsen sker som en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet.

De ovennævnte sanktionsordninger gjaldt i første omgang kun for kommunerne. Men i 2012 vedtog Folketinget en lignende sanktionsordning for regionerne med henblik på at tilskynde regionerne til at overholde de aftalte udgiftsniveauer. Ordningen indebærer, at en andel af det regionale bloktilskud blev gjort betinget af, at regionerne budgetterer i overensstemmelse med det aftalte. Der blev på samme måde som for kommunerne også indført en sanktionsordning, som indebærer, at hvis regionerne overskrider deres budgetter, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende. Nedsættelsen sker som en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet.

8. Yderligere information

Generelle tilskud til regionerne 2014, Økonomi- og Indenrigsministeriet, juni 2013

Kommunal udligning og generelle tilskud 2014, Økonomi- og Indenrigsministeriet, juni 2013

Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2014, Finansministeriet, juni 2013

Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål – betænkning nr. 1533, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansudvalget, marts 2012

Kommunalreformen – de politiske aftaler, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, dec. 2006

Aftale om en kommunal finansieringsreform, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, feb. 2006

Kommunalreformen – kort fortalt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, dec. 2005

www.oim.dk

www.dst.dk

www.noegletal.dk

www.kl.dk

www.regioner.dk

www.oim.dk