

Mehtonen Mikko

Tanskan malli

Selvitys kuntatalouden ohjauksesta

Helsinki 2016

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Vuoden 2007 kunta- ja hallintouudistus.....	4
3	Tehtäväjako kuntien, alueiden ja valtion kesken.....	5
4	Kuntien menot tehtävittäin	8
5	Rahoitus.....	11
5.1	Verotulot ja rahoituksen kokonaisuus.....	11
5.2	Kuntien valtionosuudet.....	14
5.3	Tasausjärjestelmä	18
5.4	Valtion takaus.....	24
5.5	CASE: Slagelsen valtionosuuden ja tasauksen laskenta	27
5.6	CASE: Solrødin valtionosuuden ja tasauksen laskenta	31
6	Budjettineuvottelut ja -koordinointi	34
6.1	Neuvotteluprosessin aikataulu.....	35
6.2	Valtion ja Kuntaliiton budjettisopimus	36
6.3	Kuntakohtaisten budjettien koordinointi	38
6.4	Kuntien menojen koordinointi	45
6.5	CASE: Vuotta 2017 koskeva budjettikoordinaatio	46
7	Budjetoinnin periaatteita	54
7.1	Kehyksen rajausta ja yhtiöiden huomioiminen	54
7.2	Alijäämän budjetointia koskevat säännöt.....	56
8	Sanktiot.....	59
8.1	Budjettisanktiot.....	59
8.2	Menosanktiot	60
8.3	Verosanktiot	61
9	Mikä johti sanktioihin ja tiukentuneeseen budjettikuriin?	64
10	Terveydenhuolto ja kuntien osarahoitus	69
10.1	Kuntien osarahoitus.....	73
10.2	Tuleva osarahoitusmalli.....	76
10.3	Suomen ja Tanska terveydenhuollon vertailu	79
11	FLIS - kuntien yhteinen tietojärjestelmä	80
12	Yhteenveto	84
Liite 1	Terveydenhuoltojärjestelmien vertailu	87
Liite 2	Slagelsen laskennallinen menotarve ja verotulot.....	92
Liite 3	Pääkaupunkiseudun tasaukseen kuuluvat kunnat	94

1 Johdanto

Tanskalainen tapa ohjata kuntien taloutta poikkeaa selvästi muista pohjoismaista. Talouden ohjaus pohjautuu neuvotteluun ja sopimiseen. Finanssikriisi ja siitä seurannut ahdinko on vaikuttanut talouden ohjaukseen myös Tanskassa. Vaikka Tanska tunnetaan vapaamielisyydestään, on kuntien talousohjaus kuitenkin tiukkaa.

Tanska on väkiluvultaan lähes samankokoinen kuin Suomi mutta pinta-alaltaan se on vain noin neljä kertaa Uudenmaan kokoinen. Julkinen palvelutarjonta muistuttaa Suomea, tosin palvelut on järjestetty eri hallinnon tasoilla. Vain terveydenhuolto on ylikunnallisten alueiden vastuulla. Tilastotietojen mukaan Tanska talous on jo toipumassa finanssikriisistä, asukaskohtainen bruttokansantuote on noussut ja se on samaa tasoa kuin Ruotsissa. Työttömyys on kuuden prosentin luokkaa. Nämä taustatiedot on hyvä pitää mielessä Tanskan ja Suomen malleja verrattaessa.

Tässä raportissa tutustutaan Tanskan kuntatalouden ohjaukseen etenkin budjettineuvottelujen ja -koordinaation näkökulmasta. Tarkoituksena on kuvata talouden ohjausmalli sanktioineen ja Kuntaliiton rooli ohjauksessa. Tämän lisäksi raportissa on kuvattu kuntien rahoitusta etenkin valtionosuusjärjestelmän osalta sekä terveydenhuollon järjestämistä sekä kuntien rahoitusosuuden määräytyminen terveydenhuoltoon liittyen.

Tämä raportti on tehty osana Tanskan kuntaliittoon kohdistuvaa asiantuntijavaihtoa. Raportin tiedot on saatu haastattelemalla seuraavien organisaatioiden asiantuntijoita: Kommunernes Landsforening, Finansministeriet, Danske Regioner, Kööpenhamina, Glostrup, Vordingborg ja Kööpenhaminan yliopisto.

2 Vuoden 2007 kunta- ja hallintouudistus

Tanskan paikallishallinto koki uuden järjestyksen vuoden 2007 alusta lähtien. Uudistuksen yhteydessä sekä paikallishallintoyksiköiden määrää, tehtävänjakoa sekä rahoituksen periaatteita muutettiin merkittävästi. Vuoden 2007 kuntauudistus noudatti samaa linjaa kuin vuonna 1970 tehty edellinen kuntauudistus: tehtäviä ja vastuita hajautettiin sekä siirrettiin kunnille ja alueille - joskin kuntien määrä on vähentynyt moneimpien uudistusten seurauksena.

Tanskan läänit lakkautettiin vuodesta 2007 lähtien. Läänien tilalle muodostettiin viisi aluetta (regions), jotka ottivat päävastuun terveydenhuollon järjestämisestä. Kuntien määrä väheni vastaavasti 98 kuntaan kun niitä oli aiemmin 271. Alueiden päätöksenteosta vastaavat demokraattisesti valittavat valtuustot. Alueiden vaalit järjestetään kuntavaalien yhteydessä. Alueiden valtuustoihin valitaan yhteensä 205 päättäjää, kun aiempien läänien valtuustot koostuivat yhteensä 357 päättäjistä.

Alueille ei uudistuksen yhteydessä annettu aiemmista lääneistä poiketen verotusoi-keutta ja niiden rahoitus tulee suoraan valtiolta ja kunnilta. Näin ollen alueet eivät täytä Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaista määritelmää paikallishallinnosta. Alueiden tehtävät on tarkoin määritelty eivätkä alueet saa ottaa hoitaakseen vapaaehtoisesti muita tehtäviä. Huomattavaa on myös se, että alueilla on oma edunvalvontaorganisaatio (Danske Regioner), jossa työskentelee noin sata työntekijää. Alueiden edunvalvontaorganisaatio käy omat, kunnista erilliset, raamineuvottelut valtion kanssa vuosittain.

Valtion rahoitukseen liittyvää kuntien ja alueiden tasausjärjestelmää uudistettiin myös merkittävästi vuoden 2007 uudistuksen yhteydessä. Tanskan rahoitusjärjestelmää on kuvattu tarkemmin tämän raportin luvussa 4 Rahoitus.

3 Tehtäväjako kuntien, alueiden ja valtion kesken

Julkisten palveluiden tehtäväjako poikkeaa Suomen nykyisestä sekä suunnitellusta tehtäväjaosta. Tanskassa vastuu tehtävien jaosta perustuu lakiin ja kuntien tehtävät koostuvat pääosin lakisääteisistä tehtävistä. Tanskalaiset kunnat eivät pääsääntöisesti saa harjoittaa liiketoimintaa, jonka lisäksi taloudellisen tuen antaminen yrityksille ja yhteisöille on säädeltyä.

Tanskalaisten kuntien tehtävät ovat lisääntyneet viime vuosina. Edellisen hallintorakenneuudistuksen yhteydessä vuonna 2007 lukuisia tehtäviä, kuten vammaisten palveluasuminen sekä ympäristöön ja kaavoitukseen liittyvät tehtävät siirrettiin lakkautetuilta lääneiltä kunnille. Osa läänien verotuloista kanavoitiin uusien tehtävien mukana kunnille. Terveystenhuolto siirtyi lähes kokonaan tämän uudistuksen yhteydessä perustettujen viiden alueen vastuulle. Ennaltaehkäisevä osa jäi kuntien vastuulle. Kunnilla on merkittävä vastuu myös työllisyysasioissa. Kuntien ylläpitämät työllisyyskeskukset (job center) toimivat yhden luukun periaatteella asiakkaiden näkökulmasta, vaikkakin työllisyysasioiden rahoitus esimerkiksi tulonsiirtojen osalta jakautuu kuntien ja valtion kesken.

Kuntien vastuulle kuuluvat seuraavat tehtävät:

- 1) muut sosiaalipalvelut
- 2) lasten päivähoito ja iltapäiväkerhot (päivähoito 0-5-vuotiaille),
- 3) lastensuojelu,
- 4) kansakoulu (Folkeskole): esiopetuksesta 9. vuosiluokkaan, myös ns. 10-luokka,
- 5) vanhustenhuolto
- 6) kirjastot, kulttuuri sekä liikuntapalvelut,
- 7) maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät palvelut (huom. päävastuu valtiolla),
- 8) tulonsiirrot (työttömyyskorvaukset, varhaiseläke, sairaslomakorvaus, vuokratuki),

- valtio korvaa 50% /30% (aktiivi-/passiiviaika) työttömyyskorvauksesta aiheutuvat kulut kunnille
 - varhaiseläkkeen rahoitus on pääosin kuntien vastuulla
 - kunnat korvaavat työntekijöiden sairaspöissaolat 52 viikon ajalta
- 9) työttömien aktivointipalvelut ja työvoimakeskukset (job center),
- 10) paikallisen tieverkoston ylläpito,
- 11) osavastuu paikallisliikenteestä (yhtiöitetty),
- 12) luontoon, ympäristöön ja tekniikkaan liittyvät palvelut (mm. vesi- ja jätehuolto),
- mm. energialaitoksia yhtiöitetty
- 13) pelastustoimi,
- 14) elinkeinojen sekä matkailun edistäminen,
- 15) kansalaisten veroneuvonta sekä verohallinnon avustaminen veronkannon toteuttamisessa,
- 16) sairaaloiden ulkopuolinen kuntoutus, päihdehuolto, lasten hammashoito,
- 17) terveydenhuollon ennaltaehkäisy,
- 18) heikossa asemassa olevien ja erityistarpeita omaavien sosiaalipalvelut ja erityiskoulutus (mm. kehitysvammaiset: tässä yhteistyötä alueiden kanssa).

Terveydenhuolto on Tanskassa jaettu viiden alueen järjestämisvastuulle, joskin kuntien vastuulle on jätetty ennaltaehkäisevä terveydenhuolto, sairaaloiden ulkopuolinen kuntoutus, osa hammashuollosta, kotihoito sekä sosiaalinen psykiatria. Kunnat voidaan ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon rahoitusmallin avulla: kunnat maksavat noin 20 % alueiden terveydenhuoltomenoista. Mikäli kunta pystyy ennaltaehkäisemään sairaalalähetteitä, pienenee myös sen maksusuudet alueelle. Terveydenhuollosta kunnille aiheutuvaan osarahoitukseen liittyy monimutkainen laskenta- ja tasausjärjestelmä, joka on kuvattu tarkemmin luvussa 10. Periaate toimii kuitenkin niin, että mikäli kunta onnistuu ennaltaehkäisyssä, maksaa se vähemmän.

Perustason terveydenhuolto on pääosin tuotettu yksityislääkärivastaanottojen toimesta, jotka saavat tulonsa alueilta yhdistelmänä kapitaatio- sekä suoriteperusteisesti. Alueet (regions) määrittävät terveydenhuollon toimipisteiden määrän ja sijainnin, joihin ammatinharjoittajat voivat hakeutua toimimaan. Perustason terveydenhuollon asiakasmaksuista ja muista standardeista neuvotellaan keskitetysti valtion ja lääkäriiliton kesken. Jokaisen alueen on päästävä sopimukseen terveydenhuollon järjestämisestä alueeseen kuuluvien kuntien kanssa. Sopimuksen avulla pyritään muun muassa

.....

varmistamaan, että potilaiden hoitoprosessit toimivat saumattomasti kuntien ja yksityisten lääkäriasemien tuottamien terveyspalveluiden sekä alueellisten sairaaloiden välillä.

Erikoistason terveydenhuolto tuotetaan alueiden vastuulla olevissa sairaaloissa. Yksityisiä sairaaloita on Tanskassa vähän ja ne vastaavat vain alle 1-2 % vuodepaikoista. Valtion rooli terveydenhuollossa on koordinoida, säännellä ja asettaa tavoitteet terveydenhuollossa. Palveluiden järjestäminen on kuitenkin täysin alueiden ja osittain kuntien vastuulla.

Tässä raportissa esitellään myöhemmin tilastollinen vertailu Tanskan ja Suomen terveydenhuoltojärjestelmistä, siihen liittyvistä kustannuksista, järjestelmän erityispiirteistä ja laadusta.

Alueiden vastuulle kuuluvat seuraavat tehtävät:

- 1) päävastuu terveydenhuollosta (terveyskeskukset, sairaalat, psykiatria, lääkkeet jne.),
- 2) alueiden kehittäminen ja kasvun edistäminen,
- 3) maaperän saastumisen estäminen ja raaka-aineiden louhinnan valvonta,
- 4) vastuu ylikunnallisesta joukkoliikenteestä (yhtiöitetty).

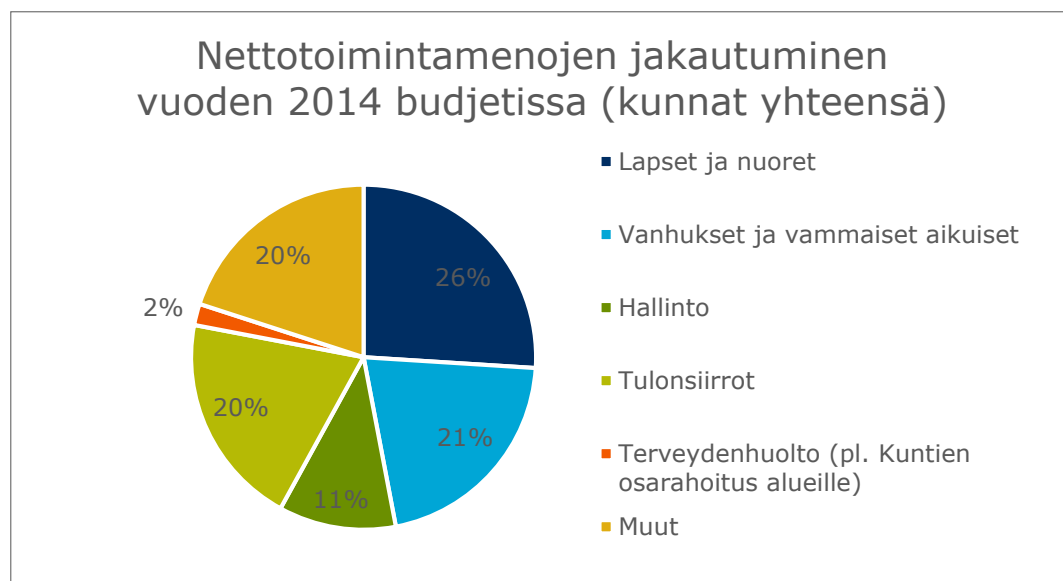
Valtion vastuulle kuuluvat mm. seuraavat tehtävät:

- 1) poliisi, oikeusjärjestelmä sekä puolustus,
- 2) keskushallinto ja demokratia,
- 3) ulkoministeriö sekä hallinnon kehittäminen,
- 4) terveydenhuollon koordinointi, sääntely ja tavoitteet,
- 5) koulutus ja tutkimus (pl. folkeskole), mm. lukiot ja ammattikoulut,
- 6) työturvallisuus ja työttömyyspolitiikka,
- 7) veronkanto ja julkisten lainojen takaisinperintä,
- 8) työttömyysvakuutuksen rahoitus paikallishallinnolle (vakuutetut työttömät),
- 9) varhaiseläkkeen ja toimeentulon rahoitus,
- 10) ylikunnallinen tieverkosto ja rautatiet,
- 11) luonnon ja ympäristön suojeleminen sekä kehittäminen,
- 12) kulttuurin edistäminen,
- 13) yritystuet,
- 14) turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat.

4 Kuntien menot tehtävittäin

Valtion ja Tanskan kuntaliiton välinen budjettisopimus määrittää kuntien menojen kokonaistason (kehys). Kokonaiskehysten antamissa raameissa on mahdollista priorisoida kustannuksia kuntasektorin sisällä sekä eri tehtävien välillä yksittäisessä kunnassa. Kokonaiskustannusten kuntakohtainen taso riippuu pääosin kunnallisten palveluiden tarpeesta (palvelukysynnästä), valitusta palveluiden laatutasosta (esim. pääte-tään antaa enemmän opetustunteja) sekä tuottavuudesta.

Kuntien kokonaismenot olivat vuonna 2015 yhteensä 367 miljardia kruunua mikä vastaa noin 50 miljardia euroa. Kuntien kokonaismenot ovat Tanskassa suuremmat kuin Suomessa (noin 43 miljardia euroa) vaikkakin kuntien osuus terveydenhuollon menoista on Tanskassa vaan noin 20 % ja Suomen kunnilla terveydenhuolto näkyy kokonaisuudessaan menoissa (sis. perusterveydenhuollon sekä maksuosuudet sairaanhoitopiireille). Huomattavaa on, että kunnat vastaavat noin puolta koko Tanskan julkisen sektorin menoista ja noin 60 % julkisen sektorin työntekijöistä työskentelee kunnissa.

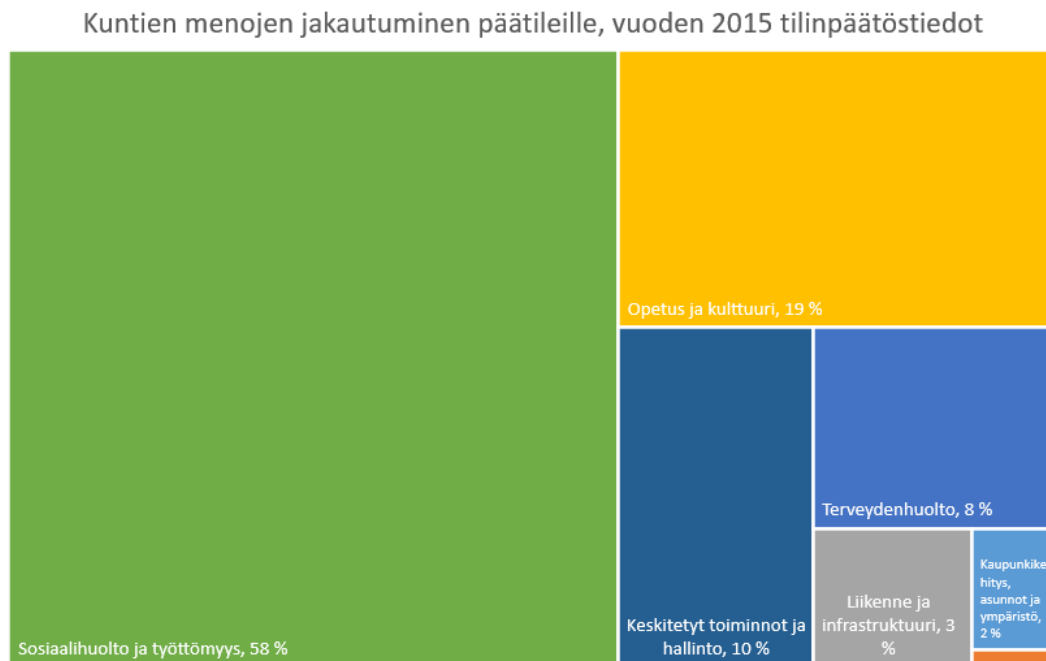


Kuvio 1. Nettotoimintamenojen jakautuminen vuoden 2014 budjetissa. (lähde: Social og Indenrigsministeriet 2014)

Kuviosta 1 nähdään miten kuntien menot jakautuvat tehtävittäin. Valtaosa kuntien kustannuksista aiheutuu lapsille ja nuorille suunnatuista palveluista, jossa opetuksen osuus on merkittävä. Vanhustenhuolto on palvelualue, joka sitoo entistä enemmän resursseja myös Tanskassa. Kuntien oman terveydenhuollon osuus kokonaismenoista on vain 2 %, mikä ei sisällä alueille maksettua terveydenhuollon osarahoitusta.

Muu luokka sisältää teknisen toimen sekä työttömien aktivointiin liittyviä menoja. Tulonsiirrot aiheuttavat peräti viidenneksen kuntien kokonaiskuluista. Näihin kunnat saavat suoria korvauksia valtiolta. Tulonsiirtoina voidaan mainita mm. vakuutettujen työttömyyskorvaus, varhaiseläkkeet sekä asumistuki. Hallinnon osuus kuntien menoista on 11 %, joka on korkea Suomen vastaavaan verrattuna. Todettakoon, että hallinnon kustannusten tilastoinnissa saattaa olla maakohtaisia eroavaisuuksia.

Kunnat summaavat kirjanpitoa seitsemälle päätilille (tehtävät), joiden mukaan menojen jakautumista voidaan myös tarkastella. Päätilirakenne on kuvaus tanskalaisen kunnan hallinnollisesta rakenteesta 1970-luvulta. Tilirakenne ei ole muuttunut juuri-kaan muuttunut alkuperäisestä ja sitä onkin kritisoitu vanhanaikaiseksi. Kuntien kustannuslaskentaa ja kirjanpitoa ohjataan sosiaali- ja sisäministeriön luokituksella, josta järjestelmävastaavat vievät luokitukset kirjanpito-ohjelmiin. Kustannustietojen keruu on toteutettu Tanskassa sähköisesti jo 1990-luvulta lähtien.



Kuvio 2. Kuntien menojen jakautuminen päätilien mukaan. (Lähde: Danmark Statistik)

Menojen jakautumista voidaan tarkastella myös päätilien mukaisen rakenteen mukaan. Kuviosta 2 nähdään, että valtaosa kuntien nettomenoista kirjautuu sosiaalihuoltoon ja työttömyyteen tilille 5, johon sisältyy muun muassa vanhustenhuolto, työllisyyskeskukset (job center) ja työttömyyteen liittyvät tulonsiirrot. Terveystieteiden huolto, sisältäen kuntien oman palvelutuotannon sekä maksuosuudet alueille, kattaa 8 prosenttia kokonaismenoista. Opetuksen osuus kokonaismenoista on 19 prosenttia, jossa merkittävä menoerä on kansakoulu mikä vastaa suomen ala- ja yläkoulujen opetusta. Muiden päätilien mukainen toiminta kattaa noin 15 prosenttia menoista. Tili 1 (oranssi) sisältää käyttäjämaksuin katettavat, ei-julkisesti rahoitettavat, palvelut joiden nettomenot ovat lähes nolla. Päätilirakenne on kuvattu vielä uudestaan luvussa 7. Tilirakenteella on merkitystä myös budjettikoordinaatiossa, sen avulla määritetään mitä osaa kuntien budjeteista koordinoidaan.

5 Rahoitus

5.1 Verotulot ja rahoituksen kokonaisuus

Kuntien rahoitusjärjestelmää muutettiin vuoden 2007 hallintouudistuksen yhteydessä. Merkittävimmät muutokset aiheutuivat tehtäväjaon muuttumisen sekä läänien verotus-oikeuden osasiirrosta kunnille (osa tuloverotuksesta sekä maan verotuksesta). Valtion-osuus- sekä siihen liittyvää tasausjärjestelmää muutettiin myös uudistuksen yhteydessä. Tavoitteena oli selkeämpi, tehokkaampi ja uudistunutta tehtäväjakoa vastaava rahoitusjärjestelmä.

Vuoden 2014 budjetissa kunnat saivat verotuloja 255 miljardia kruunua (35 mrd.€) ja valtion tukea noin 95 miljardia kruunua (13 mrd.€), joilla kunnat käytännössä rahoittavat julkisen palvelutuotantonsa. Vuoden 2014 budjetissa bruttolainanottoa oli budjetoitu 5 miljardia kruunua (noin 700 milj.€). Vuodelle 2017 bruttolainanotto on pienentynyt merkittävästi vain 1,35 miljardiin kruunuun (185 milj. euroa). Vuoden 2014 osalta nettolainanotto oli tosin vain 464 milj. kruunua (noin 64 milj. euroa), lainan takaisinmaksujen jälkeen. Kuntien lainanotto on siten ollut viime vuosina vähäistä.

Tanskan kunnat eivät saa ottaa vapaasti lainaa. Sosiaali- ja sisäministeriö hyväksyy lainanoton tiettyihin korvamerkittyihin tarpeisiin ja kunnat hakevat lupaa lainanottoon näiden poolien sisällä. Lainanoton rajoituksilla on tarkoitus estää sukupolvien välistä epätasa-arvoa. Rajoitukset koskevat vain verorahoitteista toimintaa. Palveluihin jotka rahoitetaan käyttäjämaksuin, on mahdollista ottaa lainaa, koska ne eivät lisää verorahoitustarvetta. Esimerkiksi vanhusten palveluasumisessa, kunnat saavat ottaa Kommune Kreditiltä (vrt. Kuntarahoitus) lainaa vanhusten palveluasuntojen rakentamiseksi. Tämä on korvamerkittyä lainaa, joka peritään asunnoissa asuvilta vanhuksilta osana vuokraa.

Kunta pystyy ottamaan lainaa halvemmalla ja tarjoaa näin sosiaalipalveluna halvempaa asumista. Yleistä lainasääntelyä ei sovelleta tähän tarkoitukseen otettua lainaa kohtaan.

Valtaosa kuntien tuloista muodostuu veroista (noin 71 %). Kunnat saavat tulo-, maa-, yritys- sekä tutkijaveroa. Kiinteistövero menee ensisijaisesti valtiolle mutta kunnat saavat siitä osuuden. Tulo- ja maaveron osalta kunnat voivat itse päättää veroprosenteista, muut verot kannetaan samaan prosenttiin perustuen koko maassa. Verolajeista tulovero on merkittävin tulonlähde kunnille. Kunnat päättävät veroprosentit budjettikoordinaatioprosessin yhteydessä kuitenkin siten, että ne joutuvat ottamaan huomioon muiden kuntien veroprosenttimuutokset (koordinaatioprosessi on kuvattu tarkemmin luvussa 6).

Tutkijavero on käytännössä alennettu tulovero ulkomaisille huippuosaaajille. Tutkijaveron piiriin on kuitenkin päässyt myös mm. ulkomaisia jalkapalloilijoita. Veron tarkoituksena on houkutella osaavaa työvoimaa Tanskaan. Tähän pääseminen edellyttää vuosia ulkomailla ja tarpeeksi korkeaa palkkatasoa.

Yritysvero kerätään valtiolle, mutta kunnat saavat siitä noin 13-16 %. Yritysvero kohdennetaan yritysten toimipaikkojen ja henkilöstömäärien mukaan kunnille. Yritysverotulo tasataan kuitenkin erikseen koko maan keskiarvon ylittäneiden ja alittaneiden kuntien osalta siten, että tasausraja on 50 %.

Edellä mainittujen lisäksi kunnat voivat periä yrityksiltä veroluonteista ”palvelumaksua”. Palvelumaksu voidaan asettaa esimerkiksi yrityksille joilla kiinteistön kokonaisarvo ylittää tontin verotusarvon huomattavasti. Kiinteistön ja maan arvojen erotukselle voidaan asettaa enintään 10 % veroluonteinen maksu. Kunnat saavat itse valita maksun suuruuden.

Verot kannetaan verohallinnon toimesta kaikkien muiden verolajien paitsi maaveron osalta, joka maksetaan suoraan kuntaan.

.....

Kunnat keräävät asiakasmaksuja esimerkiksi palveluasumisesta, päivähoidosta, koulu-
laisten iltapäivätoiminnasta sekä vapaa-ajan opiskelusta. Kunnilla on myös palveluita,
jotka rahoitetaan täysin tai lähes täysin käyttäjämaksuin kuten vesi- ja jätehuolto. Näitä
palveluita ei lueta osaksi julkisesti rahoitettua palvelutuotantoa eikä budjettisopimus
kosketa näitä palveluita.

Valtionosuudet muodostavat noin neljäsosan kuntien tuloista. Valtionosuudet makse-
taan kunnille könttäsuummaisesti kuukausilityksin. Kuntien valtionosuudet riippuvat
muun muassa asukasmäärästä ja demografiasta, sosioekonomisesta tilasta, tasausjärjes-
telmän kautta tulevasta valtionosuudesta sekä heikon taloudellisen tilanteen kuntien tu-
esta. Valtaosa valtionosuudesta on laskennallista mutta joillekin kunnille myönnetään
hakemusten perusteella erityistä tukea, laskennallisista skeemoista irrallisena.
Edellä mainittujen lisäksi valtio myöntää valtionosuuksia tiettyihin erityistarpeisiin ja pal-
veluihin liittyen kuten rahoitusta työttömyystuen menoihin, saaristotukea, tukea lasten
päivähoidon sekä vanhustenhuollon kehittämiseen.

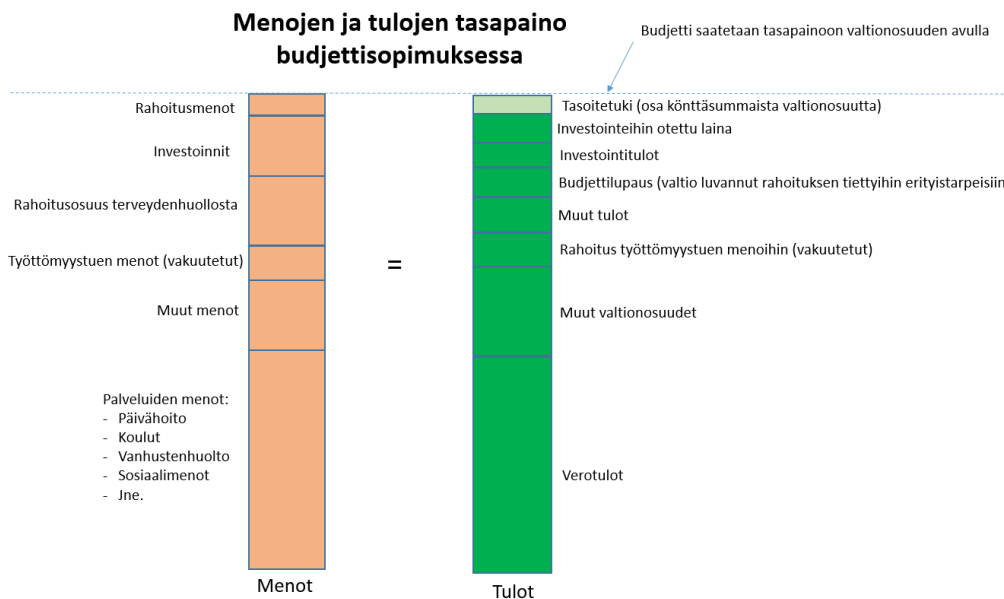
Tanskassa on vuonna 1992 otettu käyttöön tulonsiirtoihin liittyvä budjettitakaus. Valtio
takaa rahoituksen tiettyihin tulonsiirtoihin liittyen. Budjettitakauksen ideana on tasoit-
taa suhdanteisiin liittyviä menoja kuten ei-vakuutettujen työttömyyskorvauksen menot.
Budjettitakaukseen lasketaan etukäteisarvioihin perustuen, mutta toteuma tarkistetaan jälki-
käteen ja jos kunnille on aiheutunut arvioitua enemmän menoja, korvaa valtio tämän.
Tarkastelu tehdään kuitenkin kansallisella eli koko kuntasektorin tasolla. Yksittäisille kun-
nille ei anneta lisäkorvauksia, mikäli koko kuntasektori pysyy ennustetussa. Maksatus ta-
pahtuu osana valtionosuutta. Budjettitakaus kattaa noin 70 prosenttia kuntien maksa-
mista tulonsiirroista.

5.2 Kuntien valtionosuudet

Könttäsuumainen valtionosuus maksetaan kuukausittain ja se kattaa myös myöhemmin tässä raportissa esiteltävän valtionosuuden tasausmekanismin sekä erityisen heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien tuen. Loppuosa könttäsuumaisesta valtionosuudesta jaetaan asukasmäärään perustuen. Nämä valtionosuudet ei ole korvamerkitettyjä.

Valtionosuuden kokonaistaso määräytyy lähtökohtaisesti edellisvuoden valtionosuuksien perusteella. Edellisvuoden valtionosuussummaan tehdään tarvittavat korjaukset kuntien laki- ja tehtävämuutosten kustannusvaikutukset sekä hintakorjaus. Valtion ja Kuntaliiton tekemässä budjettisopimuksessa kuntien tulevat menot ja tulot (ennustetut) saatetaan tasapainoon valtionosuuden avulla, joka on osa könttäsuumaista valtionosuutta. Tämä koskee kuitenkin vain ensi vuoden budjettia, sitä ei tarkisteta tilivuoden päätteeksi. Kuntia rahoitetaan valtionosuudella sen verran, että budjettineuvotteluissa sovittu menotaso saadaan katettua.

Valtionosuuden tarkoituksena taata kunnille taloudelliset edellytykset palveluiden järjestämiseen. Kuntasektorin tulojen on siten vastattava menoja, joten valtionosuutta maksetaan sen verran, että tulot vastaavat menoja (koko kuntasektorin tasolla). Ns. tasoitetuki, jolla menot ja tulot tasapainotetaan, voi kuitenkin olla myös negatiivinen, jolloin valtio maksaa vähemmän valtionosuuksia kuin aiemmin. Tasoitetuki oli negatiivinen vuonna 2016 ja se näyttäisi olevan negatiivinen myös vuodelle 2017. Tasoitetuki ei yleensä ole ollut negatiivinen. Budjettisopimus käsitellään kassavirtapohjaisesti eli menojen ja tulojen tulee olla tasapainossa ja investoinnit luetaan mukaan kyseiselle vuodelle ilman poistomenetelmää.

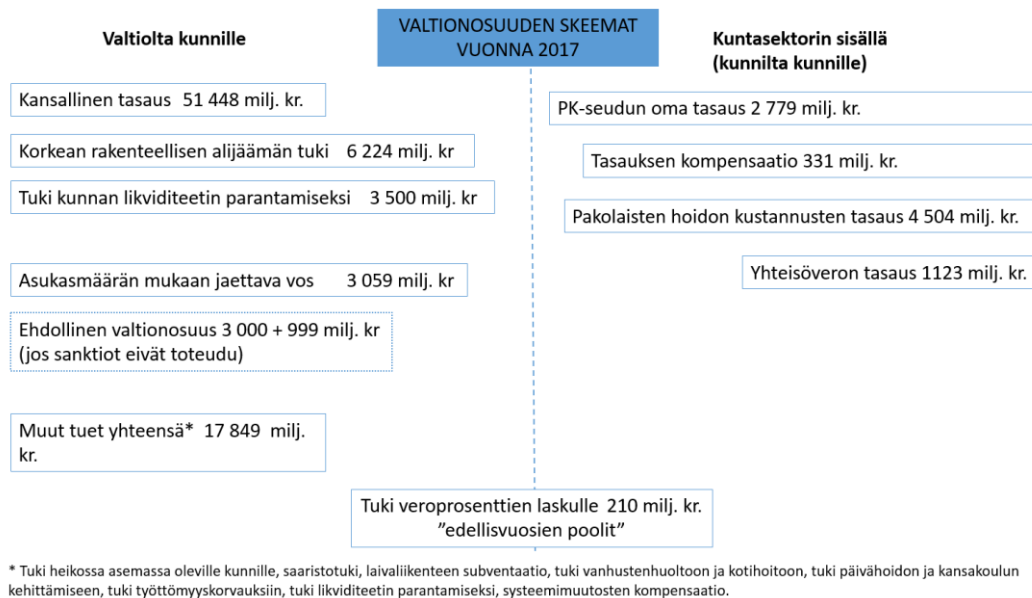


Kuvio 3. Menojen ja tulojen tasapaino. (Lähde: Kommunernes Landsforening 2015)

Valtion ja Kuntaliiton tekemässä budjettisopimuksessa on neuvoteltu menojen kokonaistaso, jota kuntien on noudatettava budjettikoordinaatiossa eli kuntien on pysyttävä tässä menokehyksessä. Kuntien menojen ja tulojen epätasapaino tasataan siten valtionosuudella, jotta menot ja tulot ovat tasapainossa kokonaisuudessaan.

Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) takaa kunnille 100 % rahoituksen lisääntyneisiin tehtäviin tai lisääntyneeseen regulaatioon (normit). Mikäli ehdotus tulee ns. sektoriministeriöistä otetaan lisäraha kyseisen ministeriön kehyksestä. Arviot DUT-periaatteen kustannusvaikutuksista tehdään Kuntaliiton ja valtion edustajien välillä neuvotellen. Kustannusarvioita ei kuitenkaan tarkasteta jälkikäteen, mikä johtaa siihen, että joskus kuntasektori voittaa, joskus valtio.

Tosiasiassa valtionosuusjärjestelmä koostuu useasta irrallisesta erikseen laskettavasta rahoituskeemasta, joista pääosa on valtion rahoittamia mutta osa kuntasektorin sisäisesti rahoitettuja. Kuntasektorin sisäisesti rahoitettuja tasausskeemoja ei periaatteessa voida kutsua valtionosuuksiksi, koska ne eivät ole valtion rahoittamia. Näitä tasausskeemoja hallinnoidaan kuitenkin valtionosuuksien yhteydessä, joten tässä raportissa ne käsitellään osana valtionosuuksia.



Kuvio 4. Valtionosuuden skeemoja ja euromääriä vuodelle 2017. (Lähde: Social og Indenrigsministeriet 2016)

Kuviossa 4 on kuvattu valtionosuuden merkittävimmät skeemat. Valtaosa valtionosuudesta jaetaan kansallisen tasausjärjestelmän kautta, joka on pääosin valtion rahoittama. Pääkaupunkiseudun kunnilla on omatasausjärjestelmä, joka on kuitenkin täysin siihen osallistuvien kuntien rahoittama. Vaikka tasausjärjestelmän tulisi taata kaikille kunnille taloudelliset edellytykset palveluiden tuottamiseen, maksetaan tasauksen lisäksi heikon taloudellisen aseman kunnille korkean alijäämän tukea ja tukea kunnan likviditeetin parantamiseksi. Tasausjärjestelmää ja siihen liittyvää kompensatiota on kuvattu seuraavassa kappaleessa.

Osa valtionosuudesta on ehdollista. Vuonna 2014 ehdollisen valtionosuuden määrä oli 3 000 + 999 miljoonaa kruunua (noin 400+137 miljoonaa euroa). Ehdollisuus liittyy siihen pysyvätkö kunnat sovitussa budjettikehyksessä. Mikäli kunnat ylittävät sovitun kehyksen, menettävät ne valtionosuutta rangaistuksena maksimissaan ehdollisen valtionosuuden verran. Vain budjettisanktio vähentää ehdollista valtionosuutta joka on myös katto

.....

budjettisanktioiden suuruudelle. Menosanktiot vähennetään suoraan k^öntt^äsummaisesta valtionosuudesta ja niillä ei ole kattoa. Valtionosuudet tilitetään kunnille kuukausittain, mikä mahdollistaa sen, että sanktiomaksut voidaan vähentää kuntien saamista valtionosuuksista nopeasti.

Taulukko 1. Valtionosuusjärjestelmään liittyviä tasausskeemoja ja niiden tasausrajat.	
Kansallinen tasaus	Laskennallisen menotarpeen ja estimoidun verorahoituksen erotusta tasataan 61%
PK-seudun oma tasaus	Laskennallisen menotarpeen ja estimoidun verorahoituksen erotusta tasataan 27%
Korkean rakenteellisen alijäämän tuki	Mikäli tasauksessa käytettävä laskennallinen alijäämä ylittää maan keskiarvon, saa kunta tukea 32% ylittävältä osuudelta. Ylijäämän osalta kunta rahoittaa skeemaa.
Yritysverotulo-osuuden tasaus	Mikäli kunta poikkeaa keskimääräisestä asukaskohtaisesta yritysverotulo-osuudesta, tasataan näitä tuloja 50% asti.

Kansallinen tasausjärjestelmä koskee kaikkia Tanskan 98 kuntaa ja siinä tasausraja on 61 %. Jos kunnalla on laskennallista alijäämää saa kunta tasausta 61 % tästä alijäämästä, jos kunnalla on vastaavasti laskennallista ylijäämää, on sen maksettava 61 % tästä ylijäämästä. Koska Tanskan 98 kunnasta suurin osa on laskennallisesti alijäämäisiä, rahoitetaan kansallinen tasaus pääosin valtion toimesta. Kunnat saavat tasauksen osana valtionosuuksia. Vuonna 2014 vain 9 kuntaa oli laskennallisesti ylijäämäisiä ja niiden valtionosuuksia leikattiin tasauksen johdosta.

Rakenteellisen alijäämän kuntia tuetaan, mikäli tasauslaskennassa saatu alijäämä ylittää koko maan keskimääräisen alijäämän. Tukea annetaan 32 % estimoitujen menojen ja tulojen erotuksesta ja se maksetaan osana valtionosuuksia.

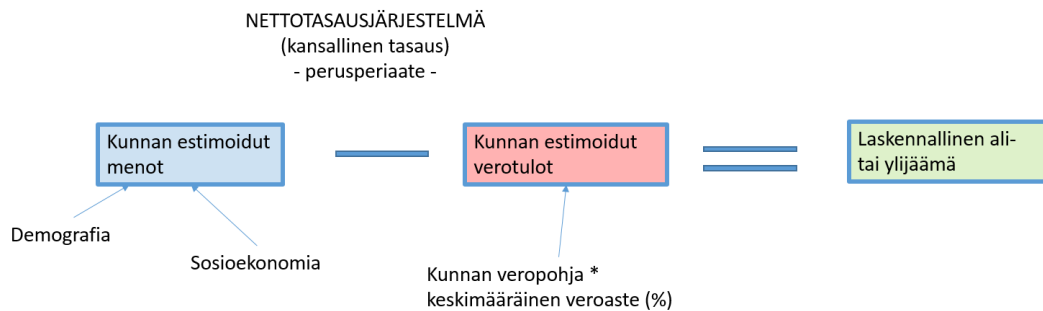
Pääkaupunkiseudun kuntien (liite 1 pääkaupunkiseudun kunnat) välinen tasaus rahoitetaan täysin näiden kuntien kesken eli varoja allokoidaan näiden kuntien välillä. Pääkaupunkiseudun kuntien välinen tasaus lasketaan kansallisen tasauksen lisäksi. Näitä kuntia koskee siten kaksi erillistä tasausjärjestelmää. Pääkaupunkiseudun kuntien välinen tasausjärjestelmä perustuu kansallisen tasausjärjestelmän tavoin nettotasausjärjestelmään, jossa tasaus perustuu laskennalliseen yli-/alijäämään. Mikäli kunnalla on laskennallista alijäämää saa se tasausta 27 % alijäämästä, vastaavasti laskennallisen ylijäämän kunnat maksavat 27 % laskennallisesta ylijäämästään.

5.3 Tasausjärjestelmä

Kansallinen tasausjärjestelmä

Tasausjärjestelmän tavoite on tasoittaa erilaisessa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseen liittyen. Järjestelmän tarkoituksena ei ole tasata kuntien välisiä eroja palveluiden laadun ja tarjonnan suhteen, vaan mahdollistaa kaikille kunnille taloudelliset edellytykset palveluiden järjestämiseen keskimääräisellä laatutasolla ja lain edellyttämässä laajuudessa.

Suomen tasausjärjestelmästä poiketen Tanskassa käytetään ns. nettotasausjärjestelmää. Valtionosuuksien tasaus perustuu siihen, että jokaiselle kunnalla lasketaan laskennallinen yli-/alijäämä joka toimii tasauksen pohjana. Laskennallinen ylijäämä/alijäämä saadaan kunnalle estimoitujen menojen ja keskimääräisellä veroprosentilla laskettujen laskennallisten verotulojen erotuksena. Laskennallinen yli-/alijäämä osoittaa pystyykö kunta järjestämään palvelut keskimääräisellä veroasteella. Laskenta tehdään ilman tasausjärjestelmän ja valtionosuuksien vaikutusta, jonka vuoksi harvoilla kunnilla on laskennallista ylijäämää. Mikäli kunnalla olisi laskennallista ylijäämää, joutuisi se rahoittamaan kansallista tasausskeemaa.

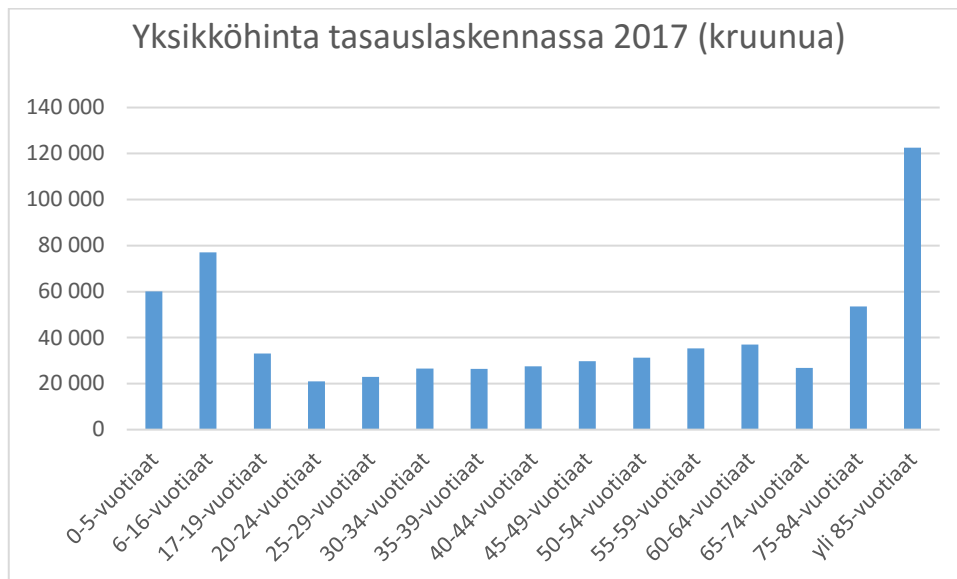


Kuvio 5. Nettotasaussjärjestelmän periaate.

Nettotasauslaskennassa kunnalle estimoitu kustannustaso perustuu asukasmäärään, ikärakenteeseen ja kunnan sosioekonomiseen tilaan. Estimoitu kustannustaso siis muodostuu demografisten ja sosioekonomisten tekijöiden summana. Perusajatus on, kuten Suomenkin valtiosuusjärjestelmässä, että laskenta perustuu muuttujiin joihin kunta ei voi suoraan vaikuttaa. Näin pyritään estämään haitallisia kannustinvaikutuksia. Esimerkiksi jos kunnan veroprosenttia korotetaan, ei nosto vähennä nettotasaussjärjestelmästä saatua tasausta.

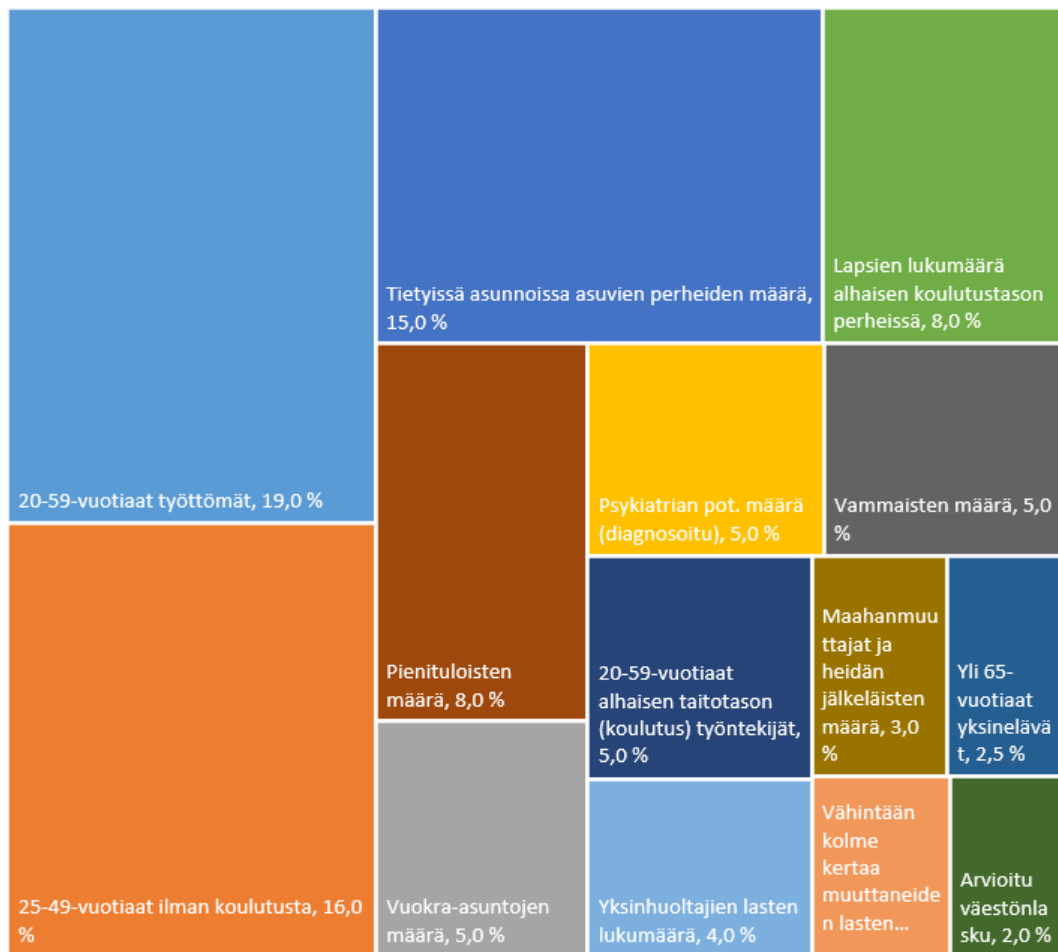
Joillakin kunnilla (esimerkiksi Gentoftte) veroprosentti on huomattavasti keskimääräistä alhaisempi ja veropohja on suuri. Kun veropohja kerrotaan keskimääräisellä prosentilla johtaa tilanne siihen, että nettotasausslaskelma voi päätyä niin suureen ylijäämään, että kunta joutuu maksamaan tasauksessa enemmän kuin mitä se saa verotuloja. Näitä tilanteita varten valtiosuusjärjestelmään on sisällytetty erillinen kompensaatioskeema, jonka kompensoi ylitasausta. Ylitasausten kompensatio toteutetaan kuntien välillä, eli se on kuntien rahoittama skeema. Se kuvataan yksityiskohtaisesti myöhemmissä laskentaesimerkeissä.

Demografiasta aiheutuvien kustannusten laskeminen perustuu ikäluokkakohtaisiin yksikkökustannuksiin (euroa per ikäluokan asukas). Kunnan laskennallinen kustannustaso lasketaan kertomalla ikäluokan koko sen yksikkökustannuksella. Kuviosta 6 nähdään, että suhteellisesti eniten kustannuksia aiheuttavat kaikista nuorimmat ja vanhimmat ikäluokat.



Kuvio 6. Ikäluokkien yksikköhinnat vuotta 2017 koskevassa nettotasauslaskennassa. (Lähde: Social og Indenrigsministeriet 2016)

Sosioekonomisten tekijöiden vaikutus puolestaan lasketaan 14 indikaattorin perusteella tehdyn sosioekonomisen indeksin avulla. Indeksien laskennassa huomioidaan muun muassa: työttömyys, alhainen koulutus, vuokra-asunnot sekä hiipuva asukasmäärä. Indikaattoreiksi on valittu niitä aihealueita kuvaavia muuttujia, joilla on erityinen yhteys kuntien menoihin. Sosioekonomisia muuttujia painotetaan eri painoilla eli tietyillä kriteereillä on suurempi painoarvo tasausta laskettaessa. Kuviossa 7 on lueteltu kaikki 14 kriteeriä ja niiden painoarvot. Sosioekonomisten muuttujien ja niiden painoarvojen taustalla on tilastollinen analyysi siitä miten kyseiset indikaattorit korreloivat kustannusten kanssa. Painokertoimet lasketaan ennen valtionosuuden määräytymistä.

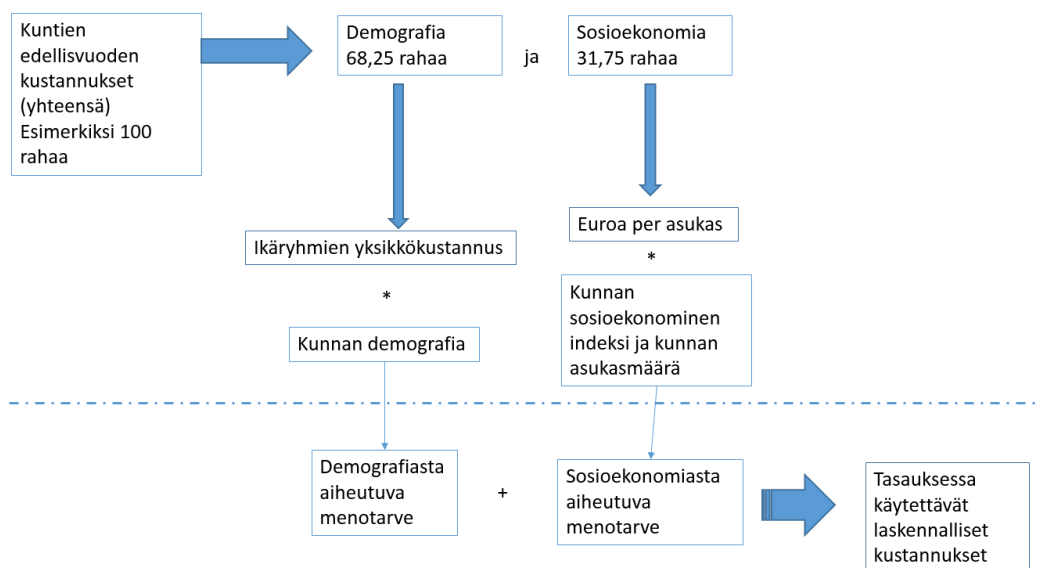


Kuvio 7. Sosioekonomisen indeksin muuttujat ja niiden painot nettotasausta laskettaessa. (Lähde: Social og Indenrigsministeriet 2014)

Yli 20- ja alle 60-vuotiaiden työttömien määrä on yksi mielenkiintoisista sosioekonomista kriteereistä. Työttömyyden hoito on siirtynyt viime vuosina pääosin kuntien vastuulle noudattaen yhden luukun periaatetta. Työttömien määrän sisällyttäminen valtionosuuslaskennan kriteereihin luokin siten negatiivisen insentiivin suhteessa kunnille osoitettuun työllisyydenhoidon tehtävään. Jos laskenta tehtäisiin kuten muiden kriteerien osalta, näkyisi työttömien aktivoiminen ja työllisyystilanteen parantuminen suoraan alenevina valtionosuuksina. Työttömyys on merkittävin yksittäinen kriteeri sosioekonomista indeksiä laskettaessa 19 % painoarvolla. Haitallisen kannustinvaikutuksen pienen-

tämiseksi laskenta tehdään niin, että työttömien kokonaismäärää laskettaessa laskentaan sisällytetään vain 5 % osuuden ylittävä määrä työttömistä joka vaimentaa työttömyyden pienentämisen valtionosuuksia pienentävää vaikutusta.

Sosioekonomisen indeksin painoarvoa on tasausta laskettaessa lisätty vuodesta 2008 lähtien, 0,25 prosenttiyksikköä per vuosi. Sosioekonomisen indeksin paino estimoituja kustannuksia laskettaessa oli vuonna 2014 31,75 % ja demografian paino vastaavasti 68,25 %. Voidaan siis sanoa, että valtaosa tasauksesta ja sen vaikutuksesta valtionosuuksista perustuu edelleen demografiaan, vaikka painopiste on muuttumassa hiljalleen kohti sosioekonomisia muuttujia.

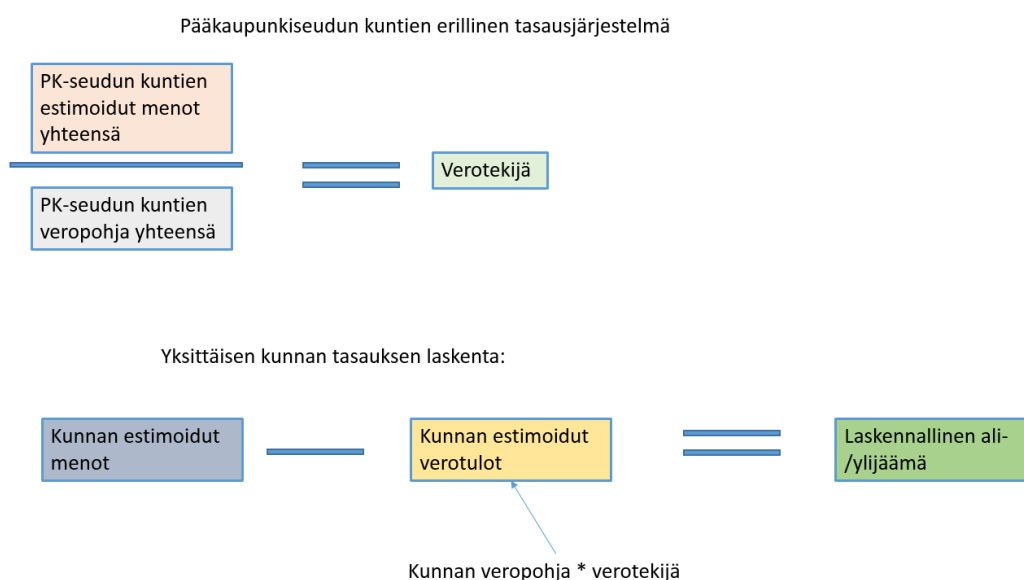


Kuvio 8. Toteutuneiden kustannusten suhde laskennallisiin kustannuksiin.

Nettotasauksessa kunnalle estimoidut laskennalliset kustannukset perustuvat demografisten muuttujien yksikkökustannuksiin ja sosioekonomiseen indeksiin. Eli kunnan määrä kyseisissä ikäryhmissä kerrotaan kyseisen ryhmän yksikkökustannuksella ja näin saadaan kunnalle laskennallinen menotarve, jota käytetään tasauslaskennassa. Sosioekonomian osuus kustannuksista muunnetaan asukaskohtaiseksi ja kerrotaan kunnan sosioekonomisella indeksillä. Menetelmä on kuvattu yksityiskohtaisesti seuraavien kappaleiden laskentaesimerkeissä sekä niiden liitteissä.

Pääkaupunkiseudun tasaus

Laskennallisen yli-/alijäämän laskenta perustuu kansallisen tasauksen tavoin estimoituihin kustannuksiin, joista vähennetään laskennallinen verotulo. Tosin laskennallisen verotulon laskenta poikkeaa tässä tasausjärjestelmässä kansallisesta tasausjärjestelmästä, jossa verotulot estimoitiin kunnan veropohjan ja keskimääräisen veroprosentin avulla. Pääkaupunkiseudun tasausjärjestelmässä estimoidut verotulot saadaan, kun kunnan veropohja kerrotaan laskennallisella kertoimella. Tämän tasausskeeman laskenta poikkeaa kansallisesta koska se rahoitetaan siihen osallistuvien kuntien kesken ja järjestelmän on siten summauduttava nolnaan.



Kuvio 9. Pääkaupunkiseudun kuntien oma tasausjärjestelmän periaate.

Edellä kuvattu verotekijä saadaan siten, että pääkaupunkialueen kuntien nettokokonaismenot (toiminta- ja investointimenot) jaetaan vastaavien kuntien veropohjalla. Kun laskenta toteutetaan näin, on pääkaupunkiseudun kuntien tasaus aina tasapainossa eli tasauksen yhteenlaskettu summa on nolla. Se varmistaa myös sen, että estimoidut verotulot vastaavat estimoituja kustannuksia.

Pääkaupunkiseudun tasauksessa kunnalle estimoitu laskennallinen menotaso on periaatteeltaan samankaltainen kuin kansallisessa tasauksessa eli laskenta perustuu kunnan demografiaan ja sosioekonomiaan. Pääkaupunkiseudun laskennassa käytetään tosin omia ikäryhmäkohtaisia yksikköhintoja ja sosioekonominen indeksi perustuu vain yhdeksään muuttujaan, joiden painoarvot poikkeavat kansallisen tasauksen vastaavista.

Valtionosuuden tasausjärjestelmää on kritisoitu ylitasaamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tasausjärjestelmä vie pois menestyviltä kunnilta liikaa. Jossain tapauksissa tasausjärjestelmä leikkaa enemmän kuin mitä kunta saa verotuloja. Tämän kompensoisiksi tasausjärjestelmään liittyy erillinen kompensatiojärjestelmä joka kompensoi ylitasausta. Tämä skeema vähentää tasauksesta saavien kuntien valtionosuutta mutta leikkaa tasaukseen maksavien kuntien negatiivista tasausta. Kompensatio laskeaan erikseen sekä rakenteellisen alijäämän tuen, että pääkaupunkiseudun tasauksen osalta.

5.4 Valtion takaus

Tanskan valtiovarain- ja sisäasiainministeriö julkaisevat tukia edeltävänä vuonna laskevat kuntien tulevista valtionosuudesta, kuntien verotuloista ja valtionosuuksien tasauksen suuruudesta. Kunnat voivat tässä vaiheessa valita kahden eri budjetointitavan väliltä: budjetointi valtion takauksen tai oman ennusteen perusteella. Valinta tehdään budjetoinnin yhteydessä ja päätös sitoo vain seuraavaa budjettivuotta. Budjetointitavan valinnalla on merkittäviä vaikutuksia kuntien tuloihin ja budjetointiin. Kunnat budjetoivat rahoituksensa tämän valinnan perusteella.

Lähes kaikki 98 kuntaa ovat viime vuosina hyväksyneet valtion takaamaan tulopohjaan perustuvan budjetointitavan. Tässä menetelmässä kunta budjetoit tulonsa suoraan valtion laskelmiin perustuen. Tässä vaihtoehdossa valtio takaa laskelmiensa mukaisen tulopohjan kunnalle, vaikka kunnan verotulojen kehitys jäisi laskettua heikommaksi. Kysei-

.....

nen menetelmä antaa kunnalle takuun tulopohjasta sekä sen kehityksestä ja antaa varmuutta budjetointiin. Tässä vaihtoehdossa kunta budjetoi tulonsa suoraan valtion laskelmiin perustuen. Kunta saa valtion takauksen mukaisen verorahoituksen eikä sitä tarkisteta jälkikäteen.

Budjetointitavan valinta jakautui aiemmin lähes puoliksi molempien vaihtoehtojen kesken. Viime vuosina yhä useampi kunta on kuitenkin valinnut valtion takauksen ja vuonna 2014 vain kaksi kuntaa valitsi omiin laskelmiin perustuvan budjetoinnin. Finanssikriisi ja sitä seurannut taloudellisesti heikompi ajanjakso johtivat siihen, että monet kunnat vaihtoivat valtion takaukseen. Vuoden 2017 osalta tilanne on kuitenkin muuttunut ja useat kunnat ovat valinneet omat tulolaskelmat.

Valtion laskelmat ovat konservatiivisia siinä mielessä, että ne eivät ota täysimääräisesti huomioon kunnan alueella tapahtuvaa kasvua. Valtion laskelmat reagoivat viiveellä kunnan tulopohjan kasvuun, koska laskenta tehdään menneisyyttä kuvaavaan tilastoaineistoon perustuen. Valtio ei myöskään halua tehdä liian rohkeita ennusteita, jotta ei syntyisi riskiä siitä, että taattu tulopohja olisi toteutunutta kehitystä merkittävästi suurempi. Mikäli kunnan tulopohja on kasvanut ennakoitua paremmin, tarkoittaa valtion takaaman tarjouksen hyväksyminen myös sitä, että kunta saa vain takauksen verran verorahoitusta, vaikka kunnan veropohja olisi kasvanut ennustettua paremmin.

Mikäli kunnan näkemys veropohjan tulevasta kehityksestä poikkeaa merkittävästi valtion laskemasta, voi se hylätä valtion takauksen ja budjetoida omiin laskelmiinsa perustuen. Tässä vaihtoehdossa kunta budjetoi verotulonsa oman tai esimerkiksi Kuntaliiton tekemän ennusteen mukaisena. Valtio maksaa kyseisenä budjettivuonna kunnan laskelmiin perustuvan ennakkollisen verorahoituksen. Myös valtionosuuden nettotasausjärjestelmä lasketaan saman, kunnan arvioon perustuvan veropohjan mukaan. Kunnan verorahoitus tarkistetaan toteutuneeseen tilastoaineistoon perustuen kaksi vuotta budjettivuoden jälkeen. Tarkistuksen yhteydessä kunnan verorahoitusta lisätään tai sitä peritään takaisin. Silloin siis tarkistetaan sekä veropohjan todellinen kehitys, että valtionosuuden tasaus.

Omiin laskelmiin perustuva budjetointitapa sisältää kunnan näkökulmasta riskin, koska toteutunut kehitys voi poiketa kunnan ennusteesta. Mikäli kunta on varma lisääntyvästä tulopohjasta esimerkiksi työikäisen väestön tai yritysten lisääntymisen johdosta voi olla kannattavaa budjetoida omiin laskelmiin perustuen, koska valtion takaus tulisi todennäköisesti aliarvioimaan taloudellisen kasvun. Toisaalta valtion takauksen hylkäämiseen voi liittyä myös politiikkaa. Jos kunnan tulopohja on kasvanut viime vuosina suotuisasti mutta halutaan, että kunnan kulutusmenot eivät kasva samassa tahdissa, voidaan tulopohjan kehitys arvioida alakanttiin. Silloin kunnan kulutusmenot eivät kasva samassa tahdissa kuin tulopohja, koska budjettikuria koskevat säännöt estävät kuntia budjettoimasta alijäämää. Tarkistuksen yhteydessä tilanne kuitenkin tasaantuu, mutta se tapahtuu kahden vuoden viiveellä. Edellä mainittu tilanne on erikoistapaus.

Esimerkki 1. Valtion takauksen hylkääminen.

	Budjetoitu (oma)		Tarkistus (2017 toteuma)		Maksatus ko. kunnalle
	2017	2018	2019		2020
Kunta A	300		250	➡	-50
Kunta B	300		400	➡	+100
			+ tasauksen uudelleen- laskenta	➡	?
					Netto +50
>> Netto vähennetään kaikkien kuntien valtionosuudesta (könttäsummainen vos)					

Esimerkissä 1 on kuvattu valtion takauksen hylänneille kunnille tehtävä tarkistuslaskenta. Oletetaan, että Kunnat A ja B hylkäsivät valtion takauksen ja molemmat budjetoivat verorahoitusta 300 rahaa vuodelle 2017. Kunnat siis budjetoivat verotulot sekä veropohjaan perustuvan tasauksen oman veropohja-arvionsa mukaan. Vuonna 2019 tehtävässä tarkistuksessa havaitaan, että Kunnan A veropohja kehittyä budjetoitua heikommaksi (250 rahaa) ja Kunnan B veropohja kehittyi budjetoitua paremmin (400 rahaa). Tarkistuksesta seuraa, että vuoden 2020 maksatuksessa Kunnalta A peritään verotuloja takaisin 50 rahaa ja Kunnalle B maksetaan 100 rahaa. Maksatus tapahtuu valtionosuuden yhteydessä. Tarkistusten nettovaikutus 50 rahaa rahoitetaan vähentämällä kaikkien kuntien valtionosuutta.

Veropohjan tarkistuksen lisäksi myös valtionosuuden taseus laskettaisiin uudestaan. Kunnan A ja B osalta vuotta 2017 koskeva valtionosuuden taseus lasketaan aluksi samalla veropohjalla mihin tulojen budjetointi perustui. Vuonna 2019 tehtävän tarkistuslaskennan yhteydessä valtionosuuden taseus laskettaisiin uudestaan kuntien A ja B sekä kaikkien muidenkin kuntien päivitettyillä tiedoilla. Valtionosuuden tarkistuslaskenta tehdään kuitenkin vain niille kunnille jotka ovat hylänneet valtion takauksen, vaikkakin uusi laskenta tehdäänkin kaikkien kuntien päivitettyillä tiedoilla.

Valtion takauksen hylänneillä kunnilla tulee siten kaksi riskiä: oman kunnan sekä kansallinen kehitys, koska myös valtionosuuden taseus tarkistetaan. Toisaalta myös valtion takauksen hyväksyminen on riski, silloin osa kasvusta voi jäädä saamatta. Valtion takauksen hyväksyneiden kuntien veropohjaa ja sen mukaisia verotuloja ei tarkisteta jälkikäteen.

5.5 CASE: Slagelsen valtionosuuden ja tasauksen laskenta

Tässä kappaleessa käydään lävitse esimerkkinä Slagelsen kunnan valtionosuuden mienlenkiintoisimpien skeemojen laskenta. Merkittäviä rahasummia liikutellaan kuntien vä-

lillä näiden esimerkkien lisäksi mm. maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden rahoitusskeemassa. Numerot ovat todellisia ja ne koskevat vuotta 2017. Slagelse ei osallistu pääkaupunkiseudun kuntien tasaukseen.

Valtionosuuden skeemat	miljoonaa kruunua
Kansallinen tasaus	1 112
Tuki rakenteellisen alijäämän kunnille	235
Yleinen valtionosuus	42
Ylitasauksen kompensatio	-5,6
Ylitasauksen kompensation rahoitus	0,6
Muut skeemat ja harkinnanvaraiset yhteensä	367

Taulukko X. Slagelsen valtionosuudet vuodelle 2017.

<u>Kansallinen tasaus</u>	(1000kr)
1 Kunnan estimoitu menotarve (demografia+sosioeko.)	4 998 959
2 Laskennalliset verotulot (taatun veropohjan mukaan)	3 175 895
3 Nettotasauksen yli-/alijäämä (2-1)	-1 823 064
4 Tasausraja	61 %
5 Tasaus (3) * (-1) * (4)	1 112 069

Slagelsen kunta on tasausjärjestelmän näkökulmasta alijäämäinen, jota korjataan valtionosuudella 61 % asti. Kunta ei pystyisi rahoittamaan laskennallista menotarvettaan omalla veropohjallaan ja keskimääräisellä veroprosentilla, siksi kunta saa tasausjärjestelmästä lisärahoitusta. Laskennallisen menotarpeen ja verotulojen laskenta on käsitelty liitteessä 2. Valtionosuuden maksatuksen kuukausittainen pyöristys muuttaa hieman vuosittaista summaa verrattuna laskennan tulokseen.

<u>Tuki rakenteellisen alijäämän kunnille</u>	(1000kr)
1 Nettotasauksen yli-/alijäämä per asukas	-23,296
2 95 % ka. alijäämästä (koko maa) per asukas	-13,923
3 Ka:n ylittävä, tukeen hyväksyttävä alijäämä	-9,373
4 Tasausraja	32 %
5 Kunnan asukasmäärä	78 257

6 Tausaus (3) * (4) * (5) * (-1)

234 721

Rakenteellisen alijäämän tukea maksetaan kunnille joiden laskennallinen alijäämä ylittää koko maan keskimääräisen alijäämän (-13 923 kr/asukas). Slagelse (-23 296 kr/asukas) ylittää selvästi tämän ja se oikeuttaa Slagelsen rakenteellisen alijäämän tukeen. Keskimääräisen laskennallisen alijäämän ylittävää osuutta tuetaan 32 prosenttiin asti.

Asukasmäärän mukaan jaettava valtionosuus (1000kr)

1 Asukasmäärän mukaan jaettava valtionosuus yht.	3 058 716
2 Kunnan asukasmäärä	78 257
3 Koko maan väestö	5 755 005
4 Maksettava valtionosuus (2)/(3) * (1)	41 592

Loppuosa yleisestä valtionosuudesta jaetaan suoraan asukasmäärän mukaan. Vuodelle 2017 tämän valtionosuuden määrä oli noin 3,058 mrd. kruunua ja Slagelse saa osuutensa tästä valtionosuudesta suoraan asukasmäärän perusteella.

Ylitasauksen kompensatio (rakenteellinen alijäämä)

1 93 % kunnan 2017 veroprosentista (24,7%)	0,2297
2 -61% ka. verotekijästä (=vero% nettotasauksessa 24,9%)	-0,1519
3 Summa 1+2	0,0778
4 Koko maan verotekijä nettotasaukselta laskettaessa	0,249
5 Kunnan maksimi tasausraja (3) / (4)	0,3124
6 Rakenteellisen alijäämän tasausraja	0,32

Koska kunnalle laskettu maksimaalinen tasausraja on pienempi kuin rakenteellisen alijäämän raja 32 %, lankeaa kunnalle negatiivinen kompensatio.

7 Kunnan asukasmäärä	78 257
8 Kunnan ylittävä, tasaukseen hyväksyttävä alijäämä per asukas (ks. Kohta tuki rakenteellisen alijäämän kunnille)	-9 373

9 Ylitasauksen kompensatio $[(6) - (5)] * (7) * (8)$ -5 508

Slagelse joutuu maksamaan tasausta takaisin (negatiivinen kompensatio) noin 5,5 miljoonaa kruunua. Järjestelmä on perustettu kompensoimaan muuta tasausjärjestelmää koska jotkin kunnat joutuisivat muuten maksamaan tasausskeemaan enemmän kuin mitä ne saavat verotuloja. Kompensaatiokeema on neutraali kunta-valtio-suhteessa eli se rahoitetaan kuntasektorin sisällä. Järjestelmän tarkoituksena on vaimentaa ylitasauksen.

<u>Ylitasauksen kompensation rahoitus</u>	(1000kr)
1 Yhteenlaskettu kompensatio	40 596
2 Kunnan asukasluku	78 257
3 Tanskan asukasluku	5 755 005
4 Kunnan osuus kompensation rahoituksesta $[(2)/(3) * (1)]$	552

Koska ylitasauksen kompensatio on neutraali kunta-valtio-suhteessa, jaetaan tasaus kaikille kunnille asukasmäärän mukaan. Kaikkia kuntien koskevaan tasaukseen liittyvässä kompensatiokeemassa kunnat maksavat enemmän skeemaan kuin mitä skeemasta maksetaan kuntiin, joten asukasmäärän mukaan palautettava osa on positiivinen (ainakin vuonna 2017). Slagelse saa siten osan skeemaan maksamastaan valtionosuudesta takaisin.

Slagelse saa vuonna 2017 valtionosuutta yhteensä noin 1,75 miljardia kruunua ja verotuloja noin 3 miljardia kruunua, jolloin verorahoitus on yhteensä yli 4,8 miljardia kruunua. Slagelse budjetoitua vuodelle 2017 nettomenoja yhteensä noin 4,8 miljardia kruunua, tästä noin 70 % (3,4 miljardia kruunua) lasketaan osaksi budjettikoordinaatiota eli jäljelle jäävää 30 % osuutta budjetista ei lasketa osaksi kuntien välistä koordinaatiota. Slagelsen

.....

kunta sai verorahoitusta noin 79 miljoonaa kruunua enemmän kuin mitä se budjetoi net-
tomenoja eli kunta säästi verorahoituksestaan vajaan 2 % tulevia investointeja varten.
Vuodelle 2017 Slagelse budjetoi investointeja vain reilun 100 miljoonan kruunun edestä.

5.6 CASE: Solrødin valtionosuuden ja tasauksen las- kenta

Tässä kappaleessa käydään lävitse Solrød:n kunnan valtionosuuden ja siihen liittyvän ta-
sauksen laskenta. Solrød eroaa Slagelsesta siinä, että se kuuluu pääkaupunkiseudun kun-
tiin, joten se osallistuu kansallisen tasauksen lisäksi pääkaupunkiseudun tasaukseen.
Kansallinen tasaus sekä muut samat skeemat, joihin myös Slagelse osallistuu, lasketaan
samoin kuin edellä Slagelsen osalta.

Pääkaupunkiseudun tasaus

1 Kunnan estimoitu menotarve	1 229 912
2 Laskennalliset verotulot	1 410 827
3 Tasauksessa käytettävä yli-/alijäämä	180 915
4 Tasausraja	27 %
5 Tasausmäärä (3)*(4)*(-1)	-48 847

Solrød on pk-seudun tasausskeeman näkökulmasta ylijäämäinen (180 915) joten se jou-
tuu maksamaan skeemaan eli se rahoittaa muita tähän skeemaan kuuluvia kuntia lähes
49 miljoonalla kruunulla.

Laskennalliset verotulot:

1 Veropohja 2 vuotta sitten	3 801 402
2 Korotus-% vuoden 2017 ta- soon	10,30 %
3 Valtion takaama veropohja (2)*(1)	4 192 946

4 10,5% maaveron sekä 2,8% tuotantotilojen pohja-arvosta	714 628
5 Valtion takaama pohja yhteensä (3) + (4)	4 907 576
6 PK-seudun nettotoiminta- ja investointimenot yht.	124 041 100
7 PK-seudun veropohja	431 478 132
8 Verotekijä (6) / (7)	0,2874795
9 Laskennalliset verotulot (5) *	
(8)	1 410 827

Pääkaupunkiseudun kuntien tasauksessa ei käytetä keskimääristä veroprosenttia kuten kansallisessa tasauksessa vaan verotekijää joka lasketaan skeemaan osallistuvien kuntien menojen ja veropohjan suhteena. Ideana on, että skeema jakaa varoja näiden kuntien kesken eli se on neutraali valtio-kunta-suhteessa.

Ylitasauksen kompensatio (pk-seudun tasaus)

1 93 % kunnan 2017 veroprosentista (24,6%)	0,2288
2 -61% ka. verotekijästä (vero% nettotasauksessa 24,9%)	-0,1519
3 Summa 1+2	0,0769
4 Verotekijä	0,2875
5 Kunnan maksimi tasausraja (3)/(4)	0,2674
6 pk-seudun tasauksen tasausraja	0,27

Koska kunnalle laskettu maksimaalinen tasausraja on pienempi kuin pk-seudun tasauksen 27 %, saa kunta kompensatiota.

7 Kunnan asukasmäärä	21 998
8 Kunnan ylittävä, tasaukseen hyväksyttävä yli-/alijäämä per as. (ks. Kohta pääkaupunkiseudun tasaus)	8 224
9 Ylitasauksen kompensatio [(6) - (5)] * (7) * (8)	470

Ylitasauksen kompensation ideana on kompensoida kunnille ylitasasta. Solrød saa siten pääkaupunkiseudun kuntien tasaukseen maksamalleen 49 miljoonalla kruunulle kompensatiota 470 tuhatta kruunua. Summa on pieni.

.....

Ylitasauksen kompensaaion rahoitus

1	Kompensaatio yht. pk-seudun tasaus (itseisarvo)	331 550
2	Kunnan asukasluku	21 998
3	pk-seudun asukasluku	2 042 450

Kunnan osuus kompensaaion rahoituksesta [(2)/(3) * (1)]	-3 571
--	--------

Pääkaupunkiseudun tasaukseen liittyvän kompensaaion rahoitus jaetaan kuntien kesken asukasmäärään perustuen.

6 Budjettineuvottelut ja -koordinointi

Tanskassa on jo 1970-luvulta lähtien ollut voimassa valtion ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja neuvotteluun perustuva institutionaalinen kuntatalouden ohjausjärjestelmä. Sopimukseen sisältyvä kokonaiskehys kattaa tulevan budjettivuoden toimintamenot, investoinnit ja sen yhteydessä asetetaan raamit kuntien verotukselle. Könttäsummaisen valtiononosuuden taso lasketaan sopimuksen raamien yhteydessä siten, että kunnilla on taloudelliset edellytykset palveluiden järjestämiseen. Neuvottelut kattavat myös kuntien lainanoton.

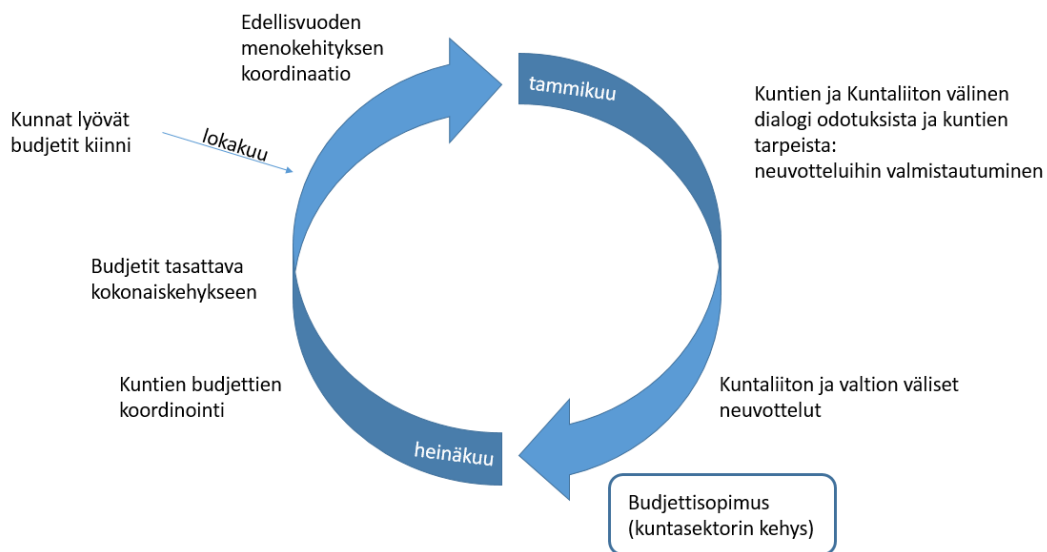
Kunnilla ja valtiolla on intressi sopimuksen syntyyn. Valtion näkökulmasta sopimus helpottaa julkisen talouden ohjausta ja se lisää paikallispoliitikkojen vastuuta. Kuntien näkökulmasta järjestelmä antaa mahdollisuuden paikalliselle priorisoinnille ja se antaa kunnille mahdollisuuden vaikuttaa kokonaiskehykseen, jos vaihtoehtona ajatellaan olevan tiukka valtion talousohjaus. Kuntaliiton ja valtion välinen sopimus toimii allianssina esimerkiksi parlamenttia ja sektoriministeriöiden menoja kasvattavia lakimuutoksia vastaan.

Kuntien budjetit koordinoidaan siten, että kuntien yhteenlasketut menot pysyvät valtion kanssa tehtyyn sopimuksen liittyvän kokonaiskehyn puitteissa. Koko kuntasektoria koskevan kehyn sisällä voidaan tehdä kuntakohtaisia priorisointeja, kunhan kokonaiskehystä ei ylitetä. Tanskan kuntaliitto koordinoi budjetit kuntien välillä. Yksittäinen kunta voi priorisoida vapaasti omia menojaan eri hallinnonalojen välillä, kunhan se pysyy omassa kehksessään. Tanskan kuntaliitto on merkittävässä asemassa neuvotteluihin ja budjettisopimukseen liittyen. Budjettisopimus ei ole laillisesti sitova, mutta järjestelmään liittyvät sanktiot asettavat kunnille vahvan insentiivin pysyä kehksessä.

Budjetointiprosessi edellyttää yhteistä ymmärrystä talouden tilasta, yhteistä tahtotilaa sekä toimivaa keskusteluyhteyttä keskus- ja paikallishallintosektorin välillä. Tanskan kuntaliitto toimii elintärkeänä linkkinä valtion ja kuntien välillä, mahdollistaen siten toimivan budjetointiprosessin. Terveystieteidenhuollosta vastuussa olevia alueita (regions) vastaavat budjettineuvottelut käydään erikseen valtion ja alueiden edunvalvontaorganisaation (Danske Regioner) välillä.

6.1 Neuvotteluprosessin aikataulu

Kuviossa 9 on kuvattu neuvotteluprosessin aikataulu ja kulku. Prosessi työllistää Kuntaliittoa ja erityisesti *Økonomisk Sekretariat* -yksikköä runsaasti keväällä ja loppusyksystä, jolloin sopimusneuvottelut ja siihen liittyvä budjettikoordinointi käyvät kuumimmillaan. Budjettineuvottelut ja etenkin budjettien koordinointi sisältää mielenkiintoisen asetelman johon voisi soveltaa neuvottelua koskevia peliteorian sääntöjä agenteista ja heidän strategisesta kanssakäymisestä. Prosessin hallinta on vaativa tehtävä, jossa Kuntaliitto joutuu toimimaan niin sanotusti puun ja kuoren välissä. Kuntakohtaisten budjettien koordinointi ja siihen liittyvät neuvottelut koskevat pääosin kustannuspuolta.



Kuvio 9. Neuvotteluprosessin aikataulu.

6.2 Valtion ja Kuntaliiton budjettisopimus

Kuntaliitto aloittaa neuvotteluprosessin sekä siihen valmistautumisen edeltävän vuoden joului-tammikuussa eli vuoden 2018 valmistelu aloitetaan jo vuoden 2016 joului- sekä 2017 tammikuun aikana. Kuntaliitto järjestää tuolloin alkuvuodesta ison kuntaseminaarin jossa kuntajohto sekä Kuntaliitto valmistelevat agenda tulevia neuvotteluja varten. Tässä vaiheessa kerätään alustavia odotuksia, tarpeita ja kuntien näkemyksiä tulevasta. Kuntaliiton neuvottelustrategia täsmentyy kevään aikana.

Kuntaliitto täsmentää neuvottelustrategiaansa vuoden alun kuulemisen ja seminaarin jälkeen. Talon substanssiyksiköt (esimerkiksi opetus) toimittavat tässä vaiheessa näkemyksensä palveluihin liittyvistä sisältömuutoksista ja niiden talousvaikutuksia. Substanssiyksiköt keskustelevat palveluita koskevista sisältömuutoksista ensisijaisesti asiaa käsittelevien ministeriöiden kanssa. Mikäli näissä keskusteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen, voi Kuntaliitto nostaa sisällöllisiä otsikoita myös budjettineuvotteluihin. Sisällöllisten asioiden käsittelyyn saadaan silloin enemmän painoarvoa ja näkyvyyttä.

.....

Kuntaliitto saattaa valmiiksi ensimmäisen version neuvottelustrategiastaan huhtikuuhun mennessä, jonka jälkeen se lähettää kuntien nähtäväksi. Strategiaa käsitellään Kuntaliiton järjestämissä alueellisissa tilaisuuksissa, joihin kunnat osallistuvat vapaaehtoisesti. Näitä tapaamisia järjestetään noin 6 ympäri Tanskaa. Alueellisten tapaamisilla on kaksi tarkoitusta:

- 1) neuvottelustrategian sisältö ja tavoitteet tarkistetaan, tarvitseeko strategiaa muuttaa, onko kuntien näkemykset linjassa Kuntaliiton kanssa,
- 2) neuvottelustrategialle haetaan kuntien tuki- ja oikeutus; strategia pitää saada hyväksyttyä kunnissa ja sillä pitää olla kuntien tuki takanaan, jotta myöhemmän vaiheen koordinoituprosessi onnistuisi.

Loppuvuodesta tehtävän budjettikoordinoinnin kannalta on erittäin tärkeää, että Kuntaliitto saa tässä vaiheessa kuntien hyväksynnän neuvottelustrategialle ja tulevalle budjet-tisopimukselle. Prosessin sujuminen edellyttää, että yksittäiset kunnat hyväksyvät koko-naiskehystä koskevat linjaukset. Neuvottelustrategia tarkentuu tässä vaiheessa ja se vii-meistellään valmiiksi valtion kanssa käytäviä neuvotteluja varten.

Budjettisopimukseen liittyviä yksityiskohtia pyritään valmistelevaan ja ratkomaan jo mahdollisimman paljon Kuntaliiton ja virkamiesten välillä, ennen varsinaisia neuvotte-luja. Poliittiseen neuvotteluprosessiin jätetään isoimmat asiat, jotta neuvotteluissa voi-daan keskittyä olennaiseen. Kuntaliitto on myös suoraan yhteydessä kuntiin ja pormes-tareihin koko prosessin ajan.

Valtion ja Kuntaliiton välinen budjettineuvottelu pohjautuu tekniseen budjettiin, joka saatetaan valmiiksi toukokuun puoliväliin mennessä, ennen poliittisia neuvotteluja. Tek-nisen budjetin menoennusteet lasketaan edellisvuoden tilinpäätöstietojen perusteella, jotka saadaan tilastoviranomaiselta huhtikuun loppuun mennessä. Edellisen vuoden me-notietoja korjataan ennusteilla. Tekninen budjetti tehdään yhteistyössä Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön kesken, asiantuntijatasolla. Joskus Kuntaliiton ja valtiovarainmi-nisteriön johdot tapaavat, jos tekniseen budjettiin liittyy vakavia erimielisyyksiä, joita ei

saada ratkaistua asiantuntijatasolla. Teknisen budjetin pitää olla tasapainossa ennen poliittisen neuvotteluprosessin alkamista. Se muodostaa lähtökohdan tuleville neuvotteluille.

Kuntien ja valtion välinen sopimus kuntien kokonaiskehyksestä laaditaan kesäkuun puolella välissä. Kuntaliitosta poliittiseen neuvotteluprosessiin osallistuvat: hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, toimitusjohtaja, *Økonomisk Sekretariat* -yksikön päällikkö sekä tarpeen vaatiessa substanssiyksikön päälliköt, mikäli neuvotteluissa käsitellään kyseiseen sektoriin kuuluvia asioita. Valtion puolelta neuvotteluihin osallistuvat: valtiovarainministeriön johtaja, pääekonomisti, kuntaosaston johtaja, valtiovarainministeri, sosiaali- ja sisäasianministeri sekä tietyn substanssiministeriön johtaja, mikäli kokouksessa käsitellään kyseisen aihealueen asioita. Suomesta poiketen kunta-asiat ja kaantuvat Tanskassa sekä valtiovarain- että sosiaali- ja sisäministeriön vastuulle, jossa tehdään muun muassa valtionosuuksien tasaukseen liittyvä laskenta. Kuntataloutta koskevien asioiden jakautuminen eri ministeriöiden kesken on seurausta historiallisesta kehityksestä.

Alueiden edunvalvontaorganisaatio (Danske Regioner) tekee vastaavanlaisen budjettisopimuksen valtion kanssa, jota alueiden on budjeteissaan noudatettava. Danske Regioner tekee sopimuksen suunnilleen samassa aikataulussa Kuntaliiton kuntia koskevan sopimuksen kanssa. Kuntaliitolla on insentiivi pyrkiä tekemään kuntia koskeva budjettisopimus ennen alueiden sopimusta, koska ensiksi hyväksytyn sopimuksen jälkeen valtiolla on vähemmän liikkumavaraa toisen sopimuksen suhteen. Kuntia ja alueita koskevien sopimusten hyväksynnässä ei yleensä ole pitkää aikaväliä.

6.3 Kuntakohtaisten budjettien koordinointi

Kun valtion kanssa on päästy sopuun kokonaiskehyksestä, Kuntaliitto aloittaa prosessin kuntien budjettien koordinoimiseksi. Koordinaation tavoitteena on pitää kuntasektori kokonaisuudessaan sovittujen kehysten sisällä. Kunnat vahvistavat ensi vuoden budjetit

.....

lokakuun puoleen väliin mennessä, joten Kuntaliiton on tähän mennessä varmistettava, että kuntien budjettien yhteenlasketut menot eivät ylitä sovittua kokonaissummaa ja että kokonaisveroaste ei nouse.

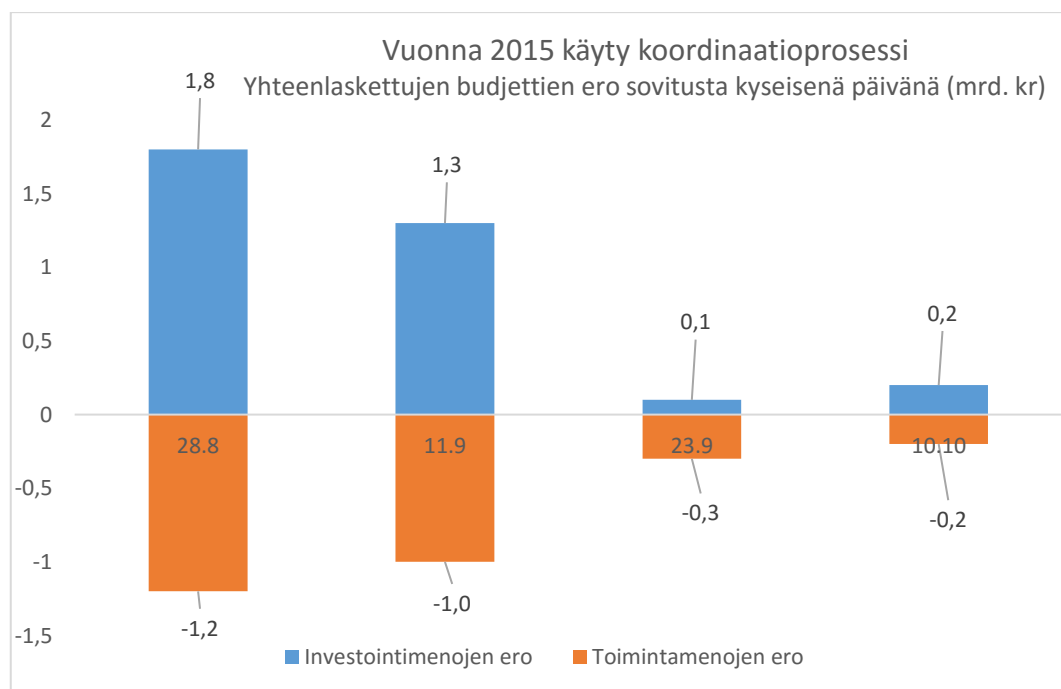
Tarkastelu tehdään erikseen toiminta- ja investointimenojen suhteen ja se koskee vain menopuolta sekä veroprosentteja. Tulopuoli on yleensä lyöty lukkoon jo aiemmin, kun kunnat ovat valinneet joko valtion takauksen tai oman ennusteen tuloista budjetoinnin pohjaksi. Yksittäisten kuntien intressissä on kasvattaa omaa menobudjettiaan, mikäli ne pystyvät rahoittamaan sen ja ne pyrkivät perustelemaan omia menotarpeitaan koordinaationeuvotteluissa. Etenkin kasvavat kunnat saattavat vaatia tilaa uusille investoinneille, esimerkkinä kouluinvestoinnit. Budjettien koordinaointiprosessi keskittää kuntien budjetointivaltaa merkittävästi.

Kuntaliitto aloittaa koordinaatioprosessin avaamalla budjettisopimuksen sisällön kunnille ja tekemällä sen pohjalta kuntakohtaiset tekniset budjettilaskelmat kunnille. Kuntaliiton tekemät tekniset laskelmat antavat kunnille raamit kuntakohtaiselle kulutukselle ja kunnat aloittavat oman budjetointiprosessin Kuntaliiton laskelmien pohjalta. Tekniset laskelmat eivät kuitenkaan ole laillisesti sitovia. Itseasiassa vain järjestelmään liittyvät sanktiot ovat laillisesti sitovia, muutoin kunnilla on vapaa oikeus budjettien tekoon. Kunnilla on laillinen oikeus olla noudattamatta Kuntaliiton koordinaatiota ja rikkoa siten valtion kanssa tehty budjettisopimus. Järjestelmä on tosin rakennettu siten, että kunnille on asetettu vahvat kannusteet budjetoida ja kuluttaa siten, että ne pysyvät kokonaisuhyksessä (sanktiojärjestelmä kuvataan myöhemmin tässä raportissa). Kuntaliiton tekniset kuntakohtaiset budjettilaskelmat koskettavat vain palvelutuotannon toimintamenoja, kuntaliitto ei tee kuntakohtaisia teknisiä budjettiraameja investoinneille.

Kuntaliitto laskee kunnille tekniset budjetit kokonaissopimuksen pohjalta siten, että teknisten budjettien yhteenlaskettu summa vastaa kokonaissopimusta. Kuntakohtaisia eroja painotetaan edellisvuoden budjettien perusteella. Budjeteissa on siten aikariippuvuutta. Jos kunta tekee ison budjetin, on sen tekninen laskelma ensi vuonna suurempi. Tekninen budjetti ei tietenkään ole millään tasolla sitova, mutta se toimii lähtökohtana

budjettikoordinaationeuvotteluille. Kasvavan kunnan osalta pienen budjetin aikariippuvuus asettaa painetta budjettikoroituksille. Edellä mainittu on esimerkki mallin joustamattomuudesta, koska budjetit ovat aikariippuvaisia jonka lisäksi investoinnit käsitellään kassavirtapohjaisesti (ei jaksoteta).

Kunnat tekevät ensimmäiset versiot budjeteistaan kesän loppupuolella ja lähettävät budjettilaskelmat Kuntaliittoon analysoitavaksi. Kuntaliitto näkee tässä vaiheessa kokonaistilanteen, jossa katsotaan kuinka paljon yhteenlaskettujen kuntabudjettien toimintaja investointimenot poikkeavat valtion kanssa tehdystä sopimuksesta. Kuntien budjettien koordinointiprosessi on luonteeltaan iteratiivinen, siihen liittyy niin monta iteraatiokierrosta, että kuntien budjetit saadaan kokonaistasolla tasapainoon.



Kuvio 10. Vuonna 2015 käyty koordinointiprosessi (Lähde: Kommunernes Landsforening)

Kuviossa 10 kuvataan neuvotteluprosessin etenemistä ja kuntien yhteenlasketun budjetin kehittymistä koordinaatioprosessin edetessä vuonna 2015. Kun kunnat elokuussa lähettivät alustavat budjettilaskelmansa Kuntaliittoon, tilanne näytti huolestuttavalta.

.....

Kuntien yhteenlasketut investointimenot ylittivät valtion sopimuksen 1,8 miljardia kruunulla, kun taas toimintamenot alittivat sovitun 1,2 miljardilla kruunulla. Kuntaliitolla ei ole insentiivinä, että sopimukseen kirjattu kehys alitettaisiin, koska seuraavan vuoden budjettisopimus perustuu edellisvuoteen ja ”säästöä” ei voida siirtää eteenpäin.

Kuntien budjettien koordinoimiseksi Kuntaliitto järjestää jokaisen iteraatiokierroksen välissä kuntien talousjohdon sekä pormestarien kokouksen. Kuntaliiton asiantuntijat ja luottamushenkilöt ovat aktiivisesti yhteydessä kuntiin ja käyvät kahdenvälisiä neuvotteluja iteraatiokierrosten välillä. Neuvotteluaseman säilyttämiseksi Kuntaliitto käy iteraatiokierrosten väliset neuvottelut kuntien kanssa kahdenvälisesti. Mikäli osa kunnista suostuu sovittamaan budjettiaan ja Kuntaliitto vuotaisi tämän tiedon muille kunnille, menettäisi Kuntaliitto neuvotteluasemansa.

Tilanne muistuttaa vangin dilemmaa:

- jos kukaan ei tee mitään, kaikki maksavat
- jos yksi tekee, muut hyötyvät ja vain yksi maksaa
- jos kaikki tekevät, kaikki hyötyvät.

Kuntaliiton intressissä on, että kunnat pysyvät kehyksessä. Koko järjestelmä on riippuvainen budjettikoordinaation onnistumisesta ja se tarjoaa Kuntaliitolle tärkeän roolin. Mikäli budjettiylitykset palaisivat, olisi järjestelmä ja Kuntaliiton rooli uhattuna. Kuntatalouden makro-ohjaus saattaisi siirtyä vahvempaan valtiovetoiseen ohjaukseen.

Vuonna 2015 tilannetta saatiin parannettua hieman syyskuun puoliväliin mennessä, mutta eroa oli vielä merkittäväsi (+1,3 ja - 1,0 mrd. kr). Silloin kun toimintamenot ovat miinuksella ja investoinnit plussalla (suhteessa sovittuun), voidaan osaa investointimenoista pyrkiä kirjaamaan toimintamenoiksi. Tulkinallisissa tapauksissa investointi saatetaan tulkita perusparannukseksi yms. jolloin tasapainoa voidaan parantaa myös teknisin keinoin. Leasing-sopimuksin voidaan myös korvata investointeja. Toiminta- ja investointimenoja siis katsotaan erikseen, niitä koskevia eroja ei voida netottaa, vaikka ylitys- ja

alitus olisivat yhtä suuret. Vuoden 2015 ero saatiin lopulta koordinoitua, viisi päivää ennen budjettien hyväksymistä.

Vaikka investointimenojen ylitystä ja toimintamenojen alitusta ei voida netottaa, voidaan pienet erot hyväksyä. Valtio on tähän mennessä hyväksynyt käytännössä noin 0,5 mrd. kruunun ylityksen ja alituksen netoutuksen.

Ensimmäisessä talousjohtajien kokouksessa katsotaan miten kuntien ensimmäiset veriot budjeteistaan näyttäytyvät suhteessa teknisiin laskelmiin ja miten kuntien yhteenlaskettu eroaa valtion kanssa tehdystä kokonaisraamista. Kuntaliitto julkistaa tässä vaiheessa ensimmäiset laskelmat siitä, että pysyvätkö kuntien alustavat budjetit kokonaiskehyksessä. Kokous on luonteeltaan informatiivinen, kunnat näkevät tässä tilanteessa muiden alustavat budjetit ja koordinoitutarpeen suuruuden.

Vuoden 2017 budjettikoordinaationeuvottelujen ensimmäinen talousjohtajien kokous pidettiin 29. päivä elokuuta. Tässä vaiheessa käydään keskustelua myös palveluiden sisällöllisistä muutoksista ja kunnat esittävät perustelujaan ja tarpeitaan menolisäyksille. Kuntaliitto avaa teknisen budjetin lisäksi budjettisopimukseen kirjatut aloitteet kunnille. Esimerkiksi vuotta 2017 koskevaan budjettisopimukseen kirjattiin aloite modernisointi- ja tehostamisohjelmasta, jonka puitteissa valtionvarainministeriö, sektoriministeriöt, Kuntaliitto ja kunnat etsivät keinoja palvelutuotannon tehostamiseksi. Tavoitteena on löytää 1 mrd. kruunun edestä säästöjä vuosittain. Kokonaiskehyksestä on kuitenkin tarkoitus karsia vain 0,5 mrd. euroa, jolloin tehostamisesta aiheutuvista säästöistä puolet jäisi kunnille.

Kuntia johtavat pormestarit joutuvat hankalaa asemaan budjettiprosessissa. Pormestarit käyvät samanaikaisesti neuvotteluja kunnan sisäisesti budjetin valmisteluun liittyen sekä ovat mukana kuntien välisessä koordinaatioprosessissa. Pormestarit kokevat sisäistä painetta menojen kasvattamiseen, mutta ovat samanaikaisesti vastuussa kokonaiskehyksestä muiden kuntien kanssa.

.....

Mikäli kuntien yhteenlasketut budjetit ylittävät sovitun, on kuntien pystyttävä, Kuntaliiton johdolla, sovittelemaan menoleikkaukset kuntien kesken. Jonain vuosina jotkin kunnat ovat lyöneet omat budjettinsa kiinni jo alkusyksystä eli jotkin kunnat ovat sulkeneet budjettinsa ennen koordinaatioprosessin päättymistä. Tämä aiheuttaa ylimääräistä kitkaa budjettikoordinaationeuvotteluihin, koska kyseisten kuntien osalta budjetteja ei voida enää muuttaa ja muut kunnat joutuvat joustamaan.

Kuntien ja pormestarien intressissä on ajaa mahdollisimman suurta menobudjettia omalle kunnalle. Kunnat voivat perustella menokasvua esimerkiksi alueellisella talouskasvulla. Rajoittavia tekijöitä ovat kuitenkin kokonaisuus ja siihen liittyen yhteistyö muiden kuntien kesken. Koska pormestarit ovat poliittisesti valittuja voi kansallinen politiikka vaikuttaa pormestarien agendaan budjettikoordinaationeuvotteluissa. Eri puolustautuneilla pormestareilla on vaihtelevia, taustastaan riippuvia, tavoitteita neuvottelujen suhteen ja he voivat ennakoida tulevaa kansallista politiikkaa. Osa pormestareista ottaa aktiivisemmän linjan neuvotteluissa, osa on passiivisempia.

Kuntaliiton rooli koordinaationeuvotteluissa on merkittävä. Kuntaliiton tulee varmistaa, että kuntien ja pormestarien väliset riidat saadaan selvitettyä ja että kuntien välinen budjettiyhteistyö säilyy. Kuntaliiton tulee varmistaa, että kuntien välinen budjettitasapaino säilyy. Mikäli yksittäinen kunta budjetoitui reilusti yli sovitun, ei muilla kunnilla ole enää insentiiviä pysyä kehyksessä. Tilanne muistuttaa perinteistä peliteoreettista tilannetta (esimerkiksi vangin dilemma), jossa yksilön tekemät valinnat ovat ristiriidassa kokonaisuuden kanssa. Sen vuoksi budjetointiprosessin koordinaatiolla on suuri merkitys sopimusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Myöhemmin esiteltävä sanktiojärjestelmä on järjestelmätekninen pakote budjettikurin säilyttämiseksi. Vaikka Kuntaliitto ei tue sanktiojärjestelmää, antaa se Kuntaliitolle vipuvoimaa budjettien koordinointiin. Sanktiojärjestelmä toimii perälautana kuntien budjettikurille.

Investointimenojen tarkka suunnittelu voi olla kuntien näkökulmasta vaikeaa. Kunta saattaa käyttää investoinnin suunnitteluun ja valmisteluun 3 vuotta jolloin investointi tulisi aloittaa 4. vuotena. Investoinnit myös viivästyvät väärin tehdyistä suunnitelmista tai rakennuttajien virhearvioinneista johtuen. Tämä vaikeuttaa investointien koordinointia.

Kunta saattaa suunnitella investoinnin toteuttamista ja säästää varat etukäteen, mutta jos kokonaisuus on jo täynnä, aiheutuu ristiriitoja.

Toimintamenot pysyvät investointeja paremmin kurissa etenkin menosanktioiden vuoksi. Johtajat välttävät oman alueen budjettiylityksiä. Kun kunnan kaikki yksiköt tähtäävät 99 % kulutukseen suhteessa budjetoituun, jää koko kunta helposti muutama prosenttiin budjetoidusta (ylijäämien summautuesssa). Menojen koordinointi ei ole, edellä mainitusta johtuen, koko kuntasektorin tasolla täysin mahdollista. Koordinoinnissa tähdätäänkin tietty marginaaliin suhteessa sovittuun, sama koskee tietenkin myös budjettien koordinointia.

Jotkin kunnista tekevät strategisesti ylisuuren budjetin, josta voivat antaa periksi koordinaatioprosessin edetessä. Kuntaliiton on vaikea tietää, mikä on todellinen investointi- ja menotarve yksittäisessä kunnassa. Verkostoilla, kuntien tuntemisella sekä muulla hiljaisella tiedolla on oma merkityksensä kuntakohtaisia budjetteja koordinoitaessa. Kuntaliitolla on tietoa myös pormestareista ja heidän asemastaan omassa kunnassa. Jotkin pormestarit eivät välttämättä pysty vaikuttamaan oman kunnan budjetin puolesta puhujia vastaan. Kuntaliiton tietämys siitä, mitkä kunnat ovat lähtökohtaisesti yhteistyöhaluisia, mitä kuntia kannattaa painostaa jne. helpottaa koordinaatiotehtävän toteuttamista. Tämä antaa merkittävän roolin Kuntaliitolle osana Tanskan julkisen talouden tasapainotusta. Toisaalta Kuntaliiton on onnistuttava toimittamaan vuosittainen koordinaatio. Valtiovarainministeriön näkökulmasta järjestelmä on toimiva, Kuntaliitto varmistaa, että kunnat pysyvät sovitussa.

Järjestelmään liittyvä priorisointi on poikkeuksellinen etu. Ilman kokonaisuuden rikkuamista, osa kunnista voi esimerkiksi siirtää investointejaan ajallisesti, jotta suuremassa hätässä olevat kunnat voisivat toteuttaa elintärkeitä investointinsa. Budjetointiin liittyvän koordinaatio-ongelman vuoksi tarvitaan ulkopuolinen taho (Kuntaliitto) joka mahdollistaa koordinaation. Näin resurssien allokatio voisi teoriassa olla parempaa, mikäli koordinaatioprosessi onnistuu mahdollisimman hyvin. Tätä voidaan pitää Tanskan mallin hyvänä erikoispiirteenä tai ainakin mahdollisuutena.

Näkökulma - pääkaupungin talous ja investointitarpeet

Kööpenhamina on yli puolen miljoonan asukkaan kaupunki ja sitä ympäröivällä metropolialueella asuu yli 1,7 miljoonaa asukasta. Pääkaupunkiseutu muodostaa oman talous- ja työssäkäyntialueen, mikä on johtanut siihen, että pääkaupunkiseutualueella on oma valtionosuuden tasausjärjestelmä.

Kööpenhaminan kaupungin organisaatio jakautuu 7 osioon, joista jokaista hallinnoi oma pormestari. Keskushallinnon tehtävänä on vahtia kaupungin budjettikuria ja koota yhteen kaupungin budjetti. Kööpenhaminan budjetti on viimeisen kymmenen vuoden ajan laadittu siten, että budjetti on aina reaalisesti 1,3 % edellisvuotta pienempi, leikkaukset toteutetaan pääsääntöisesti ns. juustohöylämenetelmällä.

Kööpenhamina koostuu sosioekonomialtaan hyvin erilaisista alueista. Vaikka keskimääräinen kööpenhaminalainen ei ole julkisten palveluiden suurkuluttaja, on kaupungissa erityisryhmiä jotka aiheuttavat paljon kustannuksia.

Budjetista noin 50 % jaetaan ennalta määriteltyjen kriteerien (mm. demografia) perusteella. Muuttoliike aiheuttaa ongelmia Kööpenhaminan investointisuunnitelmille. Etenkin akateemiset vastavalmistuneet muuttavat työn perässä kaupunkiin. Perheen laajentuessa perheet muuttavat usein ympäristökuntiin. Kehitys heijastuu asuntomarkkinoiden kohtaanto-ongelmana.

Kööpenhaminan nykyinen pormestari antoi lupauksen siitä, että kaikki alueen koulut peruskorjataan. Kaupunki on panostanut myös halvemman hyvinvoinnin investointiohjelmaan, jossa investoinnit kohdennetaan siten, että ne tähtäävät vähentämään toimintamenoja ylläpidettävän pääomakannan lisääntymättä. Tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa digitalisaatiota, asiakkaiden itseohjautuvuutta ja tilakäytön tehostamista.

Kööpenhamina budjetoit ensivaiheessa vuodelle 2017 palvelutuotannon toimintamenoja noin 24,7 miljardia kruunua (noin 3 mrd. €) ja investointeja noin 3,3 miljardia kruunua (noin 0,5 mrd. €).

6.4 Kuntien menojen koordinointi

Sen lisäksi, etteivät kunnat saa budjetoida yli sen mitä valtion kanssa on sovittu, on niiden myös varmistettava, ettei menojen toteuma ylitä budjetoitua. Vuonna 2010 Kuntaliiton vastuuta lisättiin menojen koordinoinnin suhteen. Kuntaliiton koordinaatiiovastuu liittyy budjettien lisäksi siten myös toteutuneisiin menoihin.

Kuntaliitto kerää kesän jälkeen kuntien omat ennusteet loppuvuoden toteumasta ja ennustaa siten koko vuoden toteuman. Mikäli menoennuste on ylittää sovitun, on Kuntalii-

ton aloitettava koordinaatioprosessi loppuvuodeksi ja pyrkiä hillitsemään kuntien menokasvua. Tämä voidaan toteuttaa myös kuntien välisin priorisoinnein koska sanktiot lauskeavat aina kuntien yhteenlasketun summan perusteella. On tyypillistä, että toimintamenoja koskeva ennuste alittaa, kun taas investointeja koskeva ennuste ylittää budjetoidun. Investoinneissa ei toistaiseksi ole toteutumaa koskevaa menosanktioita.

Syyskuussa 2016 tilanne näytti tyypilliseltä, kuntien yhteenlaskettu arvio loppuvuoden tilanteesta ennustaa toimintamenojen osalta 317 miljoonan kruunun alituksen ja investointimenojen osalta jopa yli 4 miljardin kruunun ylityksen. Arvio loppuvuodesta perustuu kuntien tilinpäätösennusteisiin. Kuntaliiton on tässä vaiheessa saatava neuvoteltua kuntien loppuvuoden investointeja alemmalle tasolle ja toimintamenoja korkeammaksi. Seuraavan vuoden tekninen budjetti on riippuvainen edellisvuoden toteumasta, joten kuntien ei kannata alittaa kokonaisraamia merkittävästi.

Vaikka investoinneissa ei ole käytössä menosanktioita, 4 miljardin kruunun ylitys olisi liian suuri ja takaisi sen, että investointien menosanktiot otettaisiin myös käyttöön. Toisaalta on tiedossa, että investoinnit tulevat laskemaan tästä ja että osa investoinneista lykkääntyy seuraavalle vuodelle kuntien arvioista huolimatta. Neljän miljardin kruunun ylitys on kuitenkin niin suuri, että se jättää Kuntaliitolle koordinointi- ja neuvottelutyötä.

6.5 CASE: Vuotta 2017 koskeva budjettikoordinaatio

Kesäkuu-elokuu 2017

Kuntaliitto ja hallitus pääsivät sopuun vuoden 2017 kokonaisraamista kesäkuun 2016 alussa. Sopimukseen kirjattiin uutena asiana mm. modernisointi- ja tehostamisohjelma, jonka puitteissa kokonaisraamia vähennetään vuodesta 2017 lähtien vuosittain 0,5 mrd. kr. mikäli säästökohteita löydetään 1 mrd. kr. edestä. Valtio, Kuntaliitto ja kunnat osallistuvat yhdessä etsimään tehostamiskohteita (normit, sääntely, byrokratia jne.). Hallinnon

.....

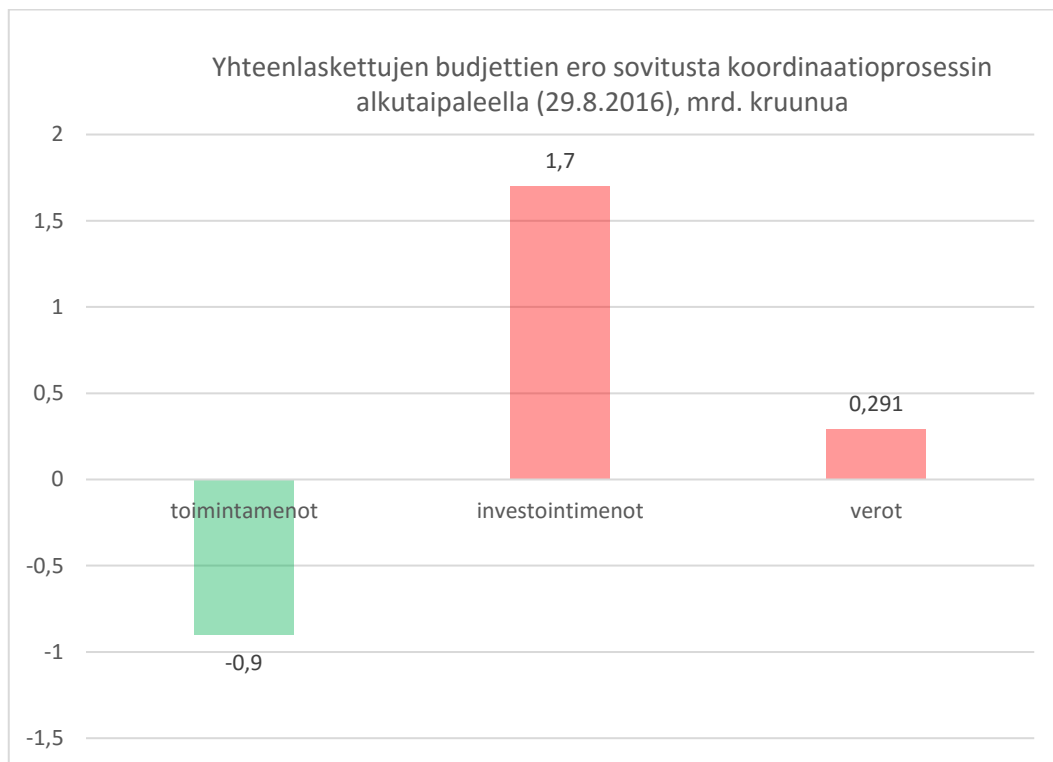
tehostamisesta on arvioitu jo 0,3 mrd. kr. säästö vuodelle 2017. Investointien raami laski edellisvuodesta (16,7 mrd. kr.) tasolle 16,3 mrd. kr.

Sosiaali- ja sisäministeriö julkaisi kesäkuun lopulla laskelmat kuntien valtionosuuksista, sanktiopoolien suuruuksista ja tiedot lainoista joita kunnat voivat hakea. Ministeriö julkaisi myös valtion takauksen suuruuden (taattu veropohja), jotta kunnat voivat valita valtion takauksen tai budjetoida omien laskelmien pohjalta. Samaan aikaan julkaistiin myös alueille myönnettävän valtionosuuden määrä.

Kuntaliitto lähetti tässä vaiheessa laskelmat teknisistä budjeteista kuntiin, joissa avattiin valtion kanssa tehdyn sopimuksen sisältö kunnille ja laskettiin kuntakohtaiset raamit. Kunnat laativat kesän aikana ensimmäisen budjettiversion edellä mainittujen tietojen pohjalta.

Vuoden 2017 budjetteja koskeva koordinaatioprosessi alkoi elokuussa 2016. Kunnat olivat tähän mennessä lähettäneet Kuntaliitolle ensimmäiset budjettiversionsa ja Kuntaliitto laski yhteen budjettien menot. Kuntien alustavien budjettien mukainen tilanne näytti tuolloin noin 900 miljoonan kruunun alitusta toimintamenoissa ja vajaan kahden miljardin kruunun ylitystä investointimenoissa.

Alkutilanteessa Odense näytti nostavan veroprosenttiaan yhdellä %-yksiköllä, mikä merkitsisi noin 300 miljoonan kruunun lisäverotuloja. Vain kaksi kuntaa ilmoitti laskevansa veroprosentteja. Alkuperäiset veromuutokset olisivat johtaneet merkittäviin sanktioihin, koska budjettisopimukseen kirjattu kuntien verorasite olisi ylitetty lähes 300 miljoonalla.



Yleensä isot kunnat (mm. Kööpenhamina, Århus, Aalborg, Odense) ovat tehneet ison budjetin ja ovat valmiita leikkaamaan suhteellisesti pienen osuuden, joka on absoluuttisesti niin iso, että se riittää tasapainottamaan kokonaistilanteen. Vuotta 2017 koskevalla kierroksella isot kunnat olivat kuitenkin tehneet realistiset budjetit jo ensimmäisellä kierroksella ja näissä ei ollut paljon leikkausvaraa. Tilanne vaikeutti Kuntaliiton asemaa, koska tällä kierroksella Kuntaliiton oli pystyttävä aktivoimaan laajempi kuntajoukko.

Tilannetta vaikeutti myös lähestyvät vaalit. Kuntapoliitikoilla voi olla insentiivinä ajaa läpi investointeja turvatakseen ääniä. Toimintamenoja voidaan leikata vaalien lähestyessä, jotta varoja voidaan kanavoida investointeihin. Kokonaiskehityksen kannalta tämä on ongelmallista. Valtion ja kansantalouden näkökulmasta on merkityksellistä missä suhteessa julkisen kulutus ja investoinnit ovat. Kansantalouden kannalta on merkitystä, kasvattaako julkista pääomakantaa.

Sosiaali- ja sisäministeriö ilmoitti elokuussa kunnille mihin tarkoitukseen ja kuinka paljon kunnat voivat hakea lainaa. Kuntien lainanotto Tanskassa on todella säänneltyä. Ministe-

riö antoi 57 kunnalle luvan lainanottoon kolmessa eri poolissa, joissa lainan käyttötarkoitus on rajattu. Lainoja myönnettiin pääosin tehostamishankkeisiin, jotka tähtäsivät modernisointiin ja jotka vähentävät tulevia toimintamenoja. Kunnat voivat hakea lainaa enintään 1,35 miljardin kruunun edestä vuonna 2017.

Pooli1 (650 milj. kr.):

46 kuntaa saa luvan ottaa lainaa investointeihin ja projekteihin (97 kpl) joilla saavutetaan vähintään 7 % toimintameno säästö. Kohteita ovat esimerkiksi päiväkotien ja koulujen remontit ja it-investoinnit. Investoinnin tulee säästää tulevia menoja.

Pooli2 (200 milj. kr.):

13 kuntaa saa lainaoikeuden kulttuuri- ja urheilutoimen rakennushankkeisiin ja ilmastonmuutoksen estämiseen tähtääviin investointeihin.

Pooli3 (500 milj. kr.):

32 heikossa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa saa ottaa lainaa likviditeetin parantamiseksi.

Syyskuu 2017

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti syyskuussa, että neljä kuntaa voivat nostaa veroprosenttejaan yhteensä 200 miljoonaan kruunuun asti ilman yksilöllisiä sanktioita. Mikäli muut kunnat eivät laske prosenttejaan vastaavalla summalla, rahoitetaan 200 miljoonaa kollektiivisella sanktiolla, jotta keskimääräinen veroaste ei nouse. Tästä on sovittu Kuntaliiton ja valtion välisessä sopimuksessa.

Holbæk, Odense, Læsø ja Rebild hakivat lupaa verokorotuksiin yhteensä 266 miljoonalla kruunulla. Kaikki neljä kuntaa saivat luvan veroprosenttien nostoon yhteensä 200 miljoonalla kruunulla. Odense laski tässä vaiheessa verokorotuksen 1 %-yksilöstä 0,5 %-yksikköön, joka vastaa noin 150 miljoonan kruunun lisätuloja. Mikäli kunnat pysyvät 200 miljoonan kruunun sisällä, ei näille kunnille tule yksilöllisiä verosanktioita (ks. luku 8 sanktiot).

Kunnille myönnetyt vapautukset yksilöllisistä sanktioista

	(milj. kr.)
Holbæk	34,6
Odense	145,7
Læsø	1,8
Rebild	17,9
Yhteensä (pooli)	200

Kuntaliitto joutui tehostamaan koordinaatioita investointien lisäksi myös veroprosenteissa. Jos neljä kuntaa nostaa verojaan 200 miljoonalla kruunulla ja kukaan ei laske, jae-taan 200 miljoonan kruunua kollektiivisanktioina kaikkien kuntien kesken. Kuntaliiton on tässä vaiheessa löydettävä kuntia, jotka ovat valmiita alentamaan veroprosenttejaan vastaavasti 200 miljoonalla kruunulla. Veroprosenttia alentavat kunnat saavat automaattisen korvauksen kompensatiopoolista. Kuntasektorin kannalta on siten edullista, että mahdollisimman iso osuus poolista saadaan käytettyä.

Kuntaliitto oli yhteydessä ensimmäisen ja toisen (22.9) pormestarien kokouksen välissä jokaiseen kuntaan. Myös pieniin ja kokonaisuuden kannalta merkityksettömiin kuntiin oltiin yhteydessä, jotta kokonaiskuva saadaan selvitettyä koko kuntakentälle. Seuraava

.....

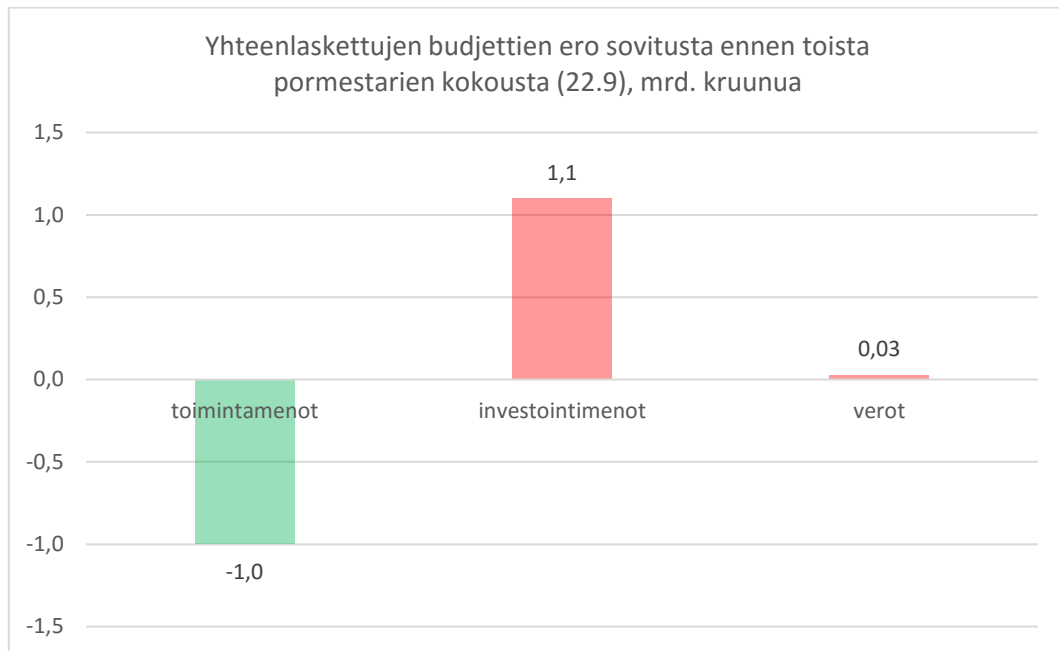
tilannearvio budjettien suhteesta sovittuun julkaistaan toisessa pormestarien kokouksessa. Mikäli yhteenlasketut budjetit ylittävät edelleen sovituksen, on Kuntaliiton tiukennettava otetta. Vuotta 2017 koskevalla neuvottelukierroksella ei järjestetty talousjohtajien kokousta ensimmäisen ja toisen pormestarikokouksen välissä.

Budjettikoordinaatio on tiukentunut vuosi vuodelta. Kokonaissopimus on ollut jo edellisinä vuosina tiukka investointien osalta, minkä lisäksi se on alempi vuodelle 2017 kuin vuodelle 2016. Edellisten vuosien investointeja on jouduttu siirtämään tuleville vuosille, vaikka kunnilla olisi ollut varaa niiden toteuttamiseen. Siirrettävien investointien määrä on kasvanut, jolloin paine investointibudjettia kohtaan on kasvanut (lumipalloilmiö).

Kuntaliitto katsoo investointien tasoa euroa asukas muodossa, jolloin nähdään millä kunnilla investointitaso on korkea ja mihin kuntiin kannattaa asettaa painetta. Kahdenvälisten neuvottelujen jälkeen Kuntaliitto laatii listan seuraavaa pormestarien kokousta varten, jossa tehdään näkyväksi mitkä kunnat ovat valmiita tulemaan vastaan. Tämä luo vertaispainetta muille kunnille. Kuntaliitto pitää muiden kuntien budjettitiedon salaisena kokouksien välissä, neuvotteluaseman ja koordinaatiovallan säilyttämiseksi.

Toinen pormestarien kokous 22.9

Syyskuun 22. päivä järjestettiin seuraava pormestarien kokous. Kuntaliitto kokosi tässä vaiheessa kuntien uudet budjetit ja laati kokousta varten ajantasaisen listan, jolla tehtiin näkyväksi se, mitkä kunnat ovat valmiita kontribuimaan koordinaatioon. Tässä vaiheessa investoinnit olivat tulleet alas noin 600 miljoonaa kruunua, mutta ylitystä oli edelleen 1,1 mrd. kruunua suhteessa sovittuun. Toimintamenot olivat tässä vaiheessa edelleen noin 1 mrd. kruunua alle sopimustason.



Verotulojen osalta tilanne näytti jo tässä vaiheessa paremmalta, vain kolme kuntaa oli nostamassa veroprosenttejaan, vaikka neljällä kunnalla olisi ollut mahdollisuus veroprosentin nostoon ilman yksilöllisiä sanktioita. Samanaikaisesti Kuntaliitto onnistui neuvottelemaan 15 kunnan osalta veroprosentin laskusta. Veroprosenttien nostojen euromääräinen vaikutus oli nyt vain noin 30 miljoonaa kruunua veroprosenttien laskua suurempi (140 milj. ja 110 milj.).

Koordinaatioprosessin lopputulos

Veroprosenttia laski loppujen lopuksi lähes neljännes kunnista, joka tasapainotti neljän kunnan veroprosenttinnoston. 22 kuntaa laskivat veroprosentteja yhteensä 160,5 miljoonalla kruunulla, neljä kuntaa nosti lähes vastaavalla summalla.

Lopulliset budjettitiedot julkaistaan tammikuussa 2017, mutta tilanne näyttäisi vakiintuvan toimintamenojen osalta 0,5 miljardin ja investointimenojen osalta 0,5 miljardin ylitykseen. Tätä voidaan pitää Kuntaliiton kannalta onnistuneena koordinaationa. Toimintamenojen alitus ja investointimenojen ylitys antavat pohjaa seuraavan vuoden menotaseoneuvotteluihin.

Aiemmista vuosista poiketen vuodelle 2017 jopa 16 kuntaa hylkäsi valtion takaukseen. Verotuloennusteet ovat muuttuneet selvästi valtion takausta paremmaksi, joten kunnat ovat ottaneet riskin ja hylänneet valtion takauksen. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien tuloosuus on näiden kuntien osalta budjetissa isompi, ja se johtaa myös siihen, että näillä kunnilla on todennäköisesti painetta kasvattaa investointimenoja (suhteessa tekniseen laskelmaan). Taloudellinen tilanne näyttää parantuneen (ennusteen mukaan) valtion takauksen hylänneiden kuntien osalta.

Valtion takauksen hylkääminen asettaa jonkin verran painetta investointimenoihin, koska kyseiset kunnat budjetoivat tuolloin enemmän tuloja ja menoja. Kokonaissopimukseen on sisällytetty noin 250 miljoonaa kruunua puskuria siltä varalta, että osa kunnista päättää hylätä valtion takauksen. Valtion takauksen hylkäämisen ja oman budjettilaskelman kautta saadut lisätulot käytetään todennäköisesti kertaluontoisiin investointeihin jotka eivät kasvata kuntien pysyviä toimintamenoja. Valtion takaukseen liittyvän riskin takia kunnat tuskin käyttävät kaikkia varoja välittömästi, joten lisätulot eivät kasvata investointipuolta täysimääräisesti.

7 Budjetoinnin periaatteita

7.1 Kehyksen rajausta ja yhtiöiden huomioiminen

Tanskan malli on kassavirtapohjainen. Investoinnit lasketaan täysimääräisesti kokonaiskehykseen eikä niitä jaksoteta poistoina eri vuosille, kuten Suomen talouden ohjauksessa. Koska kuntien lainanotto on poikkeuksellisen säänneltyä ei investointeja rahoiteta juurikaan lainalla. Lainaa voi käytännössä ottaa vain tiettyihin erityistarpeisiin ja heikon taloudellisen tilanteen kunnat voivat saada poikkeuslupia lainanottoon. Kunnilla oli lainaa vuonna 2016 noin 60 mrd. kruunua mikä vastaa noin 8 mrd. euroa. Kuntien lainanotto on keskitetty Kommune Kreditille.

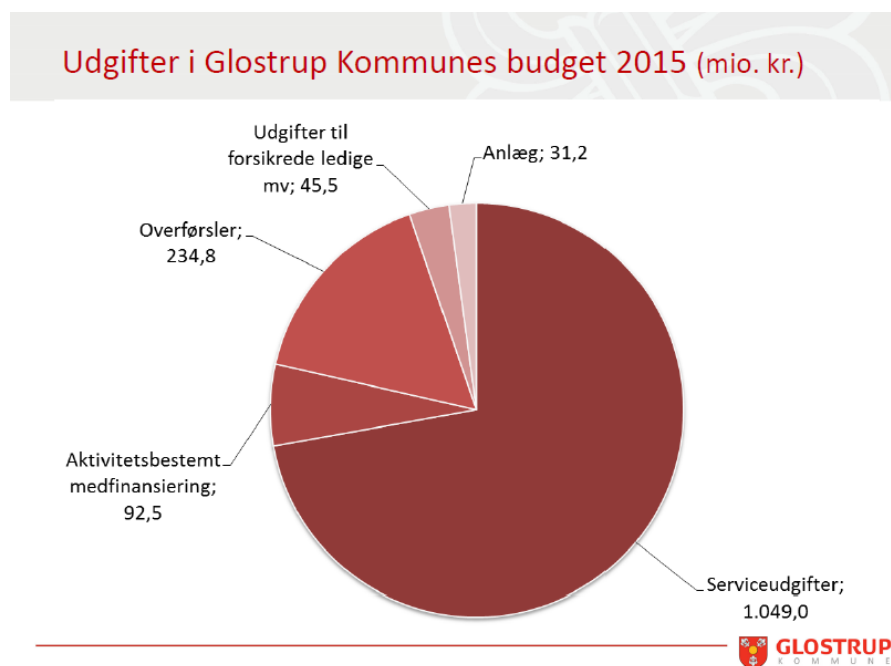
Osa kunnista tekee kuitenkin rinnalla kustannuspohjaista laskentaa, jossa investoinnit jaksotetaan eri vuosille. Tämä laskenta tehdään erillisenä ja sitä ei saa sekoittaa tilinpäätöksissä. Kustannuspohjaista laskentaa käytetään esimerkiksi muille kunnille myytyjen palveluiden hinnoittelussa (esimerkiksi vammaispalvelut ja sijaishuolto).

Käytännössä kunnat rahoittavat investointinsa säästämällä investointivarat etukäteen. Tanskan malli on lähellä rahoituslaskelman käsitettä toiminnan ja investointien rahavirta. Kokonaismenojen (toiminta- ja investointimenot) tulee alittaa kokonaistulot vuositasolla. Kassavirtaiseen malliin liittyy hyvät ja huonot puolensa. Yhdessä menosanktioiden kanssa se mahdollistaa tiukemman talouden ohjauksen, toisaalta se on joustamaton.

Toimintamenot- ja investoinnit käsitellään budjetteja ja menokehitystä tarkasteltaessa erikseen. Investoinneiksi luetaan tässä menettelyssä lähinnä pitkän ajan pysyvät vastaukset kuten rakennusinvestoinnit. Investointikehitys ei siten koske kaikkia investointeja.

Kuntien budjetointitekniikkaa on säännelty suosituksin kuten Suomessakin, jonka lisäksi budjetointia koskevat yleiset säännöt kuten alijäämän budjetointikielto, raha- ja kasvarojen minimi ja lainanoton rajoitukset. Näiden lisäksi on tekniset säännöt jotka määrittelevät muun muassa sitovuustasot ja budjettilylysten hyväksymisprosessit.

Budjettineuvottelut eivät kosketa kuntien budjetteja kokonaisuudessaan, vaikkakin valtaosaa niistä. Budjettikoordinaatioita käydään käytännössä palvelutuotannon toimintamenojen ja investointien osalta. Esimerkiksi Glostrupin kunnan osalta vuoden 2015 budjettikoordinaatioon mukaan lasketut toimintamenot olivat noin 1 mrd. kruunua ja investoinnit noin 30 miljoonaa, nämä yhteensä vastasivat noin 74 % budjetista. Toimintamenoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä palveluiden järjestämisestä sekä tuottamisesta aiheutuvia juoksevia kustannuksia ilman poistoja (huom. investointeja ei jaksoteta). Esimerkiksi tulonsiirtoja ja terveydenhuollon osarahoitusta ei lasketa osaksi neuvottelun ja koordinaation kehystä.



Kuvio 11. Menojen jakautuminen Glostrupin kunnan vuoden 2015 budjetissa. (Lähde: Glostrup 2016)

Budjettikoordinaatiota sekä kehyksen rajausta ohjaa periaate joka jakaa kuntien toiminnan verorahoitteiseen (julkisesti rahoitettu palvelutuotanto) ja käyttäjämaksuilla rahoitettuun toimintaan. Vain verorahoitteinen toiminta lasketaan osaksi kehystä. Esimerkiksi jäte- ja vesihuolto katetaan lähes täysin asiakasmaksuin ja koordinaatio ei koske kyseisiä palveluita. Päivähoidossa asiakasmaksulla katetaan maksimissaan 25 % kokonaismenoista. Näiden palveluiden osalta kehykseen lasketaan nettokustannukset, asiakasmaksujen osuutta ei lasketa budjettineuvotteluihin. Kunta voi siten lisätä vapaasti menojaan palveluissa missä menolisäys katetaan maksuilla.

Tanskan kunnat ovat perustaneet yhteistoiminnan vuoksi yhteisiä kuntaomisteisia yhtiöitä (joint municipal companies), jotka ovat vastine Suomen kuntayhtymille. Esimerkiksi palolaitoksia on keskitetty viime vuosina ja kunnat ovat perustaneet yhteisiä kuntaomisteisia yhtiöitä hoitamaan tätä tehtävää. Mikäli nämä yhtiöt hoitavat kunnallisia tehtäviä, kuten keskitetyt palolaitokset, lasketaan kunnan yritykselle maksamat maksut ja maksuosuudet kehykseen. Yrityksiä itsessään ei lasketa mukaan kehykseen koska tarkastelua ei tehdä konsernitilinpäätökseen perustuen.

Koordinaatio ei toisaalta kosketa kuntien omistamia yrityksiä, jotka hoitavat ei kunnallisia tai asiakasmaksuin katettavia palveluita. Esimerkiksi Kööpenhaminan metro sekä satama-alueiden kehitysyritys (CPH City & Port Development) ovat kehyksen ulkopuolella. Kuntaomisteisilla yhtiöillä on myös mahdollisuus ottaa lainaa Kommune Kreditin kautta, jos yhtiö saa omistajakuntien takauksen lainalleen. Mikäli markkinoilla toimiva yhtiö saa lainan Kommune Kreditin kautta, on sen maksettava erillistä maksua omistajakunnilleen. Maksun tarkoituksena on estää kilpailuvääristymä.

7.2 Alijäämän budjetointia koskevat säännöt

Kuntien budjettien pitää olla tasapainossa kokonaisuudessaan.

Kokonaisbudjetin lisäksi palvelutuotannon nettotoimintamenojen (menot-myynnit-asiakasmaksut ja muut tulot), nettokorkomenojen ja vanhoista eläkkeistä aiheutuvien menojen pitää olla pienemmät kuin verorahoitus yhteensä. Kunta ei saa tehdä alijäämää edellä mainitun määritelmän mukaan. Edellä mainittu ei pidä sisällään täysimääräisesti asiakasmaksuilla rahoitettua toimintaa kuten esimerkiksi jäte- ja vesihuoltoa, vanhusten palveluasumista (asumisen osuus eli vuokra) eikä myöskään tulonsiirtoja, joihin kunnat saavat rahoitusta valtiolta. Verorahoituksen tulee siis kattaa nämä menot, jotta kunnille jää rahoitusta tulevia investointeja varten.

Kunnat noudattavat tiukasti sosiaali- ja sisäministeriön kustannuslaskenta- ja kirjanpitoluokitusta, jonka mukaan toimintamenot jaetaan seitsemälle päätilille, joista kuusi lasketaan osaksi alijäämätarkastelua. Näille kuudelle päätilille budjetoidut menot eivät saa aiheuttaa alijäämää eli ylittää kunnan budjetoimaa verorahoitusta (joko valtion takaus tai oma laskelma). Päätiliä 1 lukuun ottamatta, alijäämää tarkasteltaessa mukaan lasketaan kaikille menotileille kirjautuvat nettomenot eli esimerkiksi asiakasmaksut vähennetään menoista.

Päätilit:

Tili 0	Kaupunkikehitys, asunnot ja ympäristö
Tili 1	Vesihuolto, jäte- yms. muu toiminta jota ei lueta osaksi julkisesti rahoitettua palvelutarjontaa (katetaan asiakasmaksuin tai myyntituloin, ei verorahoitteinen toiminta) ➤ Ei lasketa osaksi alijäämätarkastelua, näiden tehtävien nettomenot tulisi netottua joka tapauksessa nolnaan koska menot katetaan asiakasmaksuilla (ainakin pitkällä aikavälillä).
Tili 2	Liikenne ja infrastruktuuri
Tili 3	Opetus ja kulttuuri
Tili 4	Terveystenhuolto
Tili 5	Sosiaalihuolto ja työttömyys
Tili 6	Keskityt toiminnot ja hallinto
Tili 7	Korkotulot, valtionosuudet, verotulot yms.

Päätilirakenne on peräisin Tanskan kuntien 70-luvun hallinnollisesta rakenteesta. Tilien määrä on pysynyt samana jo pitkään. Kunnat eivät ole enää organisoitu vanhan rakenteen mukaan, joten käytännössä kunnat tekevät kustannuslaskentaa jossa kustannukset jaetaan vanhan hallintorakenteen mukaisille tileille. Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien kustannuslaskenta Tanskassa on laadukasta. Tämän tiedon perusteella kunnat saavat jaettua kulunsa luotettavasti eri päätileille (tehtäville).

Kunnat budjetoivat ja seuraavat kustannuksia sosiaali- ja sisäministeriön luokituksen perusteella. Tässä luokituksessa määritellään kirjanpitosäännöt sekä tehtäväluokitus, jota kuntien tulee noudattaa. Luokitukset on viety suoraan järjestelmiin, joten tietotuotanto ja budjetointi ovat kohtuullisen standardoituja. Koska osa kuluista sisällytetään budjetti-koordinaatioon ja osa jää sen ulkopuolelle, on erityisen tärkeää, että kunnat noudattavat tililuokitusta täsmällisesti. Tietenkin osa kirjauksista on tulkinnanvaraisia, esimerkiksi milloin menoerä kirjataan investoinniksi ja milloin perusparannukseksi joka voidaan katsoa osaksi toimintamenoja.

8 Sanktiot

Aiempien budjettilytysten vuoksi tarvittiin järjestelmä joka loisi tarpeeksi suuren kannustimen pysyä sovitussa. Sanktiojärjestelmä on lakisääteinen eli sanktiosta ei neuvotella. Varsinainen budjettisopimus ei ole laillisesti sitova eli kunnat voivat rikkoa sen, mutta silloin sanktiojärjestelmä rankaisee kuntia sekä yksilö- että kollektiivitasolla.

Sanktiojärjestelmä jakaantuu kolmeen osaan:

- 1) budjettisanktiot,
- 2) menosanktiot,
- 3) verosanktiot.

Sanktiojärjestelmä nykymuodossaan on ollut tehokas. Budjetti- ja menosanktioita ei ole vielä käytetty. Verosanktio on asetettu kerran yhdelle kunnalle, joka teki budjetoinnin yhteydessä laskuvirheen. Ennen verosanktioiden asettamista, kunnat tekivät enemmän veroprosenttimuutoksia.

8.1 Budjettisanktiot

Budjetteja koskevat sanktiot astuvat voimaan, mikäli kuntasektori (kunnat yhteensä) budjetoivat yli sen mitä Kuntaliiton ja valtion välillä on sovittu. Budjettisanktiot katsotaan erikseen toimintamenoista ja investoinneista. Könttäsimmäisestä valtionosuudesta

3+1 miljardia kruunua on ehdollista. Mikäli kunnat rikkovat sovitun, jättää valtio maksamatta ehdollisen valtionosuuden. Koska valtionosuuden maksatus tapahtuu kuukausittain, pystyy valtio reagoimaan ylitykseen jo kyseisenä budjettivuonna.

Toimintamenoja koskeva ehdollinen valtionosuus on suuruudeltaan 3 miljardia kruunua. Mikäli kunnat (yhteensä) budjetoivat esimerkiksi 0,5 miljardia yli sovitun, vähennetään ylitys täysimääräisesti ehdollisesta valtionosuudesta. Edellä mainitussa tilanteessa valtionosuutta maksettaisiin 2,5 miljardia kruunua. Jos yksittäinen kunta esimerkiksi Kööpenhamina budjetoit 0,5 miljardia kruunua yli sovitun ja muut kunnat pysyvät sovitussa, laskee kaikkien kuntien yhteenlaskettu valtionosuus 0,5 miljardia. Eli yksittäisen kunnan ylityksestä rankaistaan kokokuntasektoria, mikäli yksittäisen kunnan ylitys vetää koko sektorin ylin sovitun.

Tarkastelu tehdään kuntasektorin kokonaistasolla eli yksittäiset kunnat voivat lisätä budjetoituja menoja, jos toiset vähentävät. Maksimisanktio on ehdollisen valtionosuuden kokonaismäärä eli 3 miljardia kruunua. Investointimenojen osalta vastaava summa on 1 miljardia kruunua. Investointien osalta logiikka toimii samoin kuin toimintamenojenkin suhteen.

8.2 Menosanktiot

Järjestelmään on sisällytetty budjettisanktiosta erilliset menosanktiot, jotka lasketaan toteutuneesta menokehityksestä. Menosanktiot koskettavat ainoastaan toimintamenoja. Pahimmassa tapauksessa kunnat voisivat saada sekä budjetti- että menosanktion.

Menosanktiojärjestelmä aktivoituu, mikäli koko kuntasektori (kunnat yhteensä) on tehnyt menoylityksen. Tässä vaiheessa katsotaan mitkä kunnat ovat aiheuttaneet ylityksen. Ylitys vähennetään tavallisesta valtionosuudesta täysimääräisesti. Vähennys jaetaan siten, että 60 % ylityksestä kohdennetaan kyseiselle kunnalle ja 40 % jaetaan kollektiivi-

.....

sesti kuntien kesken. Jos Kööpenhamina tekisi esimerkiksi 10 miljoonan kruunun ylityksen, vähennettäisiin Kööpenhaminan valtionosuutta 6 miljoonaa ja muiden kuntien valtionosuuksia 4 miljoonaa. Sanktio vähennetään seuraavan budjettivuoden valtionosuuksista.

Menoylitys lasketaan lähtökohtaisesti vertaamalla toteutuneita menoja budjetoituihin menoihin. Sisäministeriöllä on kuitenkin nimellinen oikeus vaihtaa vertailukohdaksi budjettisopimukseen perustuvat menotasot. Vertailukohdan vaihto on valtion näkökulmasta perusteltua, jos kuntien yhteenlaskettujen budjettien ja valtion kanssa tehdyn budjettisopimuksen välillä on eroa. Käytännössä menosanktiojärjestelmän vertailukohdan vaihdosta käytäisiin neuvottelut Kuntaliiton, valtiovarain- sekä sisäministeriön kesken.

8.3 Verosanktiot

Budjetti- ja menosanktioiden lisäksi Tanskassa käytetään verosanktioita. Verosanktioiden tarkoituksena on pitää kokonaisveroaste vakiona. Yksittäisten kuntien veroprosenttimuutokset eivät saisi vaikuttaa kokonaisveroasteeseen. Kunnat voivat nostaa veroprosenttejaan, jos toiset kunnat laskevat niitä vastaavasti.

Verosanktiot noudattavat samaa logiikkaa kuin budjetti- ja menosanktiotkin eli ne laukeavat, mikäli kuntien yhteenlaskettu veroaste nousee. Tässä vaiheessa katsotaan mitkä kunnat ovat nostaneet veroprosenttiaan. Verosanktio jakautuu yksilölliseen (prosenttia nostanut kunta) sekä kollektiiviseen rangaistukseen. Veroaste mitataan euromääräisesti, eli jos yksi iso kunta laskee prosenttiaan, moni pieni kunta voi nostaa prosenttejaan.

Verosanktiojärjestelmä on helpoin kuvata esimerkin avulla. Taulukossa 2 on kuvattu verosanktion jakautuminen esimerkkitalanteessa, jossa Odensen kunta nostaa veroprosenttiaan siten, että se saa 100 miljoonaa kruunua lisätuloja, mutta muut kunnat pitävät veroasteen samana. Kuntien yhteenlaskettu veroaste on noussut ja siitä seuraa taulukon 2 mukaiset sanktiot:

	Odense	Muut kunnat
1. Vuosi	- 75 milj. kr	- 25 milj. kr
2. Vuosi	- 50 milj. kr	- 50 milj. kr
3. Vuosi	- 50 milj. kr	- 50 milj. kr
4. Vuosi	- 25 milj. kr	- 75 milj. kr
5. Vuosi	0	- 100 milj. kr

Taulukko 2. Esimerkki verosanktioiden määräytymisestä.

Ensimmäisenä vuotena Odense maksaa 75 % ja muut kunnat maksavat 25 % sanktioista. Muiden kuntien sanktio jaetaan asukasmäärän perusteella. Verotuloista jää prosenttia nostaneelle kunnalle vain 25 % ensimmäisenä vuotena. Sanktio siirtyy vähittäin muiden kuntien maksettavaksi, jolloin 5. vuotena sanktiosta 100 % maksetaan muiden kuntien puolesta. Tämä on ensimmäinen vuosi jolloin Odense olisi saanut tässä esimerkissä kaiken lisääntyneen verotulon eli 100 miljoonaa kruunua lisätuloja. Sanktion vastaa kokonaisuudessaan lisääntynyttä verotuloa, jotta kokonaisuudessaan veroaste pysyy vakiona. Sanktiolaskelma on kiinteä eli se lasketaan ensimmäisen vuoden tietojen perusteella (ei tarkisteta vuosittain).

Sanktioon sisältyvä siirtymä on mitoitettu viiden vuoden pituiseksi, koska kunnallispoliittikot valitaan neljän vuoden välein. Järjestelmä sisältää insentiivin olla nostamatta veroprosenttia, koska valtaosa lisääntyneestä verotulosta jää saamatta ensimmäisen neljän vuoden aikana. Muille kunnille asetetut sanktiot aiheuttavat vertaispainetta budjetti-koordinaatioprosessissa.

Mikäli kunta laskee veroprosenttiaan, säilyttää se option veroprosentin myöhempään nostoon ilman yksilöllisiä sanktioita. Optio säilyy alkuperäiseen veroprosenttiin asti.

Veroprosentteja voidaan muuttaa vuosittain jossain määrin ilman yksilöllisiä sanktioita. Koska veroprosentteja verrataan aina edelliseen voi joidenkin kuntien veroaste olla historiasta johtuen väärällä tasolla, esimerkiksi jos kunnan demografia on muuttunut.

Sisäministeriö päättää vuosittaisesta varannosta (pooli) joka voidaan käyttää veroprosenttien nostoon. Kunnat voivat hakea pooliin ja poikkeusluvan saaneet kunnat voivat nostaa veroprosentteja maksimissaan sen verran, että lisäverotulot eivät ylitä varantoon varattua summaa. Varantoon varattu summa vähennetään kuitenkin tasan kaikilta kunnilta, jotta kokonaisveroaste ei nouse. Kyseessä on eräänlainen ”vapaudut vankilasta - kortti” joka vapauttaa kyseisen kunnan yksilöllisestä verosanktiosta.

Veroprosentin laskemista varten on olemassa oma varantonsa, jonka suuruus päätetään vuosittain. Tästä varannosta maksetaan ylimääräistä valtionosuutta veroprosenttia vähentäneille kunnille. Tarkoitus on kannustaa kuntien veroprosenttien laskuun. Lisävaltionosuudet lasketaan samoin mutta käänteisesti kuin verosanktiot (75%-50%-50%-25%-0%) eli kunta saa ensimmäisenä vuotena 75 % menetetyistä verotuloista valtionosuuksina. Mikäli varanto ei riitä kompensoimaan veroprosentin laskusta aiheutuvia veromenetyksiä, häviävät ne kunnat jotka ovat tehneet isoimmat prosenttimuutokset. Veromenetysten korvausvarantoon ei tarvitse hakea erikseen, kompensatio maksetaan automaattisesti veroprosenttia laskeneille kunnille.

9 Mikä johti sanktioihin ja tiukentuneeseen budjettikuriin?

Vuoden 2007 kuntarakennemuutoksen jälkeinen budjettisopimus ei pitänyt, kunnat rikkoivat tuolloin sekä meno- että verokehysten suhteessa sovittuun. Kyseisen vuoden kokonaissopimuksen rikkominen oli kulminaatiopiste vuodesta 2005 asti tapahtuneille budjettiylityksille.

Vuonna 2008 puhkesi kansainvälinen finanssikriisi, jonka vaikutukset olivat pahoja myös Tanskalle. Tanskalaiset pankit joutuivat vaikeuksiin ja asuntokupla puhkesi, jonka seurauksena yksityinen kulutus laski 4,5 % ja BKT kokonaisuudessaan laski 2 % vuodesta 2008 vuoteen 2009. Tästä seurasi paljon työttömyyttä. Vakaussopimuksen mukainen alijäämä kasvoi yli 3 % ja EU antoi huomautuksen Tanskalle alijäämän korjaamiseksi vuoteen 2013 mennessä. Finanssikriisistä syntynyt taloudellinen paine alkoi vaikuttaa poliittiseen ilmapiiiriin.

Vuonna 2008 alkanut finanssikriisi vaikeutti kuntien tilannetta lisäämällä mm. sosiaalisektorin menoja, kuntien oli vaikea pysyä budjeteissaan. Vuoden 2008 eduskuntavaalien jälkeinen oikeistohallitus päätti tiukentaa budjettikuria, toistuvien budjettiylitysten seurauksena. Tuolloin säädettiin ensimmäiset versiot sanktiolaeista, jotka eivät kuitenkaan vastanneet sitovuudeltaan nykyisellään voimassa olevia sanktioita. Ensimmäiset sanktiot eivät olleet automaattisia ns. institutionaalisia. Kuntaliitolta odotettiin samanaikaisesti lisääntyvää budjettikoordinaatiota ja vastuuta koordinaation onnistumisesta.

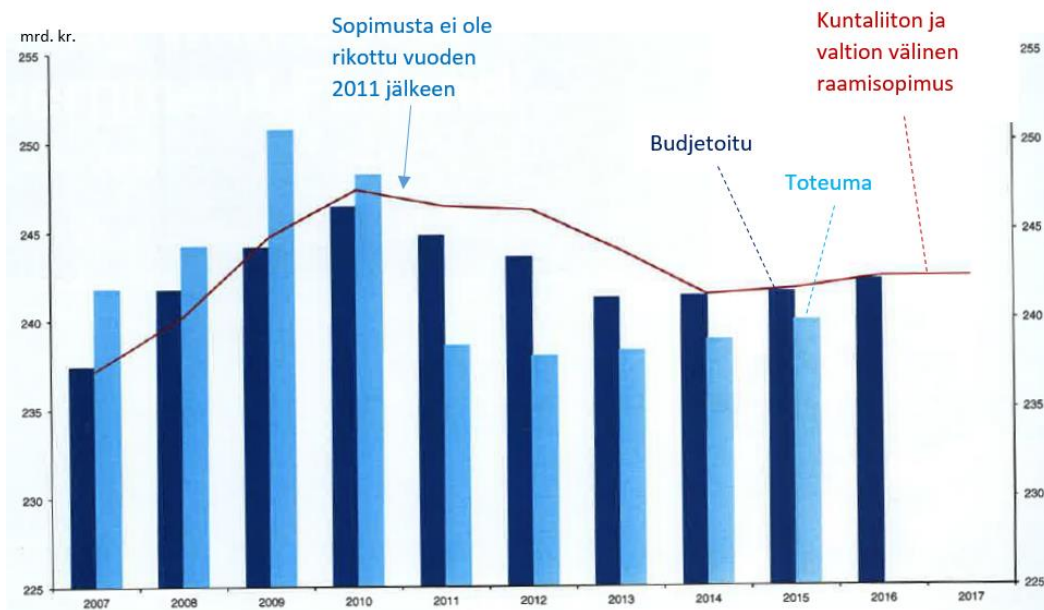
<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Kuntarakenne- uudistus 98 kuntaa	Uusi hallitus (oik.) 1.Laki vero- ja budjettisanktioista (voimaan 2009)	Kunnat kunnioittavat 2010 budjettisopimusta mutta ylittävät tot. menot 3 %:lla budj. nähden	Sanktioita kiristetään meno- ja budjettisanktiot: yksilöllinen ja kollektiivinen, vos- ehdollistaminen	Kunnat kunnioittavat vuoden 2011 budjetti ja menosopimusta	Sanktiosta tulee pysyvät, sanktioiden institutionalisointi ja automatisointi
Kunnat budjetoivat yli sovitun vuodelle 2008	Väliaikainen laki menosanktioista vuotta 08 koskien	Kunnallisvaalit	Verosanktioita kiristetään (yksilöllinen sanktio lisääntyy)	Eduskuntavaalit	Budjettilaki hyväksytään: 4 vuoden menokatto kuntapalveluille
Eduskuntavaalit	Kuntaliitto kiristää koordinaatiota	EU:n paine Tanskalle, 3 % alijäämä leikattava	Kuntaliitto lisää koordinaatiota myös menojen osalta		Kunnat kunnioittavat vuoden 2012 sopimusta, budjetti ja menot
	Kunnat kunnioittavat vuoden 2009 budjettisopimusta		Kunnilta vaaditaan tilinpäätöstietoja osavuositain	<u>2013-2015</u> Kunnat noudattavat sovitua sekä budjetin että menojen osalta. Toimintamenot ovat alle, mutta investoinnit lievästi yli.	
	Finanssikriisi alkaa		2010 budjetti ylittyy 1 %:lla	2016: Uhka investointien menosanktioista	
Tapahtumat aikajanalla (lähde: Søren Kjaer Foget, Kööpenhaminan yliopisto)					

Vuoden 2009 budjettilylysten seurauksena (kuntien toteutuneet menot ylittivät budjetoidun 3 %) hallitus kiristi sanktioita, jolloin lisättiin sekä yksilölliset että kollektiiviset sanktiot. Nämä kiristyneet sanktiot asetettiin voimaan vuodelle 2011. Samaisen vuoden budjettisopimukseen kirjataan Kuntaliiton lisääntynyt vastuu budjettien koordinaatiosta sekä myös uutena tehtävänä menojen koordinoituvastuu (suhteessa menosanktioihin). Kunnilta alettiin vaatia tuolloin myös talouden osavuositista raportointia.

Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeinen vasemmistohallitus jatkoi tiukentuneen budjettikurin linjaa. Se sääti sanktioista pysyvät, jolloin ne kirjattiin osaksi lakia kuntien valti-onosuudesta. Tämän lisäksi kansallinen budjettilaki hyväksyttiin vuonna 2012, jossa määriteltiin 4-vuotinen menokatto erikseen eri hallinnon tasoille: valtiolle, alueille sekä kunnille. Kuntasektorin kokonaissopimuksen on noudatettava tätä menokattoa. Budjettilain hyväksymisellä pyrittiin näyttämään ulospäin, että Tanska hallitsee talouden myös kriisitilanteissa. Budjettilaki oli vastine EU:n huolelle Tanskan julkisen talouden kestävyys-destä.

Fiskaalinen stressi ja toistuvat budjettiylitykset antoivat hallitukselle ja valtiovarainministeriölle poikkeuksellista vipuvoimaa budjettikurin kiristämiseksi. Yleinen ilmapiiri muuttui kriittiseksi julkista kulutusta kohtaan ja kuntia syytettiin löysästä budjettikurista. Tilanteeseen liittyvä koordinaatio-ongelma (sinä ensin, minä sitten) haitsi talouden sopeuttamista. Aiempi löysä sanktiojärjestelmä nähtiin tehottomana ja tarvittiin mekanismi, joka rankaisee automaattisesti ilman erillistä päätöstä. Sanktioiden institutionalisoinnilla (automatisoinnilla) vastattiin tähän tarpeeseen. Kuntaliitto vastusti sanktioita, vaikka se antoi Kuntaliitolle huomattavan neuvotteluvaltin ja vipuvoimaa budjettikoordinaationeuvotteluihin.

Tehokkaiden sanktioiden institutionalisointi ja finanssikriisi uudistivat kuntien talouskäyttäytymistä. Kunnat ovat pysyneet sovitussa budjettiraamissa vuodesta 2011 lähtien, nykymuotoisia sanktioita ei ole pantu käytäntöön kertaakaan (pl. verosanktiot, kerran). Kuviossa 12 on kuvattu kuntien budjetit, toteutuma (tilinpäätös) sekä Kuntaliiton ja valtion välinen raamisopimus. Vuoden 2009 isoa menoylitystä voidaan pitää räikeimpänä sopimusrikkomuksena viime vuosien ajalta ja sitä voidaan pitää käänteen tekevänä syyksinä kohti talouskurin tiukentumista. Etenkin sosiaalitoimen kustannukset kasvoivat tuolloin vahvasti.



Kuvio 12. Raamisopimus, kuntien budjetit ja toteutuma vuosina 2007-2014, kunnat yhteensä. (Lähde: Kommunernes Landsforening 2016.)

Vahvan sanktiojärjestelmän yksilölliset sekä kollektiiviset sanktiot luovat vertais- sekä yksilöpainetta, jonka seurauksena budjettikoordinaatio on muokkautunut tiukaksi neuvotteluprosessiksi, jossa kunnat vaativat tilivelvollisuutta myös toisiltaan. Onhan iso osa sanktioista kollektiivisia. Pormestarien on vaikea perustella oman kuntansa sisällä meno-leikkauksia jotka johtuvat muiden kuntien toimista. Toisaalta pormestarin voi olla vaikea ajaa veroprosentin korotuksia, kun saaduista verotuloista 75 % jää saamatta (1. vuotena).

Aiemmin käytiin paljon keskustelua hallinnonalojen menotarpeista ja etenkin sosiaali-sektorin tarpeesta lisäbudjetoinnille. Budjettikurin lisääntyminen on muuntanut myös kuntien johtamiskulttuuria. Talousajattelu on levinnyt ympäri kuntia ja kuntien talous-johto on pystynyt helpommin perustelemaan budjetissa pysymisen myös kunnan sisällä. Etenkin palveluiden suhteen mietitään tarkemmin mitä palvelua annetaan ja mitä se maksaa. Osa kunnista on tosin erityisen huonossa taloudellisessa asemassa edelleen ja nämä saavat erityisiä valtionosuuksia. Kokonaisuudessaan voidaan kuitenkin sanoa ilmapäärin muuttuneen.

Budjettikoordinaatioprosessi on kehittynyt ajan myötä. Budjetit ja menototeumat ovat lähestyneet sovittua vuosi vuodelta, kunnat ovat alkaneet oppia nykyiseen koordinaatiojärjestelmään. Nykymuotoinen järjestelmä on tosin toiminut nyt noin 7 vuotta ilman suurempia shokkeja. Nähtäväksi jää miten se reagoi esimerkiksi talouskehityksen äkillisiin muutoksiin. Ulkopuoliset shokit eivät ole tosiasiallisesti vielä haastaneet nykymallia ja budjetti- ja menosanktioita ei ole toistaiseksi pantu käytäntöön. Olisi mielenkiintoista nähdä miten kuntien talouskäyttäytyminen muuttuisi ensimmäisen sanktio jälkeen, pysyisikö Kuntaliitto säilyttämään neuvotteluyhteyden kuntiin.

Tanskan mallin yksi ongelma liittyy joustamattomuuteen. Kunnat saattavat jäädä kiinni vanhaan kulutustasoon, koska tekninen budjetti lasketaan aina edellisen vuoden perusteella. Kunta on kuitenkin voinut kokea rakennemuutoksen ja tarvita isompia muutoksia. Joillakin kunnilla taas on paljon korjausvelkaa ja ne tarvitsisivat kipeästi uusia investointeja. Jos investointeja on lykätty ja niitä pitäisi tehdä jo nyt, voi kokonaiskehys tulla vastaan pikaisesti, mikäli muutkin kunnat ovat korottaneet investointejaan.

Tanskassa on monia menestyviä kuntia jotka ovat budjetoineet vuosittain ylijäämää, joita ne nyt haluavat käyttää investointeihin. Näillä kunnilla on erityistä painetta etenkin investointikehityksen suhteen. Köyhempien kuntien on helpompi pysyä kuntakohtaisessa kehityksessä.

10 Terveystenhuolto ja kuntien osarahoitus

Terveystenhuolto on vuodesta 2007 lähtien ollut viiden alueen vastuulla. Terveystenhuolto rahoitetaan valtion toimesta maksettavilla valtionosuuksilla, kuntien osarahoituksella ja pieni osa (noin 1-2%) rahoituksesta annetaan aktiviteettiin perustuen. Kunnat maksavat noin 20 % alueiden terveystenhuoltomenoista. Kuntien osarahoituksen kokonaistaso määräytyy vuosittain käytävissä neuvotteluissa valtion, alueiden ja Kuntaliiton kesken.

Yksittäisen kunnan osalta rahoitusosuus määräytyy toimintopohjaisen rahoitusmallin mukaisesti, kuitenkin siten, että kokonaisuudessaan kuntien (kunnat yhteensä) osarahoitus pysyy neuvottelussa kokonaiskehityksessä. Mekanismit selitetään myöhemmin tässä luvussa. Kuntaliitto, kunnat ja alueet tekevät myös erillisen sisällöllisen sopimuksen terveystenhuollon järjestämiseen liittyen. Tässä sopimuksessa sovitaan terveystenhuollon järjestämiseen ja tavoitteisiin liittyvistä asioista, ilman taloudellista näkökulmaa. Tämä sopimus ei ole sitova, kuten sopimus jossa sovitaan kuntien taso terveystenhuollon rahoituksesta.

Perustason terveystenhuolto ja lääkärivastaanotto tuotetaan pääosin yksityislääkärien toimesta, jotka saavat rahoituksen alueilta. Alueet maksavat yksityislääkäreille sekä kaptiaatio- että suoriteperusteisesti. Asiakkailta on mahdollisuus vaihtaa omalääkäriään tietyn väliajoin tai esimerkiksi muuton yhteydessä. Mikäli asiakas haluaa vaihtaa lääkäriään useammin, voidaan tästä periä ylimääräinen maksu. Omalääkäriin vaihtaminen ei ole yleistä Tanskassa, vaikka se on periaatteessa mahdollista. Lähtökohtaisesti asiakas ohjataan lähimpään palvelua tuottavaan yksikköön. Terveystenhuolto ei, hammashoitoa ja

fysioterapialukuihin ottamatta, sisällä asiakasmaksuja. Asiakkaat maksavat myös osan lääkkeistä.

Terveystieteiden siirryttyä alueiden vastuulle jäivät sosiaalipalvelut kunnille. Kuntien ennaltaehkäisyvastuuta on perusteltu sillä, että sosiaalihuolto toimii läheisessä asiakas-kontaktissa terveystieteen runsaasti käyttävien asiakkaiden kanssa, jolloin kunnilla on paremmat mahdollisuudet ennaltaehkäistä näiden asiakasryhmien joutumista sairaalahoitoon. Kuntapalveluissa on hyvä kontakti etenkin nuoriin ja vanhuksiin, ja siten mahdollisuus tehdä ennaltaehkäisevää työtä. Kunnilla on myös kokonaisvastuu asiakkaista joita ei enää pidetä sairaalahoitossa ja joita alueiden terveystieteen hoito ei enää auta.

Kuntien tulisi estää asiakkaita joutumasta sairaalahoitoon, jotta vain erityistä hoitoa tarvitsevat ohjautuisivat terveystieteiden piiriin. Kuntien ennaltaehkäisy ja osarahoitusvastuu ovat sidottuja siihen, miten kauan potilaita hoidetaan sairaaloissa. Tästä on käyty myös julkista keskustelua.

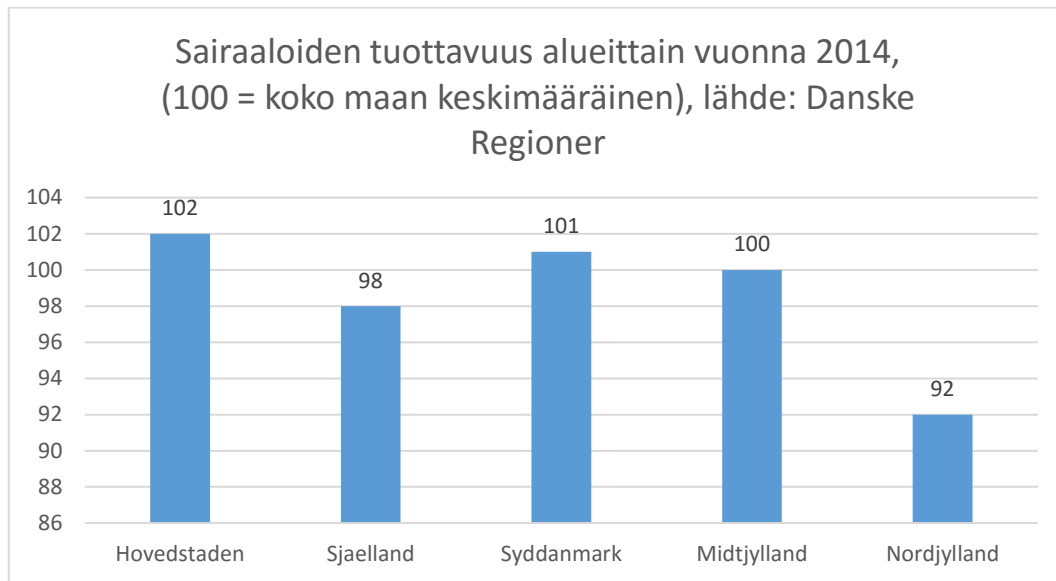
Alueita koskevat kuntien tavoin budjetti- ja menosanktiot. Investointien osalta alueita koskettaa, samoin kuin kuntiakin, vain budjettisanktio. Sanktiojärjestelmän käyttöönotto on tiukentanut myös alueiden taloudenpitoa, ylityksiä ei ole tullut kertaakaan.

Alueita edustava Danske Regioner käy budjettineuvottelut valtion kanssa. Alueilla ei tosin ole omaa verotusoikeutta, joten ne kuluttavat käytännössä maksimissaan ulkopuolisen rahoituksen verran. Budjettineuvotteluista lähtökohdaksi otetaan DRG-suoritteilla mitattu aktiviteetin määrä. Alueiden ja valtion väliseen budjettisopimukseen on kirjattu myös tuottavuustavoite. Viime vuosina alueiden tuottavuustavoitteena on ollut tuottaa 4 prosenttia lisää aktiviteettia (DRG-tuotteita), josta puolet on katettu lisärahoituksella ja puolet alueilta vaaditulla tuottavuusparannuksella. Ennen alueiden perustamista sairaalahoitojonot olivat pitkät, tuottavuustavoitteella on tähdätty korjaamaan pitkät hoitojonot.

DRG-aktiviteetilla mitattuun tuottavuustavoitteeseen liittyvä ongelma tosin on se, että se mittaa vain teknistä tehokkuutta, ei allokativista. Teknisellä tehokkuudella päästään kiinni siihen, että onko terveydenhuollon palvelut tuotettu tehokkaasti. Se ei vastaa siihen, että onko potilaille annettu oikeaa hoitoa ja onko palvelukysyntää ennaltaehkäisty. Toisaalta mittari tukee ajatusta siitä, että alueiden roolina nähdään enemmänkin terveydenhuollon tuottaminen, kuntien vastuulla ennaltaehkäisy ja valtion vastuuna ohjaus ja sääätely. Danske Regioner on kehittänyt uutta tehokkuuden mittaustapaa, jossa suoritteina voitaisiin käyttää lopputuloksia ja arvonlisäystä, suoritteiden sijasta. Tämä mahdollistaisi ns. pyöröovi-ilmiön poistamisen mittauksesta.

Alueiden tuottavuus on nykyisellä mittaustavalla mitattuna parantunut vuosittain, mutta viime vuosina tuottavuus on asiantuntijoiden mukaan alkanut lähestyä kastepistettä. Tuottavuuden parantaminen on käynyt (ilman isompia teknologisia parannuksia) vuosi vuodelta vaikeammaksi. Danske Regioner, valtionvarainministeriö sekä terveys- ja vanhusasioiden -ministeriön ovat julkaisevat DRG-pohjaisen sairaaloiden tuottavuuskehityksen, jonka mukaan tuottavuus on kasvanut vuosina 2007-2014 alimmillaan 1,4 ja korkeimmillaan 5,6 prosenttia vuositasona. Itseasiassa sairaaloiden tuottavuus on vuosien 2004 ja 2014 välisenä aikana heikentynyt ainoastaan vuonna 2007. Keskimäärin sairaaloiden tuottavuus on kasvanut 2,4 %.

Alueiden välillä sairaaloiden tuottavuudessa ei ole niin suuria eroja kuin Suomen sairaanhoitopiirien välillä jossa vastaavat DRG-pohjaiset tuottavuuserot ovat THL:n julkaiseman tilaston perusteella vaihteluvälillä 88-119 %. Joskin Tanskan alueet ovat isompia toimijoita, joten erot summautuvat lähemmäs keskiarvoa.



Kuvio 13. Sairaaloiden tuottavuus alueittain vuonna 2014. Lähde: Danske Regioner.

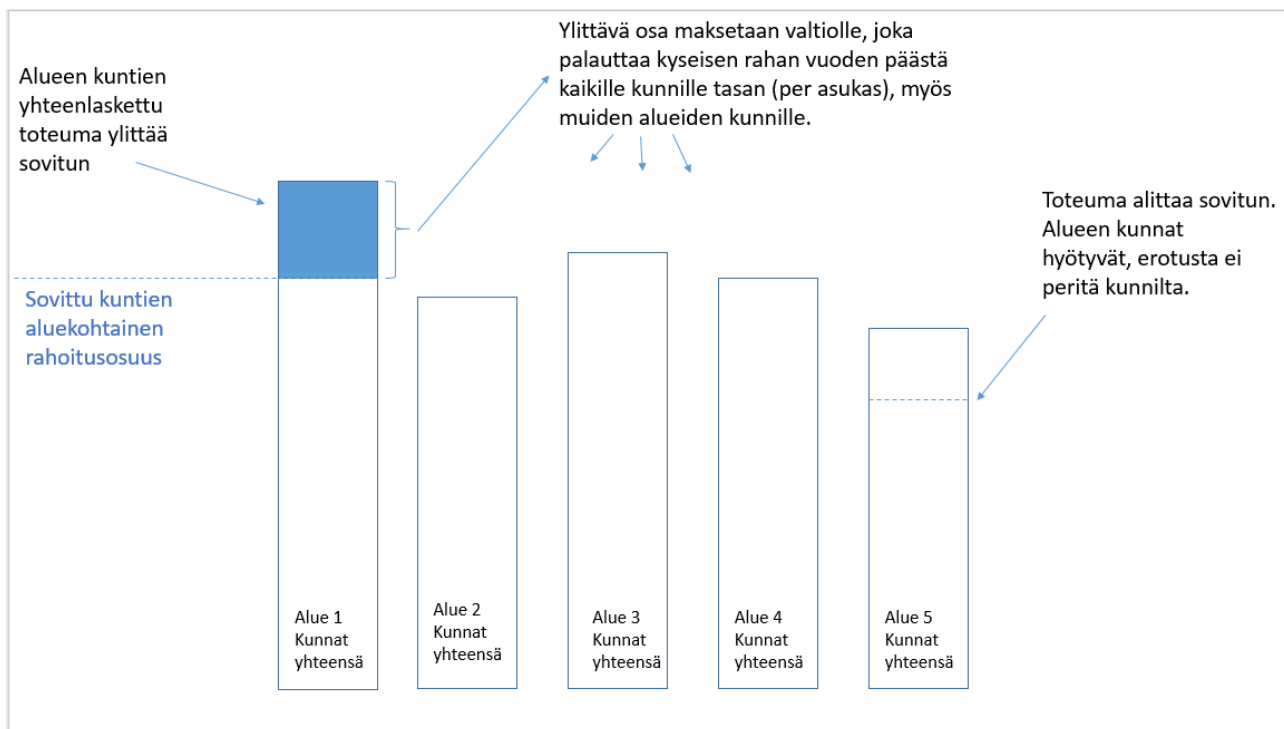
Alueiden budjetti vuodelle 2015 oli 104,2 miljardia kruunua. Tästä 80,4 prosenttia rahoitettiin valtionosuudella, 18,3 prosenttia kuntien toimesta ja 1,3 prosenttia aktiviteetin perusteella. Valtion könttäsummainen valtionosuus jaetaan alueiden kesken demografian, sosioekonomian ja DRG:n perusteella.

Terveydenhuollossa on ns. kuukauden sääntö jota voisi kutsua myös kahden kuukauden säännöksi. Potilaan tulee saada diagnoosi kuukaudessa, ja diagnoosin jälkeen hoitoa on saatava kuukauden sisällä. Potilaiden on mahdollista valita sairaala myös oman alueen ulkopuolelta mutta silloin kuukauden sääntöä ei sovelleta. Potilaat eivät voi valita yksityisiä sairaaloita, ellei alueen julkinen sairaala ohjaa potilasta yksityiselle omien kapasiteettiongelmiensa vuoksi. Sairaalat ovat ulkoistaneet yksinkertaisempia tapauksia yksityisille. Yksityisten sairaaloiden osuus DRG-aktiviteetilla mitattuna on kuitenkin vain 1-2 prosenttia. Alueet ovat ohjanneet asiakkaita myös toisten alueiden sairaaloihin. Silloin laskutus perustuu kansallisiin DRG-hintoihin perustuen. Yksityisten sairaaloiden kanssa alueet kuitenkin neuvottelevat taksoista.

10.1 Kuntien osarahoitus

Vuodesta 2007 lähtien aina vuoteen 2012 asti kuntien maksuosuus alueille määräytyi kapitaatio- ja suoriteperusteisesti. Vuonna 2012 rahoitusjärjestelmään tehtiin muutos, josta lähtien kuntien osuus terveydenhuollon menoista määräytyy ainoastaan suoriteperusteisesti. Tämän muutoksen oli tarkoitus lisätä kuntien motivaatiota ennaltaehkäisevää työtä ja sairaalalähetteiden vähentämistä kohtaan. Mikäli kunta onnistuu karsimaan ”turhat” lähetteet, voi alueen sairaala keskittyä erityistason hoitoon ja kunta säästää rahaa.

Suoriteperusteinen maksuosuus lasketaan DRG-tuoteryhmittelyyn perustuen eli kuntien maksuosuuden pohjana olevat suoritteet ovat diagnoosipohjaisia. Hinnoittelu koostuu noin 1000:sta DRG-tuotteesta joille terveysministeriö laskee vuosittain kansalliset emperiaan perustuvat hinnat. Yksinkertaistetusti voidaan todeta, että kunnat maksavat alueille suoritemäärän kerrottuna hinnalla, joskin asia ei ole näin yksinkertainen. Tanskalainen malli sisältää aina tasausmekanismin. Vaikka yksittäisen kunnan osalta maksuosuus määräytyy suoritemäärien mukaan, on kuntasektorin rahoitusosuuden kuitenkin pysytävä valtion kanssa tehdyn sopimuksen raameissa. Sopimus kuntien osarahoitusosuudesta ja niiden mukaiset menokehykset sovitaan aluekohtaisesti, ei kuntakohtaisesti. Alueiden rahoitus perustuu valtiolta saatavaan valtionosuuteen sekä kuntien rahoitusosuuteen. Alueiden valtiolta saama rahoitus pohjautuu toissavuoden DRG-tuotteiden määrään eli aktiviteettiin.



Kuvio 14. Kuntien osarahoitus suhteessa sovittuun.

Kuviossa 14 kuvataan kuntien rahoitusosuuden määräytyminen alueittain ja siihen liittyvää tasausta nykyisellään voimassa olevassa mallissa. Jokaisen alueen kokonaismenot estimoidaan aluksi alueen aiemman kysynnän perusteella. Esimerkiksi vuotta 2017 varten katsotaan vuoden 2015 tilastotietoja toteutuneiden DRG-tuotteiden suoritelmääristä ja estimoidaan siten alueen kokonaiskustannukset. Edellä mainitun pohjalta sovitaan kyseisen alueen kuntien yhteenlaskettu rahoitusosuus, joka on noin 20 % kokonaiskuluista. Sovittu kuntien rahoitusosuus on könttäsomma, jota seurataan aluekohtaisesti. Yksittäisen kunnan tasolla osarahoituksen suuruus voi vaihdella merkittävästi.

Kunnat maksavat kansallisten DRG-hintojen ja kuukauden suoritelmäärän mukaisesti kuukausittaisen laskun. Niin pitkään kuin tietyn alueen kuntien yhteenlasketut laskut eivät ole täyttäneet alueen sovittua rahoitusosuutta, laskut tilitetään alueille. Mikäli alueen kuntien yhteenlasketut laskut ylittävät sen mitä rahoitusosuudeksi on sovittu kyseiselle alueelle, maksetaan ylittävä osa suoraan valtiolle. Yksittäinen kunta ei

.....

näe missä vaiheessa laskulla maksettava rahoitusosuus menee valtiolle eikä enää alueelle. Mikäli tietyn alueen kuntien yhteenlaskettu rahoitusosuus siis ylittää kyseiselle alueelle sovitun kuntien rahoitusosuuden (kunnat yhteensä), ylittävän osuuden maksut menevät valtiolle. Kyseiset maksut jaetaan vuoden päästä kaikille kunnille tasan asukasmäärään perusteella (myös muiden alueiden kunnille). Näin toimitaan, jotta kuntien rahoitusosuus ei kokonaisuudessaan ylitä sovittua summaa.

Yksittäisen kunnan kannalta mekanismi on mielenkiintoinen. Mikäli kunnan asukkaat käyttävät sairaalapalveluita runsaasti, syntyy paljon DRG-tuotteita ja kuntakohtainen maksuosuus on suuri. Mikäli kunta onnistuu ennaltaehkäisyssään, DRG-tuotteiden määrä laskee, pienenee myös maksuosuus. Mikäli kaikki muut kunnat epäonnistuvat ennaltaehkäisyssä, mutta yksittäinen kunta onnistuu, sen DRG-maksuosuudet pienenevät ja se saa vuoden päästä valtion palautuksen, koska muut kunnat ovat maksaneet yli sovitun. Koska lopullinen tasaus katsotaan aluekohtaisesti, säilyttää malli kuntakohtaisen kannustinelementin eli yksittäisen kunnan kannattaa pyrkiä vähentämään DRG-tuotteiden määrää.

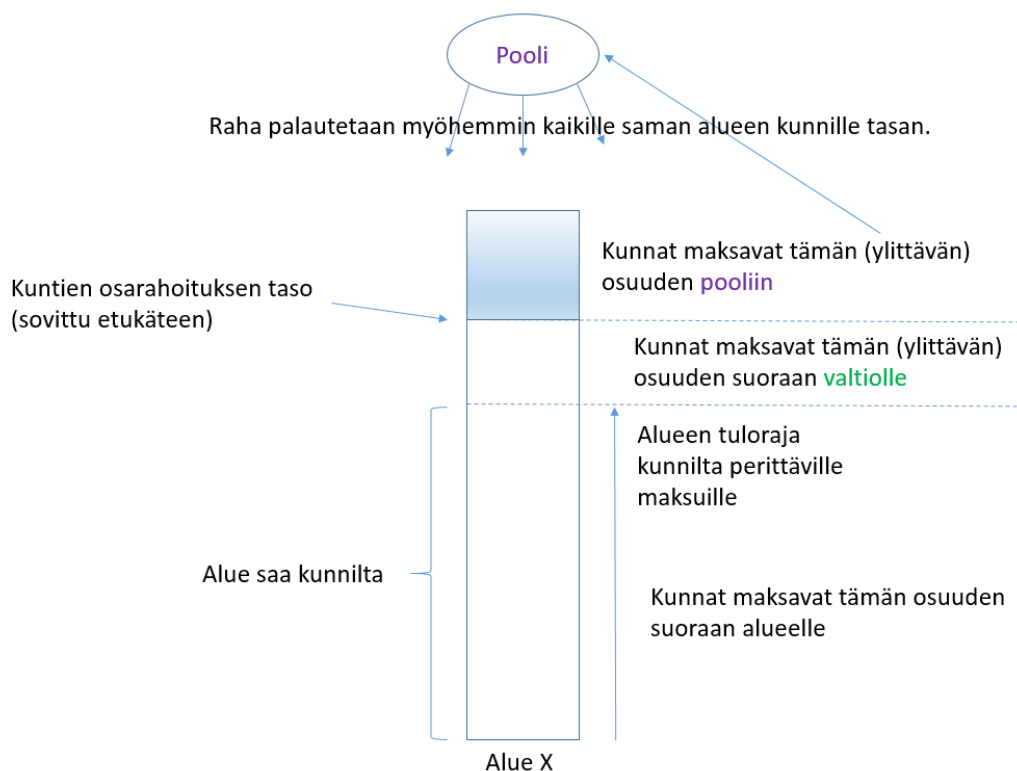
Osa kunnista on lähtökohtaisesti eri asemassa demografian ja sosioekonomian suhteen ja niille syntyy enemmän suoritteita kuin toisille. Tämän vuoksi toiset kunnat maksavat aina isomman rahoitusosuuden terveydenhuollosta. Tosin nämä kunnat saavat myös enemmän valtionosuuksia, koska nettotasausjärjestelmän kriteereissä on demografiaa ja sosioekonomista tilaa kuvaavia indikaattoreita. Mikäli heikommassa asemassa olevat kunnat pystyvät pienentämään lähetteitä (vähentämään suoritteita), saavat ne silti pitää korkeat valtionosuudet, kunnan menot pienenevät ja kunnan talouden tasapaino parane.

Alueiden näkökulmasta nykymalli sisältää toisenlaisen kannusteen. Malli nimittäin kannustaa sairaalaa ja aluetta tuottamaan DRG-tuotteita lisää kunnes, kuntien maksuosuus muodostuu yhtä suureksi kuin sovittu, vaikka kunta olisi onnistunut ennaltaehkäisemään suoritteiden syntyä. Alueiden ja kuntien välillä on käyty keskustelua siitä, kannustaako

nykyinen malli alueita ja niiden sairaaloita tuottamaan ja ylihoitamaan asiakkaita, jotta kuntien maksuosuudet eivät jäisi alle sovitun ja suunnitellun tason. Diagnoosit tapahtuvat aina lääkärin toimesta, kunnat eivät voi vaikuttaa niihin. Päätökset hoitojen pituudesta ja tarjonnasta vaikuttavat kuntien maksuosuuteen. Tämä on johtanut suunnitelmiin rahoitusmallin uudistamisesta. Uudistukset on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2018.

10.2 Tuleva osarahoitusmalli

Lakiehdotus terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän uudistamisesta on menossa käsittelyyn syksyllä 2016. Rahoitusmallin uudistamisen tarkoituksena on vähentää maan sisäistä epätasa-arvoa, poistaa alueiden insentiivi ylihoitoon ja säilyttää kuntien insentiivi ennaltaehkäisyyn.

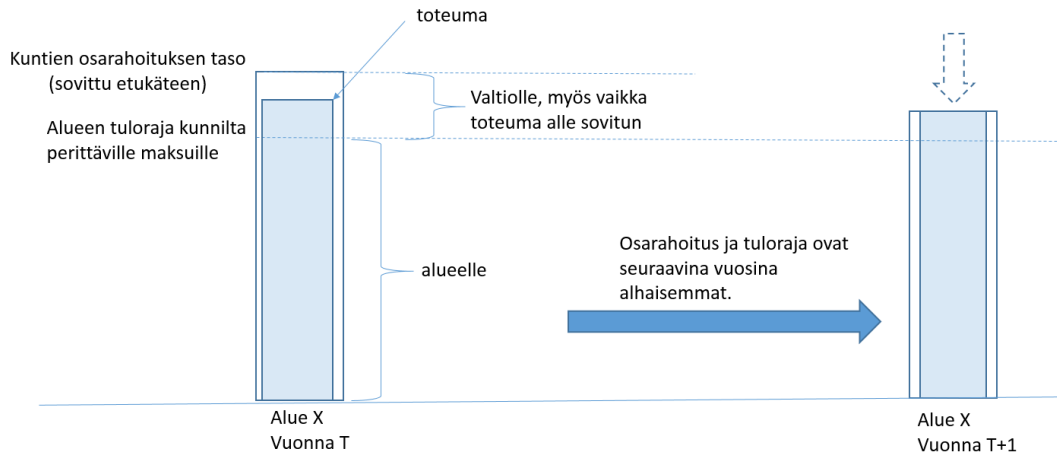


Kuvio 15. Terveydenhuollon tuleva rahoitusmalli.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulevassa (suunnitellussa) mallissa sovitun kuntien osarahoitusrajan ylittävät maksuosuudet on tarkoitus maksaa aluekohtaiseen pooliin. Kuntien maksut alkavat kertyä pooliin siinä vaiheessa, kun kyseisen alueen yhteenlasketut maksut ylittävät sovitun osarahoituksen kokonaistason. Pooliin kertyneet varat palautetaan vuoden päätteeksi kyseisen alueen kunnille (ei kaikille kunnille kuten nykyisessä mallissa).

Aluekohtaisen osarahoitusrajan lisäksi mallissa on erikseen alueen tuloraja kuntakohtaisille maksuille, joka on kuntien osarahoituksen kokonaistasoa alhaisempi. Kunnat maksavat maksuja alueille tähän rajaan asti. Mikäli aktiviteetti ylittää tämän rajan, maksavat kunnat ylittävän osan valtiolle. Mikäli aktiviteetti jää alle kuntien osarahoituksen kokonaistason alapuolelle, maksavat alueen kunnat kuitenkin toteutuneen ja osarahoituksen erotuksen valtiolle. Tämä erotus jaetaan tasan kuntien kesken. Kunnat maksavat uudessa mallissa siten aina sovitun osarahoituksen verran, josta osa menee alueille ja osa valtiolle. Edellä mainittu katsotaan aluekohtaisesti (ei kuntakohtaisesti), jolloin kuntakohtainen insentiivi menojen vähentämiseen säilyy. Alueen insentiivi ylituotantoon häviää, koska se saa kunnilta aktiviteettiin perustuvaa rahoitusta vain tiettyyn rajaan asti. Alueiden tuloraja kunnilta perittäville maksuille on noin 4 miljardia kruunua alempi kuin osarahoitus ja se tulee käytännössä aina ylittymään.

Kuvio 16. Alueella x, aktiviteetti sovittua tasoa alhaisempaa



Kuviossa 16 on kuvattu uusi osarahoitusmalli tilanteessa jossa aktiviteetti jää sovittua osarahoitusta alhaisemmaksi. Alueen aktiviteetti on vähäistä ja kunnat maksavat osarahoitusta alle sovitun tason. Koska toteuma alittaa sovitun osarahoituksen tason on kuntien maksettava sen (osarahoitustason) ja toteuman välinen erotus valtiolle. Kunnat maksavat siten täsmälleen osarahoituksesta sovitun tason verran, vaikka alue saa tästä vain tulojaan asti tuloja kunnilta. Alueella ei siten ole insentiiviä aktiviteetin kasvattamiseen koska siitä saatavat lisätulot valuisivat valtiolle. Alueet saavat kuitenkin tämä erotuksen valtionosuuksina.

Kunnat hyötyvät kuvion 16 mukaisen esimerkin tilanteesta viiveellä. Tulevien vuosien tasot perustuvat edellisten vuosien aktiviteettiin, joten tuloja alueelle maksettava rahoituksesta sekä kuntien osarahoituksen taso laskee viiveellä. Seuraavina vuosina kuntien ei siis tarvitse maksaa terveydenhuollosta niin paljon kuin aikaisemmin, koska valtiolle maksettavan erotuksen määrä pienenee ja vertailutaso on alhaisempi. Kuntakohtainen insentiivi ennaltaehkäisyyn säilyy uudessa mallissa, koska palautukset sekä lisämaksut valtiolle jaetaan kuntien kesken tasan. Yksittäisen kunnan näkökulmasta merkityksellistä on, kuinka hyvin kunta on pärjännyt suhteessa muihin alueen kuntiin.

.....

Uudessa rahoitusosuusmallissa sekä kuntien että alueiden kannustinongelmat pyritään korjaamaan. Ylittävien maksujen palauttaminen saman alueen sisällä on perusteltua siitä näkökulmasta, että terveydenhuollon kysynnässä on eroja alueiden kesken. Budjetoinnin yleinen ongelma se, että miten hyvästä suoriutumisesta palkitaan. Leikataanko tulevia menoja täysimääräisesti ja mikä osa säästöstä annetaan palkkiona suoriutuneelle yksikölle.

Uuteen malliin sisältyy teoreettinen kannuste sekä alueelle että yksittäiselle kunnalle siitä, että aktiviteetti (hoitojen määrä) olisi mahdollisimman alhainen. Alueen tuloraja kunnilta perittävillä maksuilla tulee käytännössä täyttymään, jolloin lisähoidoista saadut tulot menevät valtiolle ja alue ei saa lisätuloja. Alueet tietenkin saavat myös valtionosuuksia tehtävien hoitamiseen, mutta alueiden valtionosuus- ja kuntien osarahoitus eivät ole lainkaan sidoksissa.

Malli antaa teoreettisen kannusteen kustannusten vähentämiseen. Alueiden tulee toki pyrkiä tiukkaan budjettikuriin muutenkin, ne saavat rahoitusta vain valtionosuuksina sekä kuntien osarahoituksena. Alueet voivat kuluttaa minkä saavat, ne eivät voi tehdä alijäämää. Alueiden aktiviteetissa ei tosin ole toistaiseksi nähty suuria vaihteluja eri vuosien välillä.

10.3 Suomen ja Tanska terveydenhuollon vertailu

Katso Liite 1.

11 FLIS - kuntien yhteinen tietojärjestelmä

Vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä Tanskan kuntaliitto teki aloitteen kuntien tietojärjestelmästä joka tukisi uusia aiempaa isompia kuntien tietojohdamisessa. Kuntauudistuksen yhteydessä kuntien määrä väheni 98 kuntaan ja keskimääräinen kuntakoko nousi 50 000 asukkaaseen. Kasvanut kuntakoko mahdollisti ja loi laajempaa kiinnostusta tietotuotantoa, talouden- ja toiminnan indikaattoreita sekä yleisestä tietojohdamista kohtaan. FLIS-järjestelmä luotiin tyydyttämään tätä tarvetta. FLIS:siä voidaan verrata Suomessa käynnissä olevaan Kuntatieto-ohjelmaan, joskin se on toteutettu hieman eri tavoin.

Ennen FLIS:siä kuntien oli vaikea päästä käsiksi niiltä kerättyyn dataan. Kunnat joutuivat maksamaan saadakseen omaa ja muiden kuntien dataa käyttöönsä, joka oli kuitenkin alun perin kerätty kunnista. Kuntauudistuksen yhteydessä tehtiin strateginen päätös, että kuntasektorin tietotuotantoon panostetaan jatkossa. Kuntaliitolla on ollut merkittävä rooli tämän tavoitteen toteuttamisessa. Haluttiin, että kunnat pääsevät nopeasti ja helposti omaan sekä muiden kuntien dataan kiinni ja pystyvät vertailemaan johtamisen indikaattoreita. Haluttiin tietokanta, jossa on ajantasaista sekä yksityiskohtaista dataa. Uudistus on parantanut kuntien asemaa, nykyään kunnat pääsevät paremmin käsiksi omaan dataansa.

FLIS-järjestelmä on luotu Kuntaliiton ja KombIT:n yhteistyönä. KombIT on Kuntaliiton omistama yritys, jonka tehtävä on kilpailuttaa kuntien IT-hankinnat kuntien puolesta. Yritys työllistää noin 200-300 henkeä. KombIT on kilpailuttanut FLIS:n liittyvät ohjelmis-

.....

tohankinnat, kun taas Kuntaliitto on suunnitellut tietopankin sisällöt yhteistyössä kuntien kanssa. FLIS:n kehittämistä on rahoitettu KombIT:n alkupääoman turvin jo vuosien ajan. FLIS:n käyttäjämaksu on alkuvaiheessa todellista alhaisempi, mutta se nousee ajan myötä. Ideana on, että käyttömaksu kattaa ajan myötä myös kehittämiskulut. Tämä edellyttää, että käyttömaksun on ylitettävä myöhemmin todelliset vuosikulut, jotta alkuvaiheen kehittämisraha saadaan katettua takautuvasti.

FLIS:n käyttö on kunnille vapaaehtoista. Osa kunnista käyttää FLIS:siä vain datan kerääjänä eli ne siirtävät FLIS:n datan omiin tietojohdamisen järjestelmiinsä. FLIS:n piti alun perin olla yhteinen datavarasto kuntien tiedoilla, ja josta kunnat voivat poimia tietoja omiin tietojohdamisen järjestelmiinsä. FLIS:n rakennettiin kuitenkin käyttöliittymä, jolla käyttäjät voivat tehdä vertailuja järjestelmään ladatun datan pohjalta. FLIS:n käyttöliittymäpuoli on tarkoitus lopettaa, jolloin FLIS keskittyisi vain datan keräämiseen ja sisältöpuoleen, ei sen esittämiseen. FLIS:n tulevaa roolia koskevat keskustelut ovat tosin vielä kesken.

FLIS-järjestelmä sidottiin alun perin suoraan kuntien järjestelmiin. Tilanne oli helpompi kuin Suomessa. Tanskassa on 98 kuntaa ja vain 5 eri tietojärjestelmää, jotka piti kytkeä FLIS:n datapankkiin. Kuntien tietojärjestelmät on kytketty FLIS-tietovarastoon niin, että järjestelmä hakee datan automaattisesti kuntien järjestelmistä kerran kuukaudessa, jolloin noin 50 000 tiedostoa siirtyy kunnista FLIS:iin. Tiedonsiirto tapahtuu automaattisesti. Mikäli kuntien tiedoissa on virheitä, tehdään korjaukset kuntien järjestelmiin jolloin tiedot päivittyvät FLIS:n indikaattoreihin maksimissaan yhden kuukauden viiveellä. Tietoihin voidaan tehdä poikkeustapauksissa manuaalisia korjauksia ns. hot fixejä.

FLIS hakee kunnista taloustietoja mutta myös yksilötasoista hetu-pohjaista tietoa kuten esimerkiksi oppilaiden oppimistulokset sekä monia muita asiakastietojärjestelmiin liittyviä yksilötietoja. Järjestelmän käyttöoikeudet onkin rajattu tarkoin, koska FLIS:n aineistoa on tarkoitus käyttää tilastollisiin tarkoituksiin ja johtamisen tukena. Pääkäyttäjillä on

mahdollisuus kuitenkin nähdä yksilötasoista dataa. Yksilötasoinen data antaa paljon mahdollisuuksia FLIS:n tietokuutiolle, joka mahdollistaa spesifien asioiden tutkimisen. Tietojen käyttöoikeudet on rajattu siten, että kunnilla oikeus nähdä muiden kuntien avainindikaattorit ja -luvut. Käyttäjällä on kuitenkin mahdollisuus porautua tiedoissa syvemmälle oman kunnan tiedoissa. Riippuen käyttäjän suojaustasosta, porautuminen voidaan viedä aina yksilötason tietoon saakka. Kunnat tekevät sitoumuksen FLIS-tietoturvaan liittyen.

FLIS:n lisäarvo on, että se kerää kaikista kunnista standardoitua ja ajantasaista tietoa, jota ei muuten olisi saatavilla. Se mahdollistaa ajantasaisen vertailun. Järjestelmään on sisällytetty indikaattoreita muun muassa taloudesta, henkilöstöstä ja palveluista. FLIS laskee Kuntaliiton määrittämät indikaattorit valmiiksi kuntien toimittaman meta-aineiston perusteella. Käyttöliittymän kautta on saatavilla myös visualisointeja, raportteja ja kuvaajia. Käyttäjä voi myös poimia erittäin kattavasta tietomassasta haluamiaan tietoja sekä yhdistellä tietoja datakuution avulla. Järjestelmästä poimittuja raportteja voi lähettää myös muillekin kuin FLIS:siä käyttäville.

Käyttäjä voi olla esimerkiksi kiinnostunut sairaspotilaiden vaikutuksesta kunnan henkilöstömenoihin. Hän voi poimia FLIS:stä sairaspotilaita yksiköittäin, ikäjakaumittain, sukupuolittain, sektoreittain yms. parametrien perusteella. Järjestelmä laskee muuttujat automaattisesti tehtyjen valintojen mukaan, yksilötasoinen aineisto mahdollistaa tämän. Taloustietojen osalta kustannusaikasarjat voidaan esittää kiintein tai nimellisin hinnoin. FLIS:n ajettua dataa ei tarkasteta, koska se ajetaan kunnista järjestelmään kuukausittain. Mahdolliset virheet korjautuvat siten viimeistään kuukauden kuluttua, kun uusi aineisto ajetaan sisään eli aineisto tarkentuu ajan mittaan (esimerkiksi sairaspotilaat eivät rekisteröidy välittömästi). FLIS ei myöskään sisällä mitään automaattisia virheentarkistuksia. Käyttäjät voivat kirjoittaa tietopankkiin huomioita ja selityksiä poikkeaviin tietoihin liittyen.

.....

Tanskassa on koettu samoja ongelmia kuin Suomessakin datan laatuun ja vertailukelpoisuuteen liittyen. FLIS:n luomisen yhteydessä on tehty jonkin verran datan normalisointia sekä standardointia, jotta kunnista saadut tiedot eivät eroaisi liikaa toisistaan. Kuntaliiton asiantuntijat arvioivat datan laadun olevan hyvällä tasolla, eikä Kuntaliitto ota kantaa datan laatuun (tee virheentarkistusta).

FLIS ei ole tilastointijärjestelmä vaan se muistuttaa enemmänkin BI-järjestelmää johon kuntien tarkistamaton data ajetaan lähes ajantasaisesti talouden sekä toiminnan järjestelmistä.

FLIS-järjestelmä pitää sisällään indikaattorit seuraavista osa-alueista:

- 1) Talous (mm. tilinpäätösindikaattorit, talouden tunnusluvut)
- 2) Henkilöstö
- 3) Väestö ja demografia
- 4) Koulutuspalvelut
- 5) Vanhustenhuolto
- 6) Vammaispalvelut

Jokaisesta osa-alueesta on valittavissa vähintään 100 indikaattoria. Yhteensä järjestelmä pitää sisällään jopa 1000 indikaattoria. Kuntaliitto on panostanut merkittävästi FLIS:n kehittämiseen ja käyttöönottoon, jossa on nyt jo yli 80 kuntaa. Järjestelmään ladatun tilastoaineiston laatu on alkanut viime vuosina olemaan paremmalla tasolla. Esimerkiksi kouluista on saatavilla seuraavia tietoja: keskimääräinen koulu- ja ryhmäkokoo, julkiseen kouluun menevien osuus ja oppimistulokset. Järjestelmään tuodaan koululaisten oppimistulokset yksilötasoisella datalla. Järjestelmään ladatusta datasta tehdään vuosittain julkaisu *Kend Din Kommune*, johon kerätään viiden osa-alueen keskeisimmät indikaattorit.

12 Yhteenveto

Tanskan julkishallinto koki uuden järjestyksen vuoden 2007 uudistuksessa, jossa kuntien lukumääräksi tuli 98 ja terveydenhuolto siirrettiin viiden alueen vastuulle. Alueille ei kuitenkaan annettu verotusoikeutta, joten ne eivät täytä paikallisen itsehallinnon määritelmää. Kuntien tehtäväksi jäivät muun muassa seuraavat palvelut: päivähoido, perusopetus, vanhustenhuolto, kirjastot, kulttuuri, työttömyyspalvelut ja pelastuspalvelut. Kunnat vastaavat kuitenkin myös ennaltaehkäisevästä terveydenhuollosta ja rahoittavat noin viidenneksen alueiden terveydenhuoltomenoista.

Kuntien kokonaismenot olivat vuonna 2015 noin 50 miljardia euroa eli noin 7 miljardia suuremmat kuin Suomen kunnilla. Kunnat vastaavat noin puolta julkisesta sektorista ja kunnan työntekijät vastaavat noin 60 % julkisen sektorin työvoimasta. Kuntien menoista noin 26 % kuluu lasten ja nuorten palveluihin, 21 % vanhustenhuoltoon, 20 % tulonsiirtoihin ja 20 % työttömyyspalveluihin.

Kuntien merkittävin tulonlähde on verotulot, joita kunnat saivat vuonna 2014 noin 35 miljardia euroa. Kunnat saivat vastaavasti valtionosuuksia 13 miljardin euron edestä. Kunnat voivat periä asiakasmaksuja tietyistä palveluista kuten päivähoidosta, alueiden järjestämä terveydenhuolto on kuitenkin pääosin ilmaista. Kuntien lainanotto on säädeltyä. Kunnat eivät saa ottaa vapaasti lainaa verorahoitteiseen toimintaan. Sosiaali- ja sisäministeriö antaa kunnille euromääräisen rajan ja kohteen mihin lainaa voi ottaa. Lainanoton rajoitukset eivät koske täysin käyttäjämaksuin (ei-julkisesti) rahoitettuja palveluita. Lainanotto tapahtuu keskitetysti Kommune Kreditin kautta.

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata, että kaikilla kunnilla on taloudelliset edellytykset palveluiden järjestämiseen. DUT (*Det Udvidede Totalbalanceprinciple*) -periaate takaa täyden rahoituksen lisääntyneisiin tehtäviin. Valtio on tehnyt myös erillisen

.....

budjettilupauksen tiettyihin suhdanneherkkiin tulonsiirtoihin liittyen. Kunnat saavat korvamerkittyä rahoitusta esimerkiksi työttömyyskorvauksien maksamista varten.

Valtaosa valtionosuudesta jaetaan kansallisen tasauksen rahoituskeemassa. Kansallinen tasaus lasketaan nettotasausperiaatteella, jossa kunnalle estimoidaan laskennallinen ali-jäämä (menot-tulot), jota tuetaan valtionosuudella. Kansallinen tasaus on merkittävin elementti kuntien talouserojen tasaamisessa. Valtionosuudet ovat laskennallisia ja ei-korvamerkittyjä, niiden maksatus tapahtuu kuukausittain.

Kunnat voivat budjetoida menonsa valtion takaukseen tai omiin laskelmiin perustuen. Valtion takaus perustuu taattuun veropohjaan, jonka mukaan kunta budjetoi tulonsa. Valtion takausta ei tarkisteta jälkikäteen vaan verorahoitus määräytyy ennalta määrätyn veropohjan mukaan. Mikäli kunta hylkää valtion takauksen kunta budjetoi verorahoituksen omiin laskelmiin perustuen, luvut tarkistetaan tässä vaihtoehdossa kahden vuoden kuluttua.

Kuntatalouden ohjaus perustuu valtion ja Kuntaliiton vuosittain tekemään budjettisopimukseen. Kuntaliiton tehtävänä on varmistaa, että kunnat pysyvät budjettisopimuksen mukaisessa raamissa. Kehyksen sisällä voidaan tehdä kuntakohtaisia priorisointeja, kunnan kokonaiskehystä ei ylitetä. Alueet käyvät omat budjettineuvottelut valtion kanssa. Danske Regioner edustaa alueita näissä neuvotteluissa.

Valtion ja Kuntaliiton välinen budjettisopimus laaditaan yleensä kesän alussa. Kunnat tekevät omat budjettinsa lokakuuhun mennessä. Kuntaliitto aloittaa kuntabudjetteja koskevan koordinaatioprosessin valtion kanssa tehdyn sopimuksen jälkeen ja koordinaatio käy kuumimmillaan kesän loppupuolella sekä syksyllä. Sopimuksessa sovitaan katto-summa kuntabudjettien toimintamenoille ja investoinneille sekä sovitaan raamit kuntien verotukselle ja lainanotolle. Kuntien aiheuttama verorasite ei saisi muuttua.

Budjettisopimus ei ole laillisesti sitova mutta lakiin kirjatut sanktiot antavat kunnille vahvan insentiivin pysyä sovitussa. Sanktiot jakautuvat budjetti-, meno- ja verosanktioon. Budjettisanktio laukeaa, mikäli kunnat budjetoivat yli sovitun, kun taas menosanktio lau-

keaa, mikäli kunnat kuluttavat yli budjetoidun. Verosanktiot laukeavat, mikäli kuntien aiheuttama verorasite kasvaa. Kaikki sanktiot vähennetään suoraan kunnille maksetuista valtionosuuksista. Vähennys tapahtuu euro eurosta.

Budjettisopimus, -koordinaatio ja sanktiot koskettavat vain kuntien verorahoitteista toimintaa. Se kattaa kuitenkin noin 75 % kuntien budjeteista. Toiminta- ja investointinonoja katsotaan kassavirtapohjaisesti eli investointeja ei jakseta poistoina eri vuosille. Koska lainanotto on säänneltyä ja vähäistä, säästävät kunnat varat investointeja varten pääosin etukäteen. Budjettikoordinaation lisäksi kuntien budjetointia koskee kiello alijäämän budjetoinnista ja sääntö kassavarojen minimistä.

Kuntaliitolla on merkittävä rooli Tanskan kuntatalouden ohjauksessa. Kuntaliitto varmistaa, että kuntien budjetit ja kulutus pysyvät sovitussa. Ilman Kuntaliiton tietämystä, hiljaista tietoa ja muuta henkistä pääomaa tämä tuskin olisi mahdollista. Nykymuotoisen sanktiojärjestelmän käyttöönotto vuonna 2011 on muuttanut kuntien talouskäyttäytymistä. Aiemmin kokonaissopimus ylitettiin usein, mutta nykysanktioita ei ole pantu voimaan kertaakaan eli kunnat ovat noudattaneet budjettisopimuksia vuodesta 2011 lähtien.

Sanktiojärjestelmän käyttöönotto, kiristynyt talouskuri sekä Kuntaliiton kiristynyt budjetitkoordinaatio on muuttanut Tanskan kuntien talouskäyttäytymistä. Talousajattelu on levinnyt laajemmalle ympäri kuntakenttää.

Liite 1 Terveysthuoltojärjestelmien vertailu

HEALTHCARE

BENCHMARK

DENMARK & FINLAND

Mikko Mehtonen & Christian Hejlesen

- Different models -

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

1 RESOURCES

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

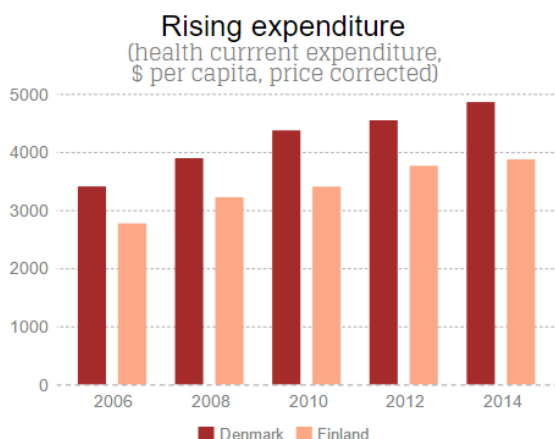
Salaries are the main cost driver in healthcare. So one explanation to the cost difference lies in staff: danish have 16% more nurses and 21% more doctors per capita. Ongoing economic difficulties in Finland have driven the health sector to tighten up year after year which in part leads to strict cost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

Current expenditure on health
(per capita, price corrected)

DK 4940 \$ FIN 3980 \$



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



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

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

2 NETWORK

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

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

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



Hospitals
FIN 260
DK 53

Hospital beds
FIN 25 000
DK 15 000

3 AVERAGE TIME HOSPITALIZED

AVERAGE NUMBER OF DAYS



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

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

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

4

PERFORMANCE
OUTCOMES
QUALITY

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



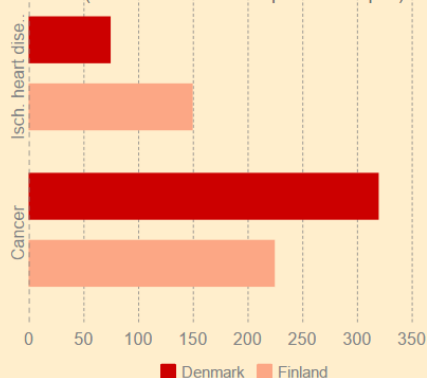
Survival rates

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

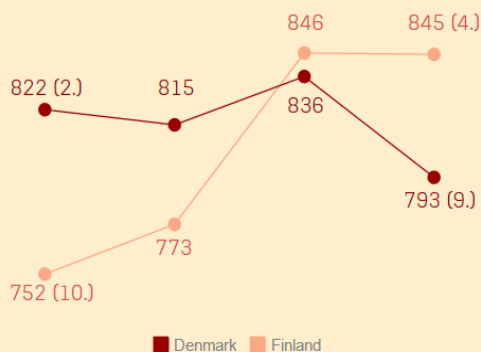
Data tells us that the danish have better change to survive from heart attack but worse change to heal from cancer, which has been a major topic in danish healthcare in recent years. Denmark has been able to reduce heart disease mortality significantly in recent years.

Reversed survival rate: mortality

(The number of deads per 100k capita)

EUROPEAN HEALTH
CONSUMER INDEX

Overall measure of quality & effectiveness



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

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

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

5 CONCLUSIONS



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

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

SOURCE

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

 www.piktochart.com

Liite 2 Slagelsen laskennallinen menotarve ja verotulot

Laskennalliset verotulot (kansallisessa tasauksessa, skeema1)

1 Veropohja 2 vuotta sitten (verotettavat tulot, tulovero)	10 567 770
2 Korotus-% vuoden 2017 tasoon	10,30 %
3 Valtion takaama veropohja tulovero (2)*(1)	11 656 250
4 10,5% maaveron sekä 2,8% tuotantotilojen pohja-arvosta	1 097 874
5 Valtion takaama pohja yhteensä (3)+(4)	12 754 124
6 Keskimääräinen veroprosentti	24,9009
7 Laskennalliset verotulot	3 175 892

Demografisen menotarpeen laskenta:

	Yksikköhinta	Slagelsen määrä	Menotarve
0-5-vuotiaat	60 093	4 465	268 313
6-16-vuotiaat	76 998	9 792	753 967
17-19-vuotiaat	33 046	2 972	98 211
20-24-vuotiaat	21 021	5 113	107 479
25-29-vuotiaat	22 972	4 431	101 789
30-34-vuotiaat	26 523	3 948	104 708
35-39-vuotiaat	26 399	4 313	113 861
40-44-vuotiaat	27 571	5 179	142 789
45-49-vuotiaat	29 683	5 417	160 792
50-54-vuotiaat	31 304	5 977	187 106
55-59-vuotiaat	35 258	5 202	183 412
60-64-vuotiaat	36 956	5 017	185 406
65-74-vuotiaat	26 853	9 758	262 031
75-84-vuotiaat	53 535	4 902	262 430
yli 85-vuotiaat	122 593	1 771	217 112

Sosioekonomisen indeksin laskenta:

	1 Paino	2 Slagel- sen määrä	3 Koko maassa	Painotettu määrä 1*(2/3)
20-59-vuotiaat työttömät	0,19	6225	393728	0,003003977
25-49-vuotiaat ilman koulutusta	0,16	6634	433303	0,002449648
Vuokra-asuntojen määrä	0,05	16733	1058942	0,000790081
Psykiatrian pot. määrä (diagno- soitu)	0,05	1929	150726	0,000639903
Tietyissä asunnoissa asuvien perheiden määrä	0,15	11877	684279	0,002603543
Lapsien lukumäärä alhaisen kou- lutustason perheissä	0,08	2267	122098	0,001485364
Yli 65-vuotiaat yksinelävät	0,025	7053	461319	0,000382219
Pienituloisten määrä	0,08	2187	123389	0,001417955
Vammaisten määrä	0,05	1014	56313	0,000900325
Maahanmuuttajat ja heidän jäl- keläisten määrä	0,03	6357	452546	0,000421416
20-59-vuotiaat alhaisen taitota- son (koulutus) työntekijät	0,05	12983	880082	0,000737602
Arvioitu väestönlasku	0,02	0	28397	0
Yksinhuoltajien lasten luku- määrä	0,04	2680	167135	0,000641398
Vähintään kolme kertaa muutta- neiden lasten määrä	0,025	599	34610	0,000432678
4) Yhteensä	1			0,01590611
Asukasluku		78 257	5 755 005	
Slagelsen osuus koko maan vä- estöstä				0,013598077
Sosioekonominen indeksi (0,015906/0,0135981)				116,9732291

Taulukko 3. Sosioekonomisen indeksin laskenta.

Taulukosta 3 nähdään, että Slagelsen sosioekonominen tausta on keskimääräistä ras-
kaampi (~17 %).

Liite 3 Pääkaupunkiseudun tasaukseen kuuluvat kunnat

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