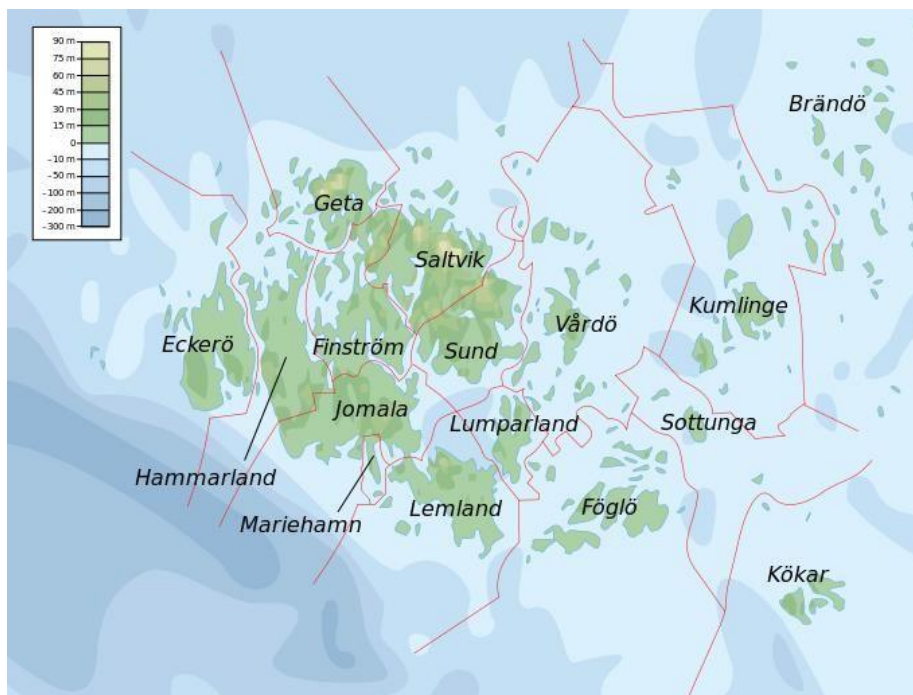


Utvärdering av systemet för landskapsandelar



Henrik Berggren,

Niclas Johansson

Innehållsförteckning

Inledning	1
Uppdraget.....	1
Både skillnader och likheter med svenska förhållanden och svensk utjämning .	1
Kort om nuvarande system	2
Utvärderingen	5
Metod.....	5
Inkomstutjämning (skattekomplettering).....	6
Nuvarande system.....	6
Utfall i nuvarande system.....	11
Identifierade förbättringsområden.....	12
Förslag för bättre måluppfyllelse.....	16
Kostnadsutjämningen (kostnadsbaserade landsskapsandelar).....	17
Översikt.....	17
Stora skillnader i åldersstruktur.....	19
Ofullständig utjämning för skillnader i åldersstruktur.....	20
Stort genomslag för skärgårdstilläggen.....	22
Svåranalyserade kostnadsskillnader.....	24
Stora skillnader i verksamhetskostnader.....	26
Några reflektioner om kostnadsutjämningen och kommunernas kostnader.....	31
Ekonomisk relation landskap och kommuner.....	33
Landskapets intäkter.....	33
Fördelar och nackdelar med en regleringsmekanism.....	33
Incitament för samverkan och samgång.....	36
Incitament för effektivitet och tillväxt.....	36
Slutsatser och rekommendationer	38

Inledning

Uppdraget

Ålands landskapsregering beslutade i budgeten för år 2024 att landskapsandelssystemet ska utvärderas med start under år 2024.

Utvärderingen har genomförts i nära samarbete med beställaren. Uppgifter om landskapsandelar och dess utveckling över tid har erhållits från landskapsregeringen. Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) har bidragit med uppgifter om kommunernas kostnader, befolkning och andra relevanta uppgifter.

Ett antal intervjuer har vid två tillfällen genomförts på plats. De har efter samråd med beställaren omfattat representanter från kommuner och företrädare för landskapsregeringen samt ÅSUB.

Systemet har utvärderats i förhållande till relevanta kunskaper och erfarenheter av metoder för utjämning i andra länder, främst Sverige. I denna rapport presenteras slutsatserna av utvärderingen och ges rekommendationer för att förbättra landskapsandelssystemet.

Både skillnader och likheter med svenska förhållanden och svensk utjämning

Ålands befolkning motsvarar ungefär en svensk genomsnittskommun. Den minsta svenska kommunen har cirka 2 400 invånare. I 13 av Ålands 16 kommuner är folkmängden mindre än så. Utifrån svenska förhållanden skulle Åland bestå av endast en eller ett fåtal kommuner.

På andra sätt är kommunstrukturen mer likartad. Det är stora skillnader i folkmängd mellan Ålands kommuner. Mariehamns folkmängd är mer än 100 gånger större än Sottungas. Å andra sidan är folkmängden i Stockholms kommun mer än 400 gånger större än den i Bjurholm eller Dorotea. Precis som i Sverige finns det stora skillnader i åldersstruktur mellan kommunerna på Åland. I Sverige är det oftast landsbygdskommuner med stora avstånd till storstadsområden eller större städer som har den äldsta befolkningen, medan

förortskommunerna runt storstäderna har den yngsta befolkningen. På Åland är det på ett likartat sätt kommunerna närmast Mariehamn som Jomala, Lemland och Hammarland som har den yngsta befolkningen, medan särskilt kommunerna i ytterskärgården har den högsta andelen äldre invånare.

Det kommunala verksamhetsansvaret är också likartat. Det följer i stort den ”nordiska modellen” för kommuner. En skillnad är att kommunerna i Sverige ansvarar för gymnasieskolan. En viktig skillnad sedan 2021 är att individ- och familjeomsorgen¹ samt verksamhet för funktionsnedsatta på Åland numera sköts av ett kommunalförbund. Finansieringen är generell och oberoende av vilken kommuns invånare som ger upphov till kostnader. Det innebär att kostnaderna för verksamheterna kan sägas vara utjämnade mellan kommunerna (givet att nuvarande fördelning via skattekraften träffar rätt). I Sverige är kostnadsutjämningsmodellerna för dessa verksamheter mycket komplexa och ofta föremål för diskussion.

Kort om nuvarande system

Ålands landskapsregering beslutade år 2015 att revidera det kommunalekonomiska utjämningsystemet - landskapsandelssystemet. En projektgrupp arbetade fram ett förslag till reviderat system som till stora delar gäller från och med 2018.

I arbetet var principen att söka opåverkbara skillnader mellan kommunerna. De skillnader som den enskilda kommunen inte kan påverka genom lokala beslut. En kommun med ofördelaktig situation ska inte ”drabbas” utan ersättas. En kommun som medvetet väljer att ha högre servicenivå ska inte erhålla högre ekonomisk ersättning (utan finansiera det genom en högre kommunalskatt).

I den underliggande rapporten² lyfts fem viktiga opåverkbara skillnader som föreslogs vara föremål för utjämning:

1. Demografi
2. Småskalighet i elevunderlag för skolektorn
3. Beskattningsbar inkomst och samfundsskatter

¹ Kommunernas socialtjänst, KST.

² Förslag till nytt landskapsandelssystem 2018, Ålands landskapsregering, 2016-09-23.

4. Kostnader inom utsatta områden, KST och STR

5. Skärgårdsutmaningar

En parlamentarisk referensgrupp fick i uppdrag att ta fram vilka mål ett nytt system ska uppnå. Gruppen valde ut följande:

- Landskapsandelssystemet ska ge kommunerna möjlighet att tillhandahålla lagstadgad basservice. Målet nås genom inkomst- och kostnadsutjämning.
- Landskapsandelssystemet ska vara enkelt och förutsägbart. Målet nås genom en steglös modell och ett fåtal parametrar som styr fördelningen.
- Landskapsandelssystemet ska gynna hållbar tillväxt.
- Landskapsandelssystemet ska främja samarbete och samgång.

I syfte att uppnå dessa mål har systemet för landskapsandelar utformats utifrån fyra olika delar:

- komplettering av skatteinkomsterna,
- kostnadsbaserade landskapsandelar avseende äldreomsorg, samordnade socialtjänsten, barnomsorg, grundskolan, träningsundervisningen, specialfritidshemsverksamheten, förberedande undervisningen, grundskoleutbildning för andra än läropliktiga samt medborgarinstitut och kulturverksamhet,
- stöd till skärgården samt
- samarbetsstöd.

Skattekompletteringen syftar till att höja upp de kommuner som ligger under den valda utjämningsgränsen. Kommuner som ligger ovanför gränsen behöver inte betala en avgift till systemet. System där kommunerna som är ovanför vald utjämningsgräns betalar en avgift är vanliga i andra nordiska modeller, bl.a. i Finland och Sverige.

Liknande förutsättningar på intäktssidan minskar, enligt landskapsregeringen, risken för att kommuner börjar ”tävla” i skattesats med varandra i syfte att locka högavlönade invånare. Utan en utjämning på inkomstsidan skulle kommuner med en låg skattekraft tvingas ta ut en betydligt högre skatt för att erhålla samma intäkter. En nackdel med hög skattekomplettering kan vara att incitamentet för att öka sin egen skattebas minskar.

Vi har noterat att fastighetsskatten inte ingår i skattekompletteringen. Den utgör en mindre del av kommunernas samlade intäkter, även om det är stora variationer mellan kommunerna. Det beror delvis på kommunala val av skattesats för olika fastigheter, men också enligt uppgift i något fall på intäkter från vindkraft och det förefaller även som att kommuner med en stor andel fritidsboende har högre intäkter per invånare. Det har dock inte funnits utrymme inom denna utvärdering att pröva förutsättningarna för utjämning av fastighetsskatten.

Kostnadsutjämningen består främst av landskapsandelar för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Utgångspunkten är antal barn 0–6 år och 6–15 år samt antalet äldre 65–74, 75–84 och 85+. Antalet multipliceras med ett basbelopp och en ersättningsgrad som är 16,6 procent för barnomsorgen, för grundskolan 20,2 procent och för äldreomsorgen 12,5 procent. Basbeloppet bygger på en tidigare genomsnittskostnad som sedan indexeras till utjämningsåret. Det innebär normalt att basbeloppet understiger den verkliga genomsnittskostnaden för verksamheten.

Basbeloppet är uppdelat för de tre äldre åldersgrupperna och är klart högst för gruppen 85 år eller äldre. För grundskolan är basbeloppet olika för olika intervall i antalet elever. Det innebär cirka 18 gånger högre ersättning per barn för de 40 första eleverna än för det antal elever som (i större kommuner) överstiger 150. Det innebär en tydlig kompensation för skalnackdelar i kommuner med få barn.

Ersättningsgraden är väsentligt högre i skärgårdskommunerna. Dessa sex kommuner är indelade i ”skärgård” (Vårdö och Föglö) och ”ypperskärgård” (Brändö, Kumlinge, Kökar och Sottunga). För de förstnämnda är ersättningsgraden 15 procentenheter högre än för fastlandskommunerna och för ypperskärgården 20 procentenheter högre, förutom i grundskolan där de är 14 respektive 19 procentenheter högre än i övriga kommuner.

Samarbetsstödet ligger budgetmässigt utanför landskapsandelssystemet och kan ges till förarbeten, utredningar eller liknande analyser som görs i anslutning till samgångsmöjligheter eller samarbetsåtgärder eller andra effektiviseringsmöjligheter.

Sedan 2021 samlas alla kommuners ansvar för socialvården i ett kommunalförbund, Kommunernas socialtjänst (KST). Landskapsandelen utgår sedan dess med ett lika stort belopp per invånare.

Kommunerna har sedan själva beslutat om finansieringsmodellen. Finansieringen av KST sker på två olika sätt. Hälften av kostnaderna fördelas

utifrån det totala antalet invånare i varje kommun. Den andra hälften fördelas utifrån kommunernas andel av den totala skattekraften.

Kommunernas redovisar sedan kostnader i bokslutsstatistiken som utgår från resultatet av finansieringsmodellen utan någon koppling till det faktiska utnyttjandet.

Utvärderingen

Metod

Grunden för utvärderingen är de effektmål som fastställdes i samband med tillkomsten av det nuvarande systemet för landskapsandelar.

Det första effektmålet har särskilt varit i fokus genom utvärderingen av inkomst- och kostnadsutjämningen. Det har i andra sammanhang, precis som i Sverige, uttryckts som likvärdiga förutsättningar. Det andra effektmålet diskuteras delvis i samband med utvärderingen av kostnadsutjämningen.

Huruvida ett utjämningsystem ska främja samverkan och samgång (kommunsammanläggning), det fjärde målet, diskuteras också nedan.

Den stora skillnaden jämfört med den svenska utjämningen är att den åländska endast innehåller bidrag (andelar) och inte några avgifter vid t.ex. särskilt hög skattekraft eller en gynnsam åldersstruktur.

I Sverige är kostnadsutjämningen ett nollsummespel ur statens perspektiv. Kommuner med en gynnsam struktur betalar via staten till kommuner med en ogynnsam struktur. En annan viktig skillnad är att det inte finns någon regleringsmekanism i förhållandet mellan landskap och kommuner. Det gör att den sammantagna storleken på landskapsandelarna blir en funktion av hur de olika formlerna för landskapsandelarna är uppbyggda och de kommunvisa värdena för olika variabler. Konsekvenserna av dessa skillnader är en del av analysen i de fem avsnitten nedan:

- Inkomstutjämning (skattekomplettering)
- Kostnadsutjämningen (kostnadsbaserade landskapsandelar)
- Ekonomisk relation landskap och kommuner
- Nuvarande system och incitament till samgång

- Incitament för effektivitet och tillväxt

Inkomstutjämning (skattekomplettering)

Nuvarande system

Skattekompletteringen syftar till att utjämna för skillnader i skattekraft/skatteunderlag per invånare. Skattekraften består av två delar: förvärvsinkomstbeskattningen och samfundsbeskattningen.

Enligt Landskapslag (2017:120) om landskapsandelar till kommunerna definieras skattekraften enligt nedan.

Med kommunens skattekraft avses den beskattningsbara inkomsten vid kommunens inkomstbeskattning per invånare i kommunen. Den beskattningsbara inkomsten beräknas genom att kommunens skatteinkomster från förvärvsinkomst- och samfundsbeskattningen divideras med en inkomstskattesats. Kommunens skatteinkomster från förvärvsinkomstbeskattningen divideras med kommunens inkomstskattesats, medan kommunens skatteinkomster från samfundsbeskattningen divideras med den genomsnittliga inkomstskattesatsen för kommunerna i landskapet.

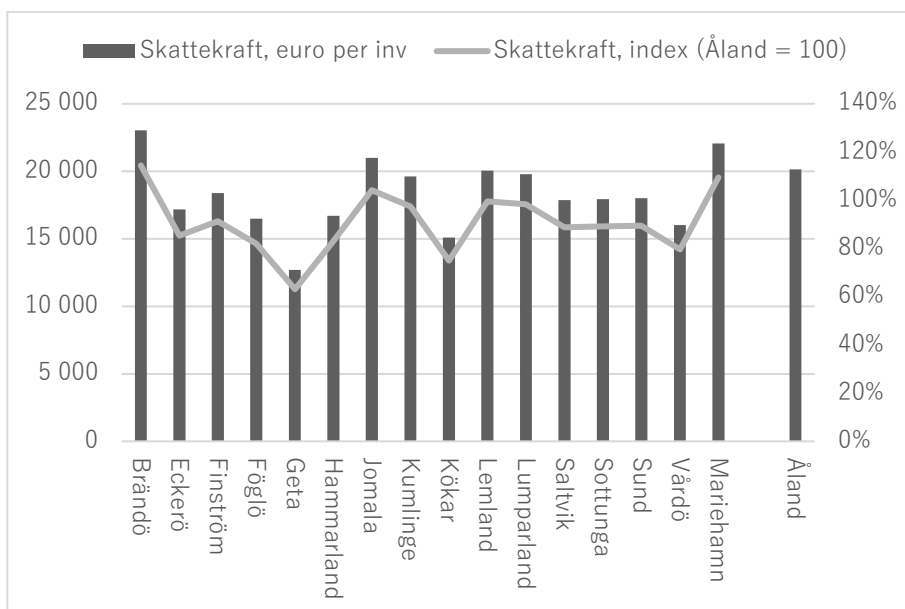
Förvärvsinkomstbeskattningen

Skatteunderlaget består av

- Löneinkomster
- Pensionsinkomster
- Understöd
- Jordbruksinkomster m.m.

Det samlade skatteunderlaget uppgick år 2022 till 611 miljoner euro motsvarande 20 135 euro per invånare. Skillnaderna mellan kommunerna är relativt stora, Geta har lägst skattekraft med 12 702 euro och Brändö har högst med 23 309 euro. Skattekraften varierar med löneläget, branschstruktur, demografi och förvärvsfrekvens samt arbetslöshet.

Figur 1 Förvärvsinkomst 2022 euro per invånare samt index.



Samfundsbeskattning

Den andra delen av skattebasen utgörs av samfundsskatten. Det är den skatt som betalas av företag till staten. Samfund med hemort i landskapet ska betala åländsk kommunalskatt på inkomster som förvärvats i landskapet. Detsamma gäller samfund med hemort i riket vad avser inkomster som förvärvats i landskapet.

Skatteinkomsterna fördelas sedan mellan staten och kommunerna. Regleringen av samfundsskatten i landskapet är komplicerad och sammansatt av bestämmelser i ett flertal lagar.

I detta uppdrag ingår inte att vidare analysera eller diskutera denna fördelning. Utredningen noterar att fördelningen per kommun utgår från ett genomsnitt på tre år och att skatteunderlaget tillfaller den kommun där företaget är verksamt. Är företaget verksamhet i flera kommuner fördelas skatteintäkterna utifrån hur många som är anställda i respektive kommun.

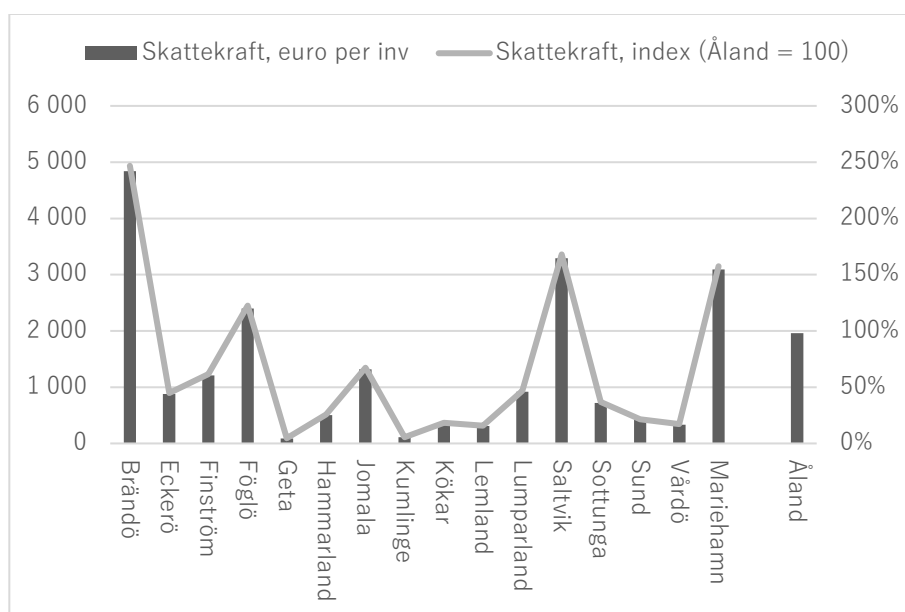
De samlade intäkterna från samfundsbeskattningen uppgick till 10,4 miljoner euro år 2022.³ Det är stora skillnader i hur stora intäkter respektive kommun

³ Exklusive kompensation för sänkt samfundsbeskattning enligt Landskapslag (2023:5) om kompensation till kommunerna för sänkta samfundsskatteintäkter.

erhåller i samfundsskatt per invånare. Brändö, Saltvik och Mariehamn är de tre kommuner som har störst intäkter. Geta och Kumlinge är de två kommunerna som har lägst intäkter.

Den relativt komplexa fördelningen av samfundsskatten samtidigt som den är en del av den långtgående utjämningen gör att man kan ifrågasätta värdet av att intäkten inte redan i utgångsläget fördelas med samma belopp per invånare mellan kommunerna. Incitamenten är ändå med nuvarande modell svaga.

Figur 2 Samfundsskatt 2022 i relation till genomsnittlig kommunal skattesats, euro per invånare



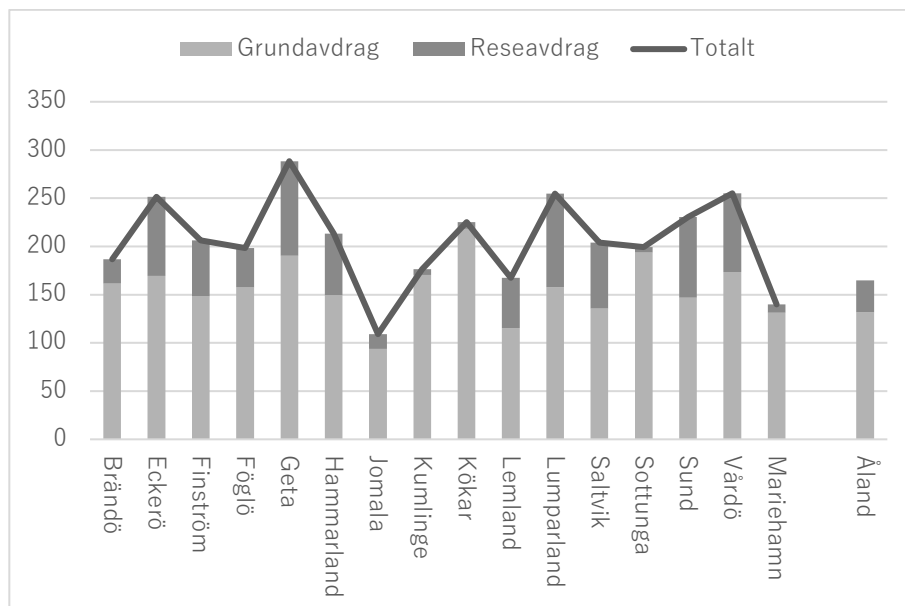
Kompensation för ökade avdrag och minskade samfundsskatteintäkter

Det skedde förändringar i kommunalbeskattningen 2023 som bland annat omfattar en höjning av grundavdraget. Dessutom höjdes avdraget för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen tillfälligt för skatteåret 2022 genom en tidigare lagändring, som nu förlängs till att gälla även skatteåret 2023. Syftet med båda dessa åtgärder är enligt landskapsregeringen att minska skattetrycket och att öka den disponibla inkomsten. Samtidigt leder de till att kommunernas skatteintäkter minskar.

Kommunerna kompenseras för det utökade grund- och reseavdraget genom ett tillskott på sammantaget 5 miljoner euro. Kompensationen fördelas utifrån faktiskt utfall av avdragen och den enskilda kommunens skattesats. Skillnaderna i avdragen och därmed kompensationsen är relativt stora även om man relaterar

till antalet invånare. Grundavdraget utgör den största delen av kompensationen men det är reseavdraget som varierat mest.

Figur 3 Kompensation ökade grundavdrag och reseavdrag, euro per invånare, 2022



Utredningen noterar att denna kompensation inte tar hänsyn till att man inom skattekompletteringen utjämnar för 95 procent av skillnaderna i skattekraft. En kommun med stora relativa faktiska avdrag, och därmed en lägre skattekraft, erhåller allt annat lika en högre skattekomplettering. Samtidigt får denna kommun en högre ersättning via denna kompensation. Det uppstår således en dubbelkompensation. Det omvända gäller för en kommun med relativt låga avdrag.

Men en så pass långtgående utjämning som sker via skattekompletteringen vore det mer rimligt att justera dessa förändringar i inkomstbeskattningen med ett lika stort tillägg per invånare.

I samband med social- och hälsovårdsreformen sänktes kommunernas intäkter från samfundsskatten 2023 i Finland och statens andel höjdes. För Åland innebar det att landskapets intäkt från Finland höjdes och kommunernas minskade. Men eftersom reformen inte berörde Åland valde landskapsregeringen i sin tur att kompensera kommunerna för bortfallet.⁴ Kompensationen för 2023 uppgick till 3,4 miljoner euro och för 2024 till 3,9 miljoner euro och fördelas enligt samma principer som den övriga samfundsskatten. Från och med 2025 års skattekomplettering beaktas dock denna kompensation i beräkningen av

⁴ Lagtingets beslut 65/2022.

kompletteringstalet enligt ett lagförslag från landskapet.⁵ Det beror på att utfallet av 2023 års beskattning nu är tillgängligt.

Kompletteringsgräns och kompensationsgrad

Kompletteringsgränsen avgör hur mycket som ska kompenseras vid brist i eget skatteunderlag. Kompletteringsgränsen beräknas genom att medeltalet av kommunernas sammanlagda skattekraft vid de fem senast slutförda beskattningarna multipliceras med en uppräkningsfaktor. För 2024 uppgår denna till 1,16.

Kompletteringsgränsens ska uppgå till en nivå som innebär att kompletteringen av skatteinkomsterna är minst 33 procent och högst 50 procent av landskapsandelssystemets totalvolym. För 2024 uppgår denna andel till 41 procent.

Kompensationsgraden avgör hur stor del av skillnaden mellan egen skattekraft (kompletteringstalet) och den fastställda kompletteringsgränsen som det ska kompenseras för. Kompensationsgraden är fastställd till 95 procent. En kompensationsgrad på 95 procent ger en utjämningsgrad på 97 till 100 procent i exemplen nedan.

Nedan redovisas fyra räkneexempel:

1. Egen skattekraft 60
 $115 - 60 = 55 \rightarrow 60 + (55 * 0,95) = 112,25$ ($112,25 / 115 = 97,6 \%$)
2. Egen skattekraft 85
 $115 - 85 = 30 \rightarrow 85 + (30 * 0,95) = 113,5$ ($113,5 / 115 = 98,7 \%$)
3. Egen skattekraft 100
 $115 - 100 = 15 \rightarrow 100 + (15 * 0,95) = 114,25$ ($114,25 / 115 = 99,3 \%$)
4. Egen skattekraft 115
 $115 - 115 = 0 \rightarrow 100 + (0 * 0,95) = 115$ ($115 / 115 = 100 \%$)

I det nuvarande systemet beräknas dock skatteintäkter och skattekompletteringen utifrån olika års skattebaser/skattekraft eftersom skattekompletteringen utgår från ett femårigt genomsnitt. På grund av detta blir utjämningsgraden inte som ovan, se vidare under avsnitt identifierade förbättringsområden.

⁵ Lagförslag 3/2024-2025.

Skattesats

Skillnaden mellan kommunens kompletteringstal och kompletteringsgränsen multipliceras med 95 procent av kommunens inkomstskattesats. Om kommunens inkomstskattesats är högre än den genomsnittliga inkomstskattesatsen för kommunerna i landskapet används 95 procent av genomsnittet. Detta för att minska möjligheten att påverka sitt utfall genom att justera skattesatsen. Kommunernas skattesatser och den genomsnittliga skattesatsen uppdateras årligen.

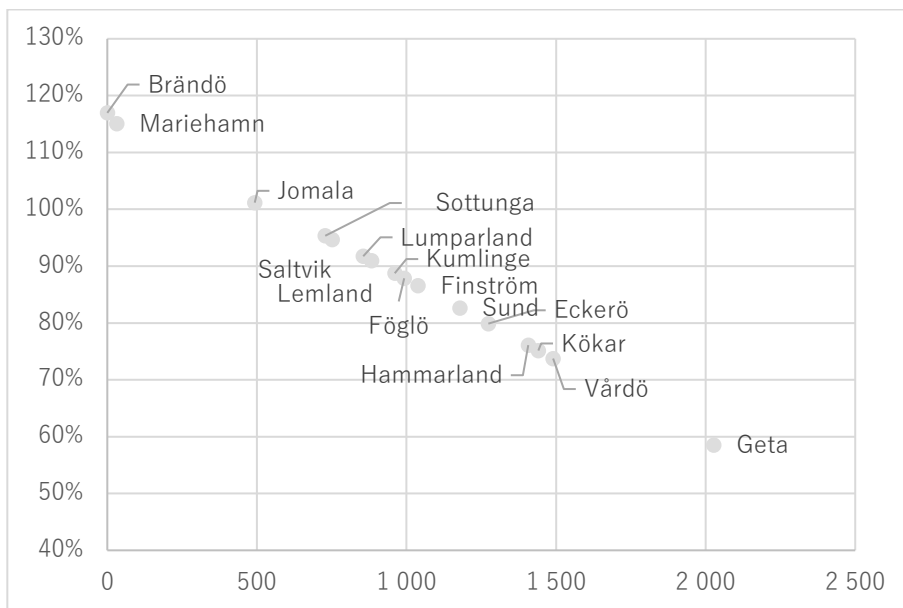
Utfall i nuvarande system

Nedan redovisas de olika stegen och utfallet i skattekompletteringen för ett urval av landskapets kommuner för 2024. Ju lägre kompletteringstal desto större blir skattekompletteringen. För samtliga kommuner utom Jomala, Mariehamn samt Lemland används den genomsnittliga kommunalskatten.

Tabell 1 Skattekomplettering 2024

		Geta	Kumlinge	Jomala	Mariehamn	Brändö
A	Skattekraft år 1	12 086	17 468	20 581	23 432	19 776
B	Skattekraft år 2	12 016	18 625	20 924	23 939	20 528
C	Skattekraft år 3	12 367	18 775	21 317	24 120	26 325
D	Skattekraft år 4	12 807	19 526	22 172	25 421	30 532
E	Skattekraft år 5	12 793	19 730	22 203	25 141	27 881
F	Genomsnitt-kompletteringstal (A-E)	12 414	18 825	21 459	24 411	24 808
G	Genomsnitt landskap	21 210	21 210	21 210	21 210	21 210
H	Kompletteringstal % (F/G)	58,5	88,8	101,2	115,4	117,0
I	Kompletteringsgräns, %	116,0	116,0	116,0	116,0	116,0
J	Kompletteringsgräns (G*1,16)	24 604	24 604	24 604	24 604	24 604
K	Kompletteringsbelopp (J-F)	12 190	5 779	3 144	193	-205
L	Skattesats egen; %	18,50	19,00	16,50	17,00	17,70
M	95 % (L*0,95)	17,58	18,05	15,68	16,15	16,82
N	Skattesats genomsnitt, %	17,50	17,50	17,50	17,50	17,50
O	95 % (N*0,95)	16,63	16,63	16,62	16,62	16,63
P	Skattekomplettering, euro per inv. (M alt O)* K	2 027	961	493	31	0

Figur 4 Skattekomplettering och kompletteringstal 2024



Identifierade förbättringsområden

Femårigt genomsnitt

Skattekompletteringen beräknas, som redovisats ovan, som ett femårigt genomsnitt. Förändringar i skattekraften får därmed ett begränsat årligt genomslag. Systemet blir trögrörligt och mer förutsägbart men mindre aktuellt.

Samtidigt erhåller den enskilda kommunen skatteintäkter utifrån senaste beskattningsutfallet⁶ vilket gör att de faktiska skatteintäkterna och skattekompletteringen inte hänger ihop, se figur 5.

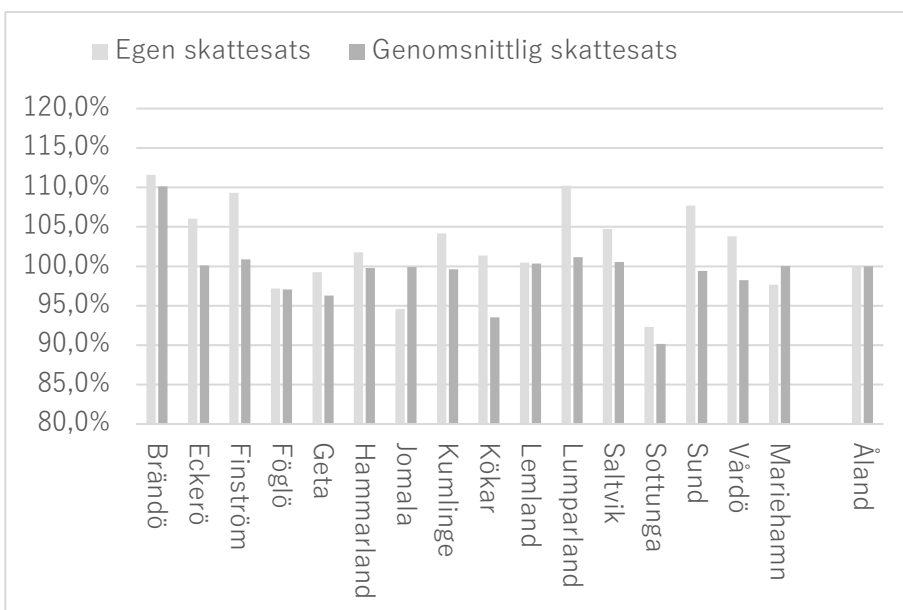
Med nuvarande system uppstår det relativt stora skillnader mellan kommunerna avseende summan av skatteintäkter och skattekomplettering räknat per invånare. Utjämningsgraden 2024 varierar mellan 92,3 och 111,6 procent av den genomsnittliga intäkten av skatt och skatteskomplettering.⁷ Räknat med samma skattesats varierar skillnaden mellan 90,1 och 110,2.

Utredningens bedömning är att en så pass stor spridning inte uppfyller systemets ambitioner om likvärdiga förutsättningar.

⁶ Som redovisats tidigare beräknas fördelningen av samfundsskatten utifrån ett treårigt genomsnitt.

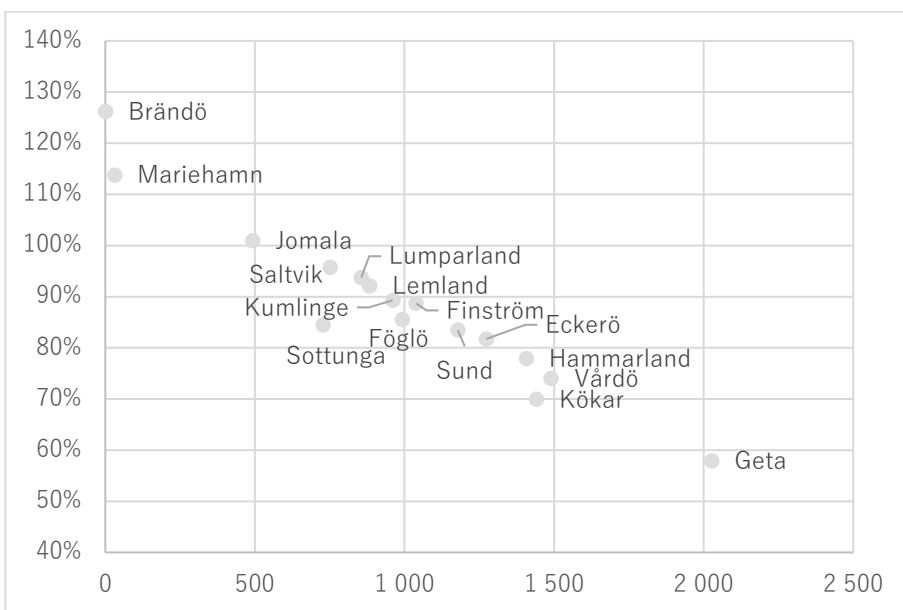
⁷ Med utjämningsgrad avses summan av skatteintäkter och skattekomplettering i relation till det vägda genomsnittet för landskapets kommuner.

Figur 5 Utjämningsgrad nuvarande beräkning skatter och skattekomplettering 2024, index (Åland = 100)



Anm: Exklusive kompensation för ökade avdrag och höjd samfundsskatt.

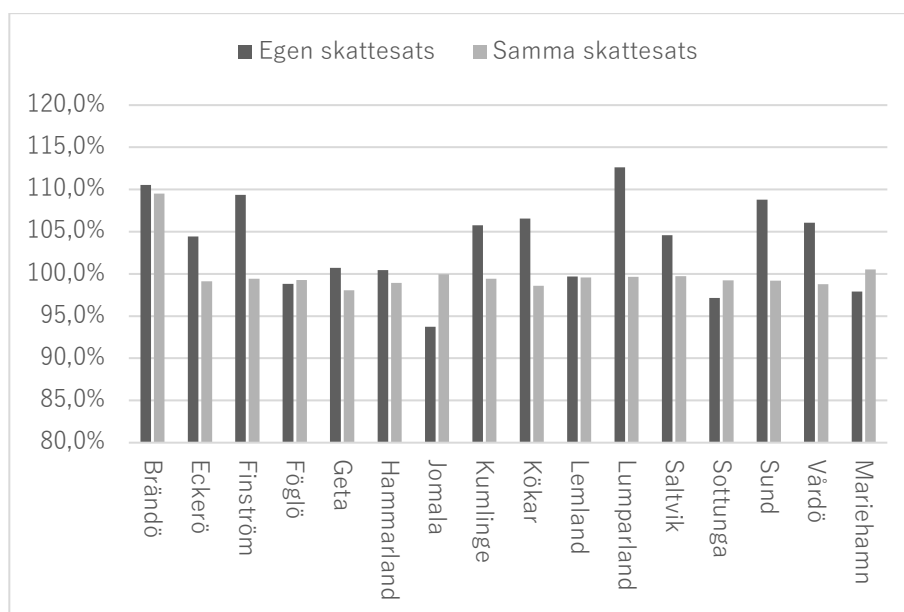
Figur 6 Skattekomplettering och senast tillgängliga skattekraft



En beräkning av utjämningsgraden med en skattekomplettering som utgår från senast kända skattekraft (och med samma skattesats) minskar variationen till mellan 98,1 och 109,5. Så länge ingen avgift tas ut kommer kommunerna som har

en skattekraft över kompletteringsgräsen få relativt övriga kommuner bättre förutsättningar. Exkluderas den kommun som ligger ovanför kompletteringsgräsen blir spannet 98,1 till 100,5. Detta är en utjämningsgrad i nivå med vad som är fallet i den svenska inkomstutjämnningen. Det innebär en långtgående utjämning som kan ses som ett ställningstagande för likvärdiga förutsättningar framför incitament för tillväxt i skattekraften.

Figur 7 Utjämningsgrad beräkning skatter och skattekomplettering 2024 utifrån senast kända skattekraft, index (Åland = 100)



Anm: Exklusive kompensation för ökade avdrag och höjd samfundsskatt.

Årlig uppdatering av skattesatsen

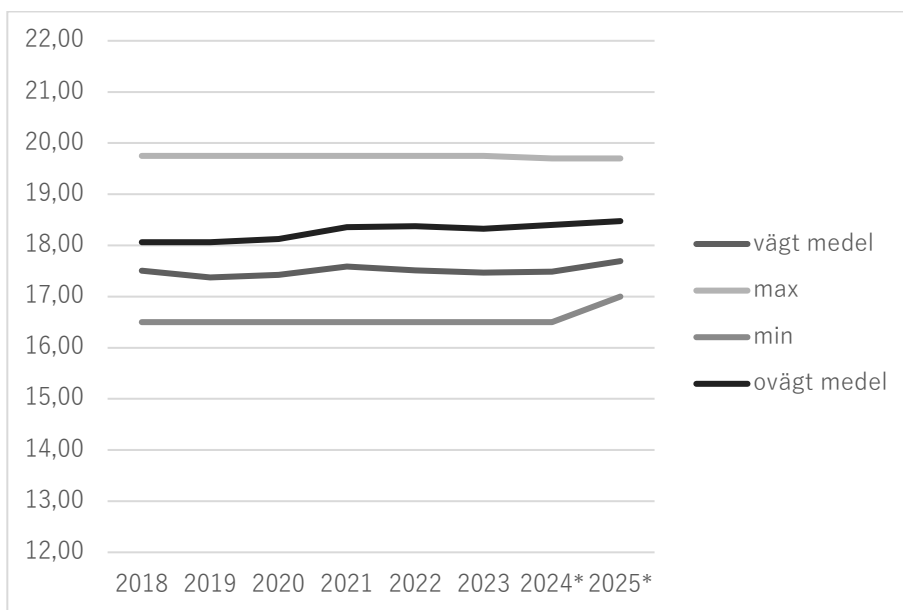
Nuvarande skattekomplettering utgår från årets genomsnittliga skattesats⁸ i landskapet reducerad med 5 procent. För kommuner med en skattesats under genomsnittet används den egna skattesatsen reducerad med 5 procent. För 2024 är det Jomala, Lemland samt Mariehamn som utgår från egen skattesats.

Den genomsnittliga skattesatsen i landskapet har varit relativt oförändrad de senaste tio åren varför nuvarande konstruktion också har varit stabil. Mariehamns sänkning av skatten 2022 påverkade dock genomsnittet med cirka 0,10 procent och påverkade därför övriga kommuners intäkter från skattekompletteringen negativt.

Ingen enskild kommun som ligger över genomsnittet kan genom en skatteförändring påverka sitt eget utfall i någon större utsträckning.

⁸ Vägd med skatteunderlaget.

Figur 8 Kommunalskatter 2018–2025, procent



Anm: 2024 och 2025 års vägda medel är preliminära.

En större höjning i en stor kommun driver upp genomsnittet och därmed ökar landskapsregeringens kostnad för skattekompletteringen. För en kommun med en skattesats under genomsnitt ger en höjning också en effekt på den egna skattekompletteringen.

Inför 2025 ökar den genomsnittliga skattesatsen bland Ålands kommuner med 0,20 procent då både Jomala och Lemland höjer skatten med 1,00 respektive 0,20 procent. Den ökade medelskattesatsen höjer kostnaden för skattekompletteringen för landskapsregeringen med uppskattningsvis 0,3 till 0,4 miljoner euro.

Om det på sikt finns en risk för ytterligare skattehöjningar bland kommunerna i landskapet på grund av exempelvis en sämre ekonomisk utveckling eller en tyngre demografi kan det uppstå stora merkostnader för landskapet via en utökad skattekomplettering. Landskapsregeringen hamnar då i händerna på de kommunala besluten. För bättre styrning av landskapets utgifter för skattekompletteringen kan en låst skattesats övervägas.

Kompletteringsgränsen har följt den högsta skattekraften

Det finns som redovisats inledningsvis ingen ambition att kommuner över kompletteringsgränsen ska betala en avgift (likt bland annat det svenska systemet). För att upprätthålla likvärdiga förutsättningar har lagstiftningen

utformats så att kompletteringsgränsen är lika hög som det högsta kompletteringstalet. Inför 2024 höjdes uppräkningsfaktorn från 1,15 till 1,16.

Inför 2025 har lagen förtydligats så att uppräkningsfaktorn är den samma som föregående finansår om den inte har justerats.⁹

Arbetsgången har inneburit att andra kommuner har fått en ökad skattekomplettering om kommunen med högsta skattekraft ökar sitt relativa utfall. Detta samtidigt som kostnaden ökar för landskapsregeringen. Ökningen är dock begränsad av taket på 50 procent av systemets totala volym.

Värt att påpeka är att värdet av kompletteringsgränsen ökar över tid även utan en höjning av justeringsfaktorn. Detta då den är knuten till den genomsnittliga skattekraften i landskapet som normalt ökar i takt med pris- och löneökningar.

Tabell 2 Skattekomplettering 2020–2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Uppräkningsfaktor	1,15	1,15	1,15	1,15	1,16
Skattekomplettering %	43,3	42,0	39,8	40,6	41,0
Kompletteringsgräns	23 225	23 463	23 435	23 900	24 604
Ökning, %		1,02	0,34	1,98	2,95

Förslag för bättre måluppfyllelse

- Beräkna skattekompletteringen utifrån senaste kända skattekraft och samfundsbeskattning. Skattekompletteringen kommer därmed parera svängningar i enskilda kommuners skatteintäkter
- Om likvärdigheten är viktigare än principen om avgiftsfri utjämning överväg att införa en avgift för kommuner med ett kompletteringstal över kompletteringsgränsen. Kompensationsgraden kan vara asymmetrisk, dvs att kompensationsgraden är lägre för avgiftskommuner än för bidragskommuner.
- Överväg att kompensera kommunerna för de ökade avdragen lika i euro per invånare eftersom de olika stora effekterna av avdragen till övervägande del utjämnas inom skattekompletteringen.

⁹ Lagförslag 3/2024-2025.

Kostnadsutjämningen (kostnadsbaserade landsskapsandelar)

Översikt

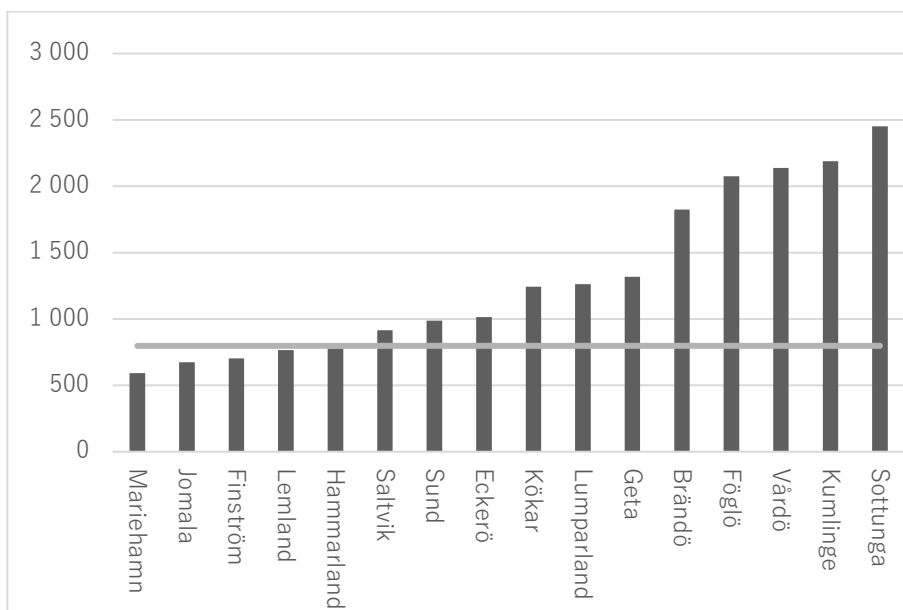
Som nämndes ovan är kostnadsutjämningen i Sverige ett nollsummespel ur statens perspektiv. Kommuner med en gynnsam struktur betalar via staten till kommuner med en ogynnsam struktur, vilket möjliggör en fullständig utjämning för strukturella skillnader.

Ålands kostnadsutjämning ger en mycket begränsad utjämning av framför allt skillnader i åldersstruktur. Orsaken är att de resurser landskapet kan avsätta för landsskapsandelar i kostnadsutjämningen helt enkelt är för små för en mer omfattande utjämning. På sätt och vis kan därför landsskapsandelarna för verksamheterna mer sägas vara ett bidragssystem än en (fullständig) kostnadsutjämning.

De landsskapsandelar som avser kostnadsutjämning, dvs exklusive skattekomplettering och kompensation för ändringar i skatteregler, uppgår år 2024 till ca 24,3 miljoner euro, motsvarande drygt 800 euro per invånare. Det motsvarar 14 procent av kommunernas kostnader år 2023.

Landsskapsandelarna till KST och kultur utgår med samma belopp per invånare, 142 respektive 17 euro. I övriga delar är det stora skillnader mellan kommunerna. Sammantaget varierar landsskapsandelarna i kostnadsutjämningen från 595 euro per invånare i Mariehamn till 2 463 i Sottunga.

Figur 9 Kostnadsutjämning 2024, euro per invånare



Det är viktigt att påpeka att kostnadsutjämningen i både Sverige och på Åland bygger på strukturella faktorer. Kommunens egen kostnad påverkar alltså inte utfallet i kostnadsutjämningen.

Utfallet har en tydlig struktur. Mariehamn har tillsammans med närliggande kommuner, som också har en relativt stor befolkning, de lägsta landskapsandelarna. Högst landskapsandelar får skärgårdskommunerna som också har få invånare. Den kommun som bryter mönstret är Kökar, som har näst lägst folkmängd och dessutom tillhör kommunerna i ytterskärgården, med landskapsandelar i kostnadsutjämningen som är betydligt lägre än för övriga skärgårdskommuner.

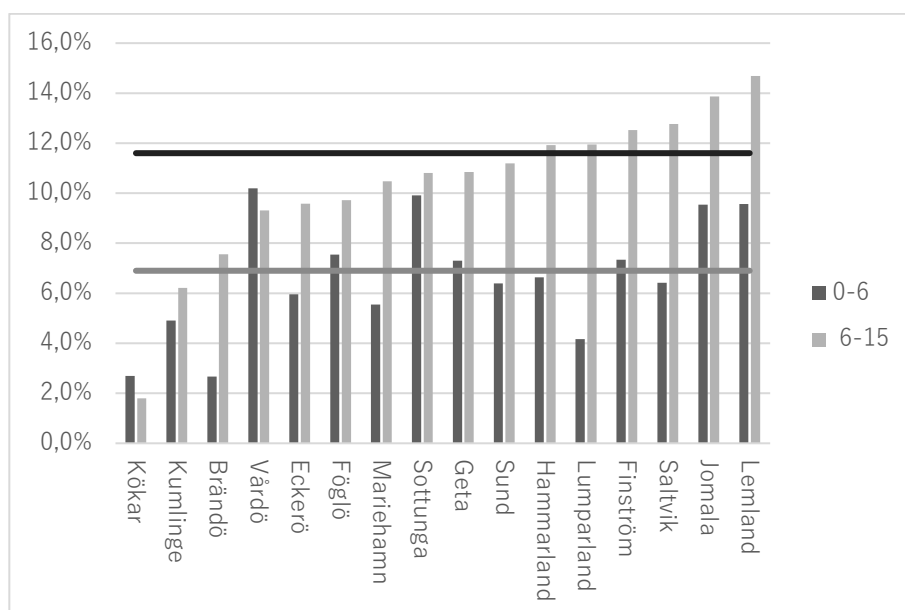
I en svensk kontext skulle de kommuner som ligger under genomsnittet på 801 euro per invånare erlägga en avgift och de över genomsnittet erhålla ett bidrag. Det motsvarar i det åländska systemet om man vinner eller förlorar på den omfördelning som sker i utjämningen, dvs. om kommunen får mer eller mindre än 801 euro per invånare. Störst "vinst" får då Sottunga med 1 662 euro per invånare.

Utfallet kan vid en första överblick te sig logisk. Det är Mariehamn med dess "förortskommuner" som får lägst utfall i kostnadsutjämningen och kommuner med långa avstånd och en liten folkmängd som får högst bidrag. Beräkningen av kostnadsutjämningen bygger till allra största delen på åldersstruktur, skärgårdstillägg och skalnackdelar inom grundskolan.

Stora skillnader i åldersstruktur

En analys av skillnaderna i åldersstruktur visar på ett tydligt mönster. Befolkningen är yngst i förortskommunerna och äldst i ytterskärgården. Det är något mindre tydligt för de allra yngsta, 0–6 år, även om Kökar och Brändö har de klart lägsta andelarna i denna åldersgrupp. Högst andel har faktiskt Vårdö följt av Sottunga. I grundskoleåldern är mönstret tydligare med klart lägst andel för Kökar följt av Kumlinge och Brändö. Även här har Sottunga en relativt hög andel barn för att vara en skärgårdskommun.

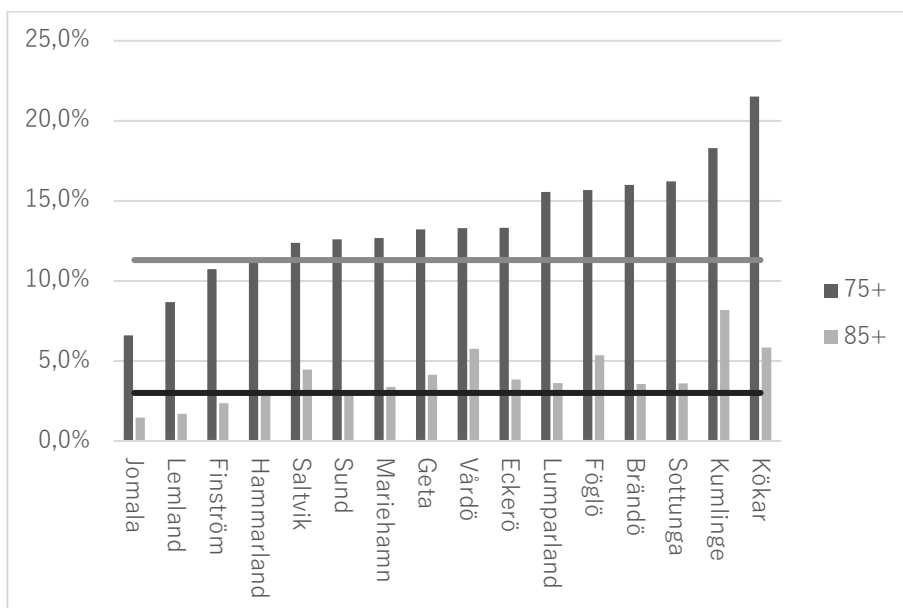
Figur 10 Andel invånare 0–6 respektive 6–15 år 2023, procent



Anm: Sorterat från lägsta till högsta andel 6–15 år.

För andelen äldre är mönstret tydligare och skillnaderna mycket stora. I Kökar är 21,5 procent av befolkningen 75 år eller äldre, medan motsvarande andel endast uppgår till 6,6 procent i Jomala. I Kumlinge är 8,2 procent av invånarna 85 år eller äldre och i Jomala 1,5 procent. De fyra kommunerna i ytterskärgården har högst andel äldre, medan kommunerna med lägst andel äldre återfinns på fasta Åland kring Mariehamn.

Figur 11 Andel invånare 75+ respektive 85+ år 2023, procent



Anm: Sorterat från lägsta till högsta andel 75+ år.

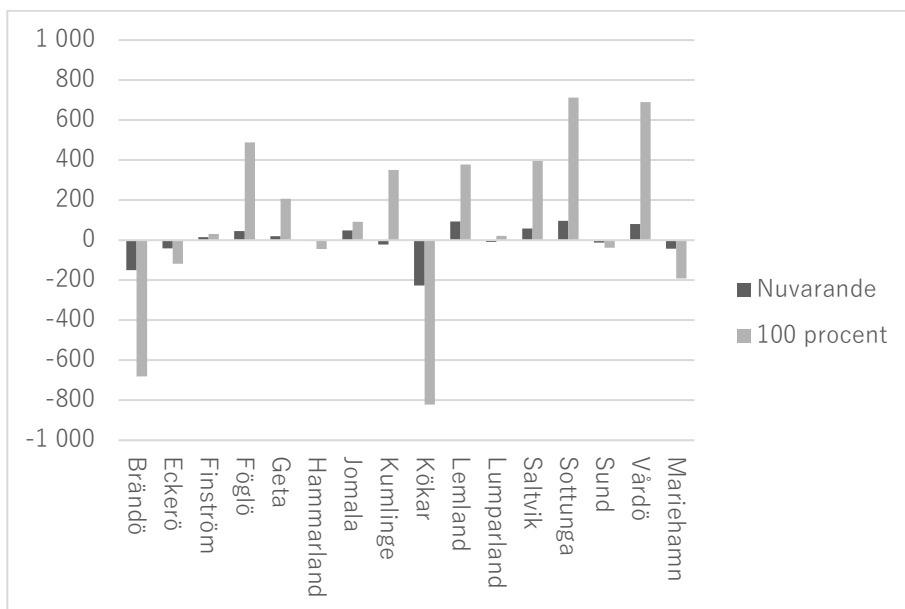
Skillnaderna i åldersstruktur är som framgår mycket stora. I viss utsträckning, men inte för alla kommuner, tar det ut sig i meningen att kommuner med många äldre har få barn och vice versa.

Ofullständig utjämning för skillnader i åldersstruktur

Frågan är om systemet med landskapsandelar leder till någorlunda likvärdiga förutsättningar mot bakgrund av skillnaderna i åldersstruktur. En anledning till frågeställningen är att kostnadsutjämningen är långt ifrån fullständig. Det beror på den så kallade ersättningsgraden. Denna är (bortsett från skärgårdstilläggen) 16,6 procent i barnomsorgen, 20,2 procent i grundskolan och 12,5 procent i äldreomsorgen. Det vill säga barn och unga ersätts i större utsträckning än de äldre, men hela skillnaden i åldersstruktur utjämnas inte i någon av verksamheterna.

I ett första steg analyseras den del av landskapsandelarna för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg som avser antalet barn och äldre för sig. Skärgårdstilläggen, inklusive ersättningen för skalnackdelar i grundskolan, analyseras i nästa steg. Landskapsandelarna för de tre verksamheterna sammantaget ställs mot en fullständig utjämning för skillnader i åldersstruktur enligt svensk modell.

Figur 12 Bidrag/avgift för åldersstruktur med nuvarande system respektive om åldersstrukturen utjämnades till 100 %, euro per invånare.



Anm: Sammantaget för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Bidrag och avgift är beräknade så att de sammantaget summerar till 0.

I figur 12 har den del av nuvarande landskapsandelar för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg som endast avser antal barn och äldre räknats om till ett bidrag eller en avgift genom att summan av respektive kommuns landskapsandelar minskats med genomsnittet för kommunerna. Det är för att kunna jämföra nuvarande utjämningsför åldersstruktur med en fullständig utjämnings som bygger på bidrag/avgift. Som framgår är omfördelningen till följd av skillnader i åldersstruktur relativt blygsam i nuvarande kostnadsutjämnings. Den går från minus 226 euro per invånare i Kökar till plus 97 euro per invånare i Sottunga. På grund av de blygsamma ersättningsgraderna (och i viss mån skillnaderna i dessa mellan verksamheterna) skulle en fullständig utjämnings för åldersstruktur ge betydligt större omfördelning. Kökar skulle få en avgift på över 800 euro per invånare och Sottunga ett bidrag på över 700. Även Brändö skulle få en betydande avgift och det näst största bidraget skulle tillfalla Vårdö.

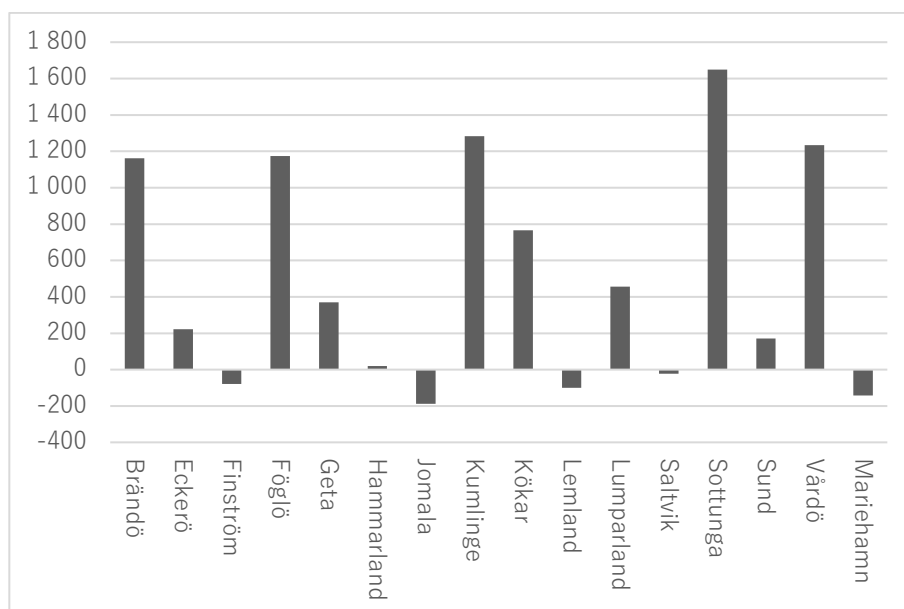
Orsakerna till skillnaderna framgår av figur 10 och 11. Kökar har klart lägst andel barn vilket inte uppvägs av en hög andel äldre. Sottunga har däremot en relativt hög andel av både barn och äldre. Vårdö har högst andel barn 0–6 år av alla kommuner och en högre andel äldre än genomsnittet, särskilt för gruppen 85 år eller äldre.

En skillnad på cirka 600 euro per invånare mellan nuvarande utjämning och en fullständig utjämning för extremkommunerna är ett betydande belopp. Det motsvarar mer än 10 procent av dessa kommuners kostnad år 2023, exklusive KST.

Stort genomslag för skärgårdstilläggen

Det har inte gått att finna någon tydlig motivering till skärgårdstilläggens konstruktion och omfattning. De förefaller skönsmässiga. Vår bild är att tilläggen i stor utsträckning bör spegla de skalnackdelar som uppstår på grund av en liten folkmängd i skärgårdskommunerna i kombination med de långa reseavstånd (i tid) som ö-läget medför. Därför slår vi i analysen ihop tilläggen för skalnackdelar i grundskolan med skärgårdstilläggen i nuvarande kostnadsutjämning.

Figur 13 Skärgårdstillägg och skalnackdelar grundskolan 2024, euro per invånare



Anm: Sammantaget för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg.

I figur 13 är effekten av intervallindelningen för grundskolans landskapsandelar i nuvarande modell beräknad jämfört med en ren åldersberäkning (som i figur 12) där varje barn ersätts med normkostnaden för grundskolan. Det förklarar att kommuner med många barn, som t.ex. Jomala, har ett minus i figuren ovan.

Det första som kan konstateras är att skärgårdstilläggen (inklusive skalnackdelar grundskolan) ger en väsentligt större omfördelning än vad som var fallet för åldersersättningen ovan. Det har flera orsaker. En är att skillnaderna i åldersstruktur i flertalet fall innebär att kommunen antingen har många barn och

få äldre, eller vice versa. Det minskar omfördelningen för åldersstruktur. En annan orsak är att skärgårdstilläggen i förhållande till ålderssättningarna är relativt stora. Precis som ersättningsgraden varierar även skärgårdstilläggen mellan verksamheterna, men sammantaget får ytterskärgården mer än dubbelt så mycket per barn eller äldre än fastlandskommunerna.

Konstruktionen innebär också att skärgårdskommuner med en stor andel barn och/eller äldre får de största skärgårdstilläggen, räknat per invånare. Det förklarar att det är Sottunga med den största ålderssättningen som får det största skärgårdstillägget, medan Kökar (med få barn) får mindre än hälften av tillägget för Sottunga per invånare.

Några reflektioner kring skärgårdstillägg och skalnackdelar

Vi konstaterar att det finns några frågor eller frågetecken kring nuvarande konstruktion av skärgårdstillägget och för skalnackdelar i grundskolan.

- Ersättning för skalnackdelar är en högst rimlig komponent i en kostnadsutjämning för Åland utifrån de mycket stora skillnaderna i folkmängd. Skärgårdstilläggen är dock utformade så att de blir lika stora per barn eller äldre i kommunen. Vid en given folkmängd borde dock skalnackdelarna, räknat per barn, bli större för t.ex. en kommun med färre barn i barnomsorgen än andra kommuner.
- I den utsträckning det är skalnackdelar som skärgårdskommuner ersätts för kan det ifrågasättas varför inte andra kommuner med liten folkmängd får någon ersättning för skalnackdelar. I nuvarande utjämning behandlas Lumparland med 360 invånare på samma sätt som Mariehamn med nästan 12 000 invånare.
- Intervallen i grundskolemodellen är också relativt stora. Det borde vara en stor skillnad i kostnaden per elev om det är 5 barn jämfört med 35.
- Skärgårdstillägg/ersättning för skalnackdelar finns endast för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Det förefaller rimligt att det även finns inom andra verksamhetsområden som t.ex. den allmänna förvaltningen.

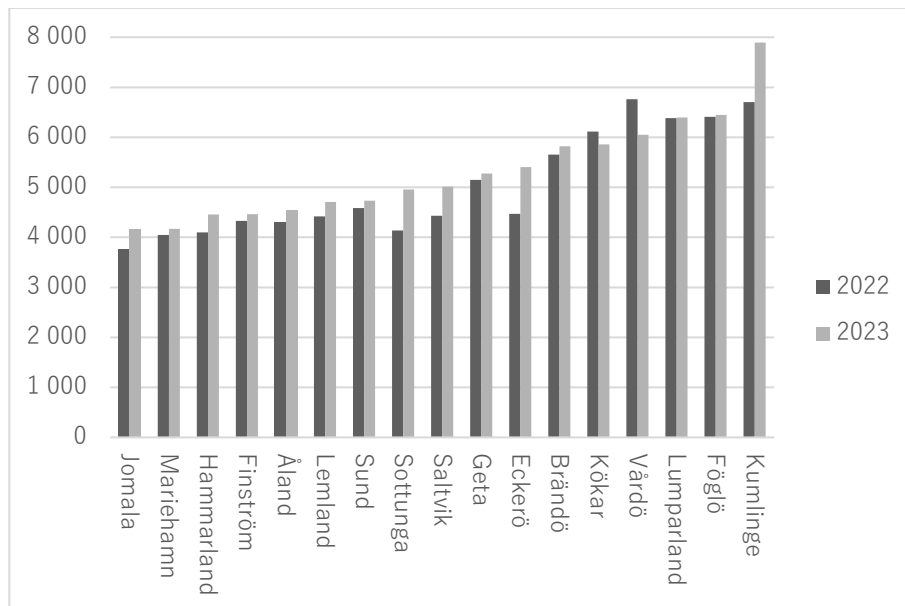
Precisionen i nuvarande kostnadsutjämning för de merkostnader kommuner med liten folkmängd och stora reseavstånd drabbas av måste därför ifrågasättas. För att komma vidare i denna analys har kostnadsskillnaderna mellan kommunerna på Åland studerats.

Svåranalyserade kostnadsskillnader

Det måste först nämnas att analyser av kostnadsskillnader mellan bara 16 kommuner måste göras med viss försiktighet. Ambitions- och effektivitetsskillnader påverkar analyserna. Dessutom har flera av kommunerna ur ett nordiskt perspektiv en extremt liten folkmängd. Det innebär bland annat att enskilda händelser kan ge stora hopp i kostnaderna mellan åren. Med väsentligt fler kommuner (som i Sverige) är det med statistiska analyser möjligt att urskilja hur strukturella skillnader påverkar kostnaderna, så länge strukturen inte samvarierar med just ambitions- och effektivitetsskillnader. Analyserna beror även av kvalitén på kostnadsdata. Här har vi fått lite varierade bedömningar av kvalitén, även om flera tror att den har blivit bättre.

Nedan gör vi några enkla regressioner för olika verksamheter för att visa styrkan av t.ex. sambandet mellan folkmängd och kostnader. Mot bakgrund av att det endast är 16 kommuner bör man dock vara försiktig med att konstruera kostnadsutjämnningen utifrån de parametrar som regressionerna ger. Utjämnningen måste framstå som rimligt också utifrån kunskap om verksamheterna och hur den bedrivs utifrån olika förhållanden.

Figur 14 Summa nettodriftskostnader 2022 och 2023, euro per invånare



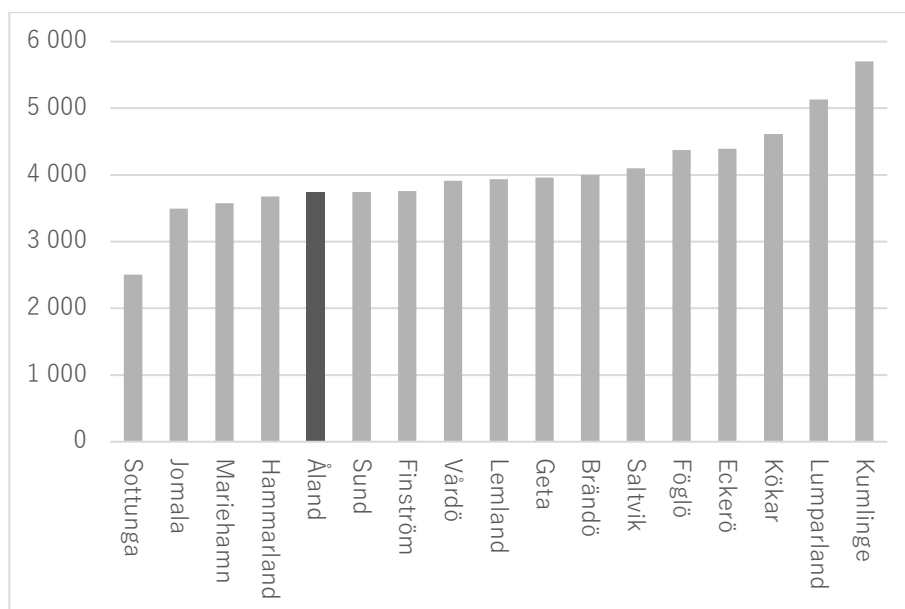
Anm: Sorterat från lägst till högst kostnad 2023.

Som framgår av figur 14 är det stora kostnadsskillnader mellan kommunerna. Från drygt 4 000 euro per invånare i Jomala till knappt 8 000 i Kumlinge 2023. I stort är det Mariehamn och närliggande kommuner som har lägst kostnad och

skärgårdskommunerna som har högst kostnader. De kommuner som särskilt avviker från mönstret är Sottunga och Lumparland. För några kommuner, t.ex. Kumlinge, är det stora kostnadsförändringar mellan dessa år. En regression med kommunernas folkmängd (logaritmerad) och kostnaderna 2023 ger ett samband på 42 procent och folkmängden är signifikant¹⁰. Utan Sottungas i förhållande till folkmängden låga kostnad hade sambandet varit betydligt starkare.

För att se i vilken utsträckning nuvarande landskapsandelar i kostnadsutjämnningen svarar mot kostnadsskillnaderna har kostnaderna i figur 14 reducerats med kostnadsutjämnningen.

Figur 15 Summa nettodriftkostnader 2023 reducerat med kostnadsutjämnningen 2024, euro per invånare



Anm: Sorterat från lägst till högst.

Förenklat är det de kvarstående kostnaderna i figur 15 som ska finansieras av skatteintäkter och skattekomplettering. Dessa är betydligt jämnare fördelat än i figur 14. Det kan tolkas som att kostnadsutjämnningen, trots de brister vi diskuterat ovan, ändå bidrar till mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Men samtidigt är skillnaderna fortsatt stora i ändarna av figuren. Tar man bort Sottunga ur den statistiska analysen finns det fortsatt ett signifikant positivt samband mellan folkmängd och återstående kostnad. Det som särskilt sticker ut är att Sottunga är den kommun som har klart minst kvar att finansiera efter

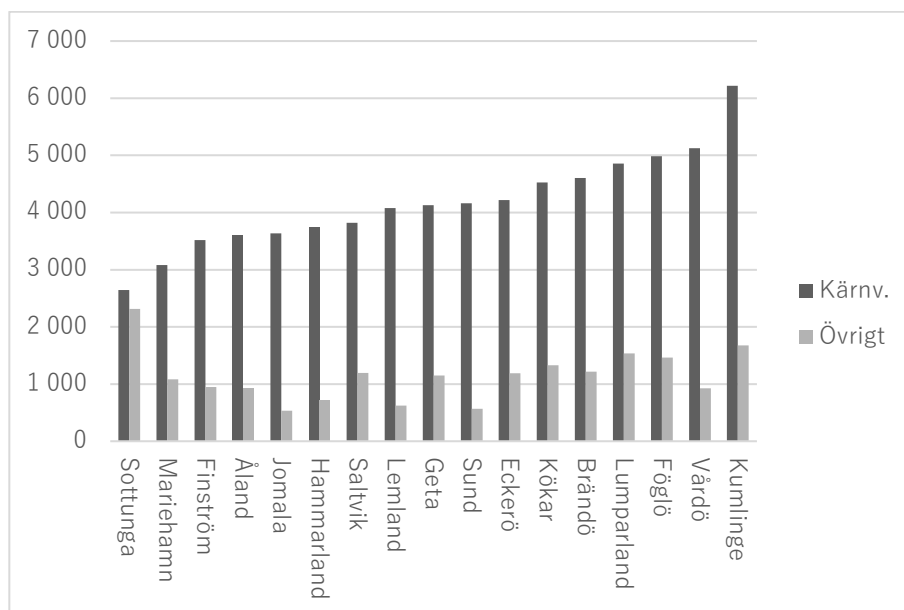
¹⁰ Med signifikant avses att variabeln, här folkmängden, har ett så kallat t-värde på minst 2. Det innebär med 95 procents sannolikhet att det finns ett samband mellan variabeln och kostnaderna.

kostnadsutjämning medan Kumlinge har klart mest. De är två kommuner i ytterskärgården som båda har en mycket liten folkmängd. Hur kan det se så olika ut? En analys av kommunernas kostnader för olika verksamheter.

Stora skillnader i verksamhetskostnader

I ett första steg delas nettodriftkostnaden upp på det vi här kallar kärnverksamhet (barnomsorg, grundskola och äldreomsorg) och övriga kostnader.

Figur 16, Nettodriftkostnaden 2023 uppdelat på kärnverksamhet och övriga kostnader, euro per invånare



Anm: Sorterat från lägst till högst kostnad för kärnverksamheten.

Sottunga har klart lägst kostnad för kärnverksamheten, trots att det är kommunen som får störst landskapsandelar utifrån åldersstrukturen. De högsta kostnaderna har övriga skärgårdskommuner och Lumparland. För övriga kostnader har Sottunga klart högst kostnad följt av Kumlinge. Här finns ett signifikant samband mellan folkmängd och kostnader som uppgår till 45 procent. Det talar, inte förvånande, för att det finns vissa skalnackdelar även utanför kärnverksamheten. Särskilt tydligt är detta vid en analys av kostnaderna för allmän förvaltning.

För barnomsorg, grundskola och äldreomsorg är det mest intressant att analysera kostnaderna per barn eller äldre. Det är med utgångspunkten att skilja på utjämning för åldersstruktur och för andra strukturella faktorer. Några av de

strukturella skillnader som enligt analyserna på svenska förhållanden utöver åldersstrukturen kan ha betydelse för kostnaderna är:

- Skalnackdelar, som är den mest uppenbara merkostnaden för Ålands mindre kommuner, alltså t.ex. så få barn i skolan att verksamheten inte kan bedrivas lika kostnadseffektivt som i kommuner med fullstora klasser.
- Långa reseavstånd till skolan eller till äldre med hemservice. Vad vi förstår har alla kommuner egen skola och egna äldreboenden, även i skärgården. Dessutom hanteras kollektivtrafik främst av landskapet. Det är dock möjligt att det finns merkostnader till följd av tidsavstånden för skärgårdskommuner som skulle behöva analyseras vid en mer detaljerad översyn av utjämnningen.
- Befolkningsminskning. Flera av skärgårdskommunerna har haft en relativt kraftig befolkningsminskning sett över de senaste 5 eller 10 åren. Det gäller dock inte Vårdö och framför allt inte Sottunga som har vänt sin befolkningsutveckling och haft den största ökningen av alla kommuner de senaste fem åren. Annars har Jomala haft den starkaste befolkningsökningen sett över en längre tidsperiod. I Sverige finns en ersättning för befolkningsminskning mätt över de senaste 10 åren, samt särskilda ersättningar både för snabb minskning och ökning inom skolan och barnomsorgen. Den senaste utredningen föreslog dock att ta bort de senare och dessutom minska tidsperioden för ersättning för befolkningsminskning till 5 år.¹¹

Tanken med ersättning för befolkningsminskning är att kommunen pga. en tidigare större befolkning skaffat sig en för stor kostym i förhållande till nuvarande befolkning och att det främst innebär högre lokalkostnader än annars.

- Socioekonomiska skillnader. I och med KST är kostnaderna på det sociala området i praktiken utjämnade.¹² I Sverige finns dock utjämnning för socioekonomiska skillnader i flertalet av de större åldersberoende verksamheterna. Exempel på faktorer som använts är föräldrarnas utbildningsbakgrund, utländsk bakgrund och för äldreomsorg, yrkesbakgrund. Vi har inte fått information som gör att det är uppenbart att sådana faktorer borde inkluderas i utjämnningen för tex grundskolan, men det förefaller vara rimligt att analysera även detta i en utvidgad

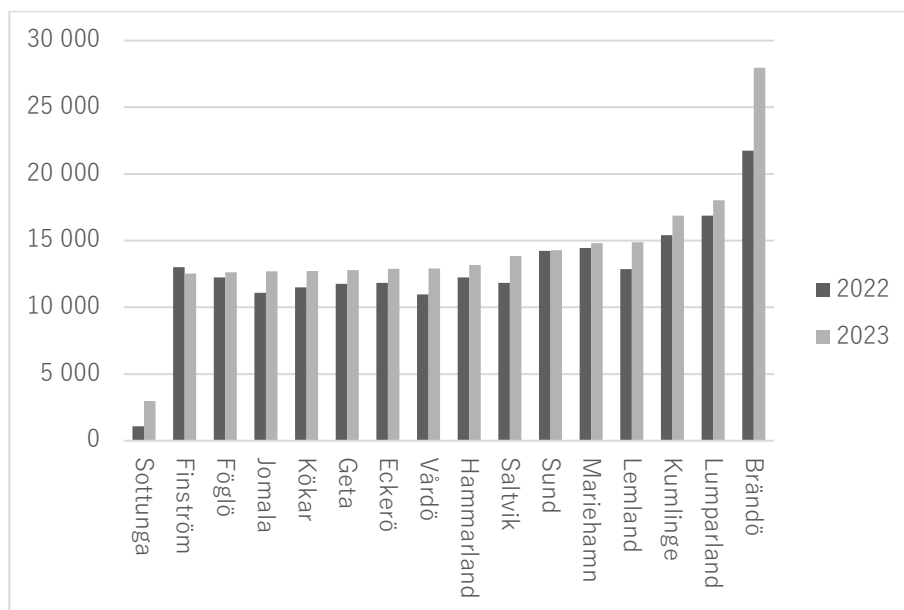
¹¹ SOU 2024:150, Nätt och jämnt.

¹² Finansieringen utgår dock från kommunens skattekraft, vilket är högst tveksamt eftersom skattekraften utjämnas.

diskussion om utjämnings tröfsäkerhet. Enligt uppgift saknas dock bra statistik inom området.

Behovet av utjämnung för strukturella skillnader beror på hur stora dessa skillnader är mellan kommunerna. Ur ett svenskt perspektiv är det de stora skillnaderna i folkmängd som sticker ut mest. En rättvis utjämnung behöver ta hänsyn till vad detta betyder för olika kommuners kostnader på ett rimligt och förutsägbart sätt.

Figur 17 Kostnad barnomsorg, euro per barn 0–6 år, 2022 och 2023



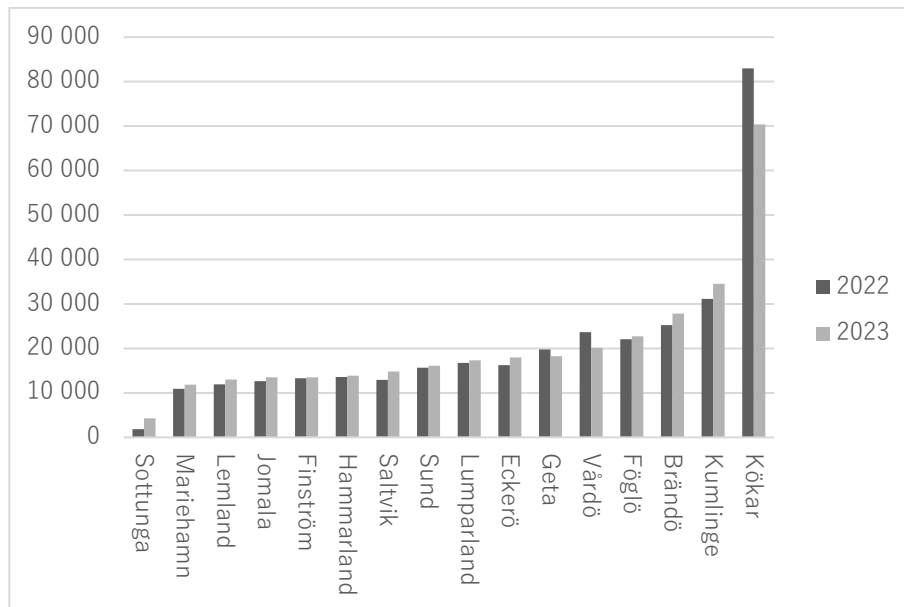
Anm: Sorterat från lägst till högst kostnad 2023.

Förutom de två kommuner som tydligt sticker ut, Sottunga och Brändö, är skillnaderna i kostnaden för barnomsorgen per barn relativt små. Det är inte heller så tydliga kostnadsskillnader i förhållande till folkmängd och antal barn i kommunen. En regression, exklusive Sottunga, med antal barn och kostnad per barn 2023 ger ett samband på knappt 9 procent och är inte signifikant på en rimlig nivå.

Det är svårt att förstå de stora skillnaderna mellan Sottunga och Brändö eftersom de hade nästan lika många barn 0–6 år den 1/1 2023. Vi har dock inga uppgifter över antalet barn i respektive kommun som faktiskt har kommunal barnomsorg. Å andra sidan borde kostnaden per barn bli högre med färre barn eftersom det ändå krävs en personal. Hur verksamheten i praktiken bedrivs i Sottunga för att kostnaden ska bli så låg borde analyseras vidare. Det samma gäller grundskolan

som uppvisar samma låga kostnader för Sottunga per barn jämfört med andra kommuner.

Figur 18 Kostnad grundskola, euro per barn 6–15 år, 2022 och 2023

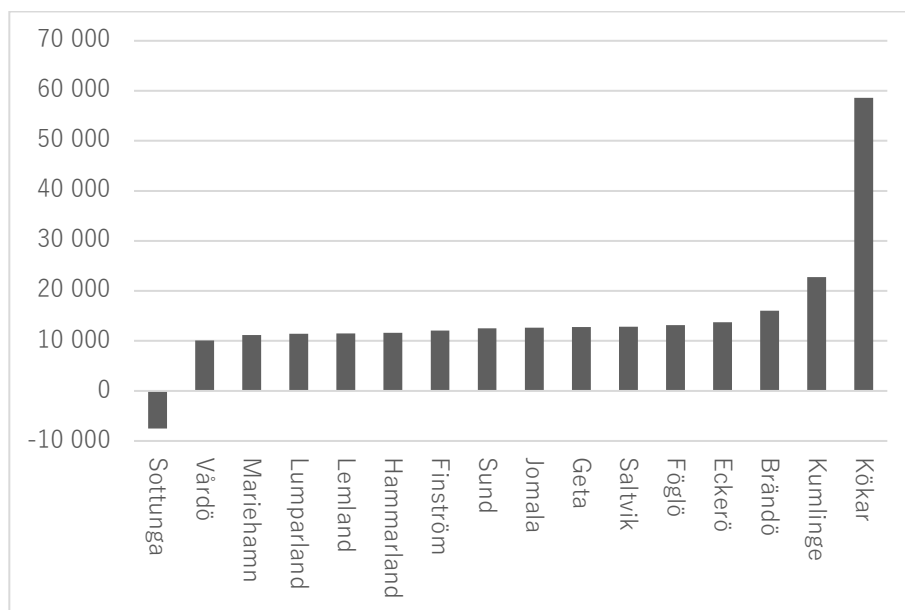


Anm: Sorterat från lägst till högst kostnad 2023.

Klart högst kostnad per barn 6–15 år har Kökar som också med endast 4 barn är den kommun som har klart minst antal barn. Med så få barn kan enskilda händelser eller särskilda behov ligga bakom de höga kostnaderna. Bortsett från Sottunga så är det i övrigt ett relativt väntat mönster. Kommuner som har många barn har oftast lägre kostnad per barn och kommuner med få barn/skärgårdskommuner har högre kostnader per barn i grundskolan. En regression, återigen exklusive Sottunga, med antal barn (logaritmerat) och kostnad per barn 2023 ger ett samband på 64 procent och är tydligt signifikant.

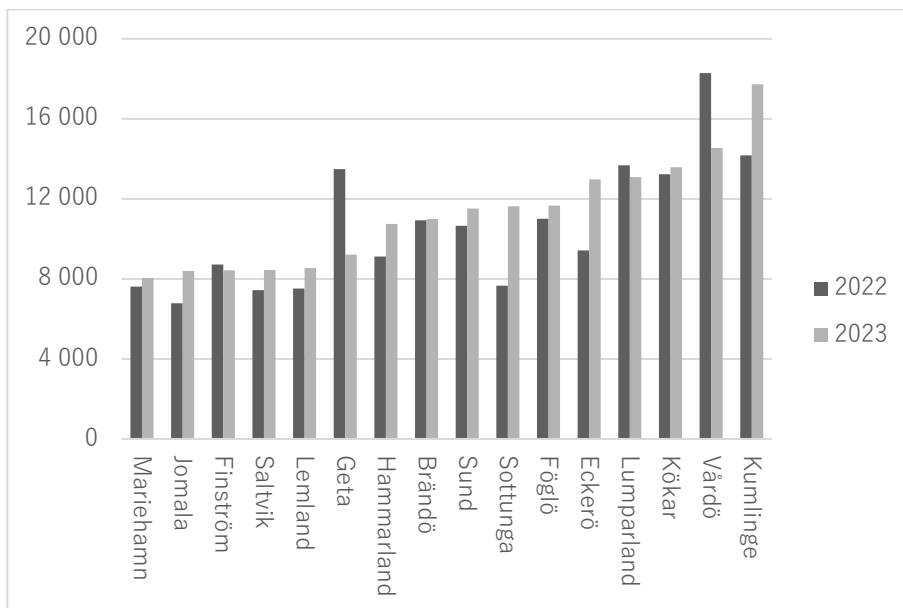
Även om sambandet rent matematiskt förstärks av Kökars extremvärde är det uppenbart att det finns skalnackdelar i grundskolan som behöver fångas på ett rimligt sätt i kostnadsutjämnningen. Återigen avviker Sottunga markant. I grundskolan är det tillåtet med hemundervisning vilket nästan alla barn i Sottunga har. Den uppgift vi har fått är att det endast var ett barn i Sottungas grundskola 2023. Den låga kostnaden är ändå förvånande mot bakgrund av att det krävs en lärare oavsett om det är ett eller 10 barn. Återigen frågar vi oss hur verksamheten i praktiken bedrivs i Sottunga.

Figur 19 Kostnad grundskola efter kostnadsutjämning, euro per barn 6–15 år, 2023



Bilden av Sottungas avvikande kostnader förstärks av figur 19 ovan. Kostnaden per barn/elev har här reducerats med landskapsandelarna för verksamheten, dvs. kostnadsutjämningen. Efter kostnadsutjämningen har Sottunga ett plus på cirka 7 500 euro per barn i kommunen. Kostnadsskillnaderna per barn blir annars mindre efter utjämningen, främst på grund av skärgårdstilläggen. Men Kökars extrema kostnad per barn kvarstår och i viss utsträckning även merkostnaderna för Brändö och Kumlinge. Att Kökar får relativt lite i landskapsandelar för grundskola är ett skäl till den fortsatt höga kostnaden per barn (se nedan).

Figur 20 Kostnad för äldreomsorg, euro per äldre 75+, 2022 och 2023



Anm: Sorterat från lägst till högst kostnad 2023.

Jämfört med barnomsorg och grundskola förefaller kostnaderna för äldreomsorgen att variera mer mellan åren. Det skulle till del kunna förklaras av hur antalet, relativt kostsamma, institutionsplaceringar förändras mellan åren. I övrigt finns det ett mönster där kommuner med stor folkmängd har låga kostnader per äldre och att de är högst i några av skärgårdskommunerna med en mindre folkmängd. En regression med antalet äldre (logaritmerat) och kostnaden per äldre 75+ ger ett signifikant samband på 37 procent.

Några reflektioner om kostnadsutjämnningen och kommunernas kostnader

Det är svårt att se att den ofullständiga utjämnningen för åldersstruktur är förenlig med likvärdiga förutsättningar. Dessutom leder den till stora problem med incitamenten för befolkningstillväxt vilket beskrivs nedan. Vi förordar därför en kostnadsutjämnning som bygger på bidrag/avgift vilket diskuterats ovan.

Vad gäller skärgårdstilläggen menar vi att det är olyckligt att dessa multipliceras med antalet barn eller äldre. Vid samma folkmängd får den kommun som t.ex. har fler barn än en annan kommun större skärgårdstillägg. Det innebär att skalnackdelarna bedöms vara lika stora per barn, trots att så inte borde vara fallet. Ersättning för skalnackdelar borde beräknas per verksamhet och utgå från antalet barn eller äldre, inte multipliceras med dessa. Det är stor skillnad på

Brändös 34 barn och Kökars 4 vad gäller skalnackdelar per barn i utjämningsen för 2024.

Ett annat exempel på denna problematik är att antalet barn 6–15 år minskat från 4 till 2 i Kökar mellan 1/1 2023 och 1/1 2024. Det innebär ett halverat landskapsbidrag för grundskola i utjämningsen mellan 2024 och 2025, trots att det förefaller rimligt att kostnaderna endast minskar marginellt om elevantalet minskar från 4 till 2.

Ett annat problem är att skärgårdstilläggen endast utgår för verksamheterna barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Som framgått ovan finns det stora kostnadsskillnader för övriga kostnader som förefaller ha ett tydligt samband med kommunens folkmängd.

Som framgått sticker Sottunga ut i flera av analyserna över kommunernas kostnader. På något sätt måste utjämningsen hantera att inte alla barn har barnomsorg eller går i grundskolan. Det förefaller ha stor effekt, även om det fortsatt finns frågor om hur verksamheten bedrivs i praktiken och om det eventuellt finns informella lösningar som bidrar till låga kostnader.

En utjämningsen måste till sin natur också vara normativ. Lumparland är t.ex. en kommun med liten folkmängd som har höga kostnader på flera områden. Samtidigt är avstånden till större kommuner små och möjligheterna till samarbeten borde vara goda. En utjämningsen bör omfatta vilka krav som är rimliga att ställa på kommuner med olika förutsättningar.

Det finns som framgått fler analyser som skulle behöva göras för att kunna konstruera en kostnadsutjämningsen som är mer förenlig med likvärdiga ekonomiska förutsättningar. De har berörts ovan. Det gäller utöver skalnackdelar hur långa reseavstånd, befolkningsminskning och socioekonomiska skillnader påverkar kostnaderna. Och inte minst hur bedrivs verksamheten i praktiken i Ålands mindre skärgårdskommuner och vilka samarbeten som är rimliga att utgå från framför allt i frågan om utjämningsen för skalnackdelar.

Ekonomisk relation landskap och kommuner

Landskapets intäkter

Landskapsregeringen har ingen egen beskattning.¹³ För finansiering av de uppgifter som landskapet utför återför staten varje år medel till Åland. Medlen består dels av en särskild avräkning dels av en skatteavräkning.

Avräkningsbeloppet utgör 0,47 % av inkomsterna i statsbokslutet med undantag för skatt på förvärvs- och kapitalinkomster, rundradioskatt, källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatt, tonnageskatt, lotteriskatt samt nya statslån. Vid beräkningen av avräkningsbeloppet ska hälften av förändringen i folkmängden för Åland i förhållande till hela Finlands befolkning beaktas. Ökar Ålands befolkningsandel höjs avräkningsbeloppet, minskar befolkningsandelen sänks avräkningsbeloppet.

I skatteavräkning återförs årligen statsmedel för de på Åland debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten etc.

Dessa skattebaser får antas växa över tid i takt med den ekonomiska utvecklingen. Landskapet "äger" dock inte dessa och kan inte påverka dess storlek genom egna beslut. Om kostnaden för landsskapsandelarna stiger snabbare än intäkterna från dessa skattebaser kan det bli finansiella problem för landskapsregeringen att upprätthålla nivåerna i landsskapsandelssystemet.

Avräkning och skatteavräkningen uppgår 2024 till 350 miljoner euro. Dessa belopp finansierar ungefär 67 procent av landskapets budget. Övriga intäkter utgörs av avgifter från verksamheten samt avkastning från Ålands Penningautomatförening och utdelning från ägarandelar i bolag.

Fördelar och nackdelar med en regleringsmekanism

I Sverige är statens finansiella stöd till kommunerna oberoende av utjämningen. Kostnadsutjämningen är ett nollsummespel i meningen att de avgifter som kommuner med gynnsam struktur betalar är lika stora som de bidrag som kommuner med ogynnsam struktur erhåller.

Anslaget med generella bidrag till kommunerna används däremot till inkomstutjämning, även om kommuner med en skattekraft över 115 procent av medelskatekraften betalar en avgift som går in i inkomstutjämningen. Men

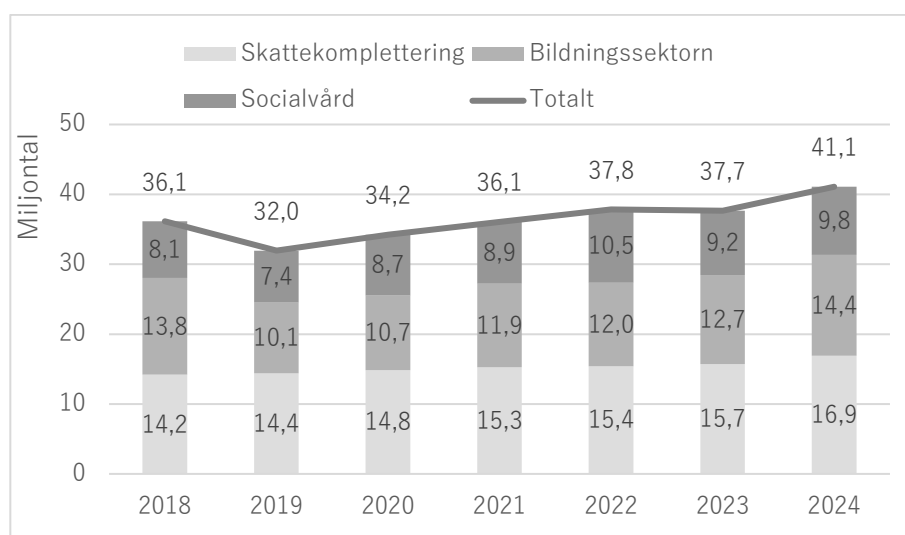
¹³ Landskapet har dock laglig möjlighet att införa tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt. Det finns dock inga sådana beslut fattade.

anslaget till kommunerna påverkas inte av kostnaderna för inkomstutjämnningen. Om anslaget är större än vad som behövs för inkomstutjämnningen får kommunerna mellanskillnaden i form av ett regleringsbidrag, med samma belopp i kronor per invånare. Och omvänt om anslaget är mindre än kostnaden för inkomstutjämnningen betalar kommunerna en regleringsavgift.

Systemet i Sverige ger kommunerna tydliga ekonomiska förutsättningar för nästkommande år efter det att statsbudgeten är presenterad (normalt i september). Men systemet har också kritiserats av kommunerna och deras företrädare. Det finns ingen uppräknings av det generella statsbidraget och normalt vet inte kommunerna statsbidragets storlek för mer än ett år i taget. Det saknas alltså långsiktiga planeringsförutsättningar. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har länge drivit att statsbidragen bör indexeras för pris- och löneökningar och dessutom bör det tas hänsyn till de demografiska förändringarna.

På Åland finns ingen regleringsmekanism som i Sverige. Landskapsandelarnas storlek, och därmed det sammantagna finansiella stödet till kommunerna, är beroende av ett antal parametrar i såväl inkomst- som kostnadsutjämnning. Kostnaden för utjämnningen ökar normalt över tid i takt med ökad skattekraft, löner och priser samt förändrad demografi.

Figur 21 Systemet för landskapsandelar (inkl KST), miljoner euro



I figuren ingår inte kompensation för grundavdrag och resekostnadsavdrag samt sotesamfundsskatteersättning som sammantaget uppgick till 8,4 miljoner euro 2023 och 8,9 miljoner euro 2024.

Mellan 2019 och 2024 ökade landskapsandelarna med 9,1 miljoner euro, motsvarande 28,4 procent. Räknat per invånare på Åland är den procentuella ökningen 25,4 procent.

I de fall där landskapsregeringen behöver prioritera bland sina utgifter finns inget enkelt och tydligt sätt att justera i systemet för landskapsandelar. I de fall det förekommit prioriteringar har dessa genomförts genom minskade ersättningsgrader inom de kostnadsbaserade landskapsandelarna.

Ett annat exempel är den lagändring som sker inför 2025 som minskar skattekompletteringen jämfört med tidigare regelverk. Trots att det till skillnad från i Sverige sker en kontinuerlig ökning av landskapsandelarna till kommunerna har systemet därför kritiserats av flera av de kommuner vi träffat. Det handlar om en bild av att landskapsregeringen ”sparar” på kommunerna och att sena korrigeringar i parametrarna ger osäkra planeringsförutsättningar. Dessutom kritiseras kostnadsutjämnningen för att inte bygga på senaste kostnadsuppgifter utan en indexering av de sista åren som normalt understiger kostnadsutvecklingen.

Det finns inte heller något sammantaget system för att reglera förändrade relationer mellan landskapet (staten) och kommunerna. I dag finns det tre olika kompensationer som införts för att kompensera kommunerna för förändringar i skatteunderlaget. Varje förändring kräver i sig en egen lagstiftning.

Ur kommunernas perspektiv skulle ett införande av en regleringsmekanism kunna uppfattas negativt, även om tydligheten i landskapets stöd till kommunerna skulle öka och bli mer förutsägbart. Det skulle däremot inte längre finnas någon automatik i ökningen av landskapsandelarna. Vi har dessutom tagit del av synpunkter som uttrycker viss brist på tillit till landskapet från kommunalt håll.

Ur landskapets perspektiv skulle budgetarbetet och den ekonomiska styrningen förenklas. Med nuvarande konstruktion finns ju också risken att landskapsandelarna ökar i en takt som inte är ekonomiskt hållbart för landskapet över tid om t.ex. skillnader i skattekraft ökar väsentligt.

Det finns enligt vår mening positiva effekter på förståelsen av såväl utjämnningen som det sammantagna ekonomiska stödet till kommunerna om dessa skiljs åt.

Vår bild är också att likvärdiga förutsättningar kräver en fullständig kostnadsutjämning, vilket i sin tur innebär att den utformas som ett nollsummespel med bidrag/avgift. Och självfallet ska kostnadsutjämningen utgå från strukturella förutsättningar och inte påverkas av kommunens faktiska kostnad. I praktiken skulle kostnadsutjämningen inte längre blir någon kostnad för landskapet och därför inte längre heller öka i takt med kommunernas kostnadsutveckling. Det innebär i sig, vid nuvarande nivå på det ekonomiska stödet till kommunerna, att det behövs en ny budgetpost som då kan fördelas med samma belopp per invånare i kommunen. Oavsett benämning kan då denna post användas vid regleringar av t.ex. regelförändringar i skatteunderlaget.

Det finns inte heller något som säger att det finansiella stödet till kommunerna inte skulle kunna indexeras eller som norm utgöra en viss andel av landskapets intäkter. Landskapet har i så fall självklart rätt att frångå en sådan norm, men då blir det i så fall väsentligt tydligare än i nuvarande system.

Incitament för samverkan och samgång

Ett av målen med nuvarande system är det ska främja samarbetet och samgång. En grundläggande princip när det gäller utjämning är huruvida systemet ska utjämna det nuvarande läget och/eller innehålla incitament till förändring.

I det svenska systemet är det fokus på det tidigare. Ambitionen har utöver detta varit att systemet inte ska (ekonomiskt) motverka en önskan om kommunsammanläggning.

I nuvarande landskapsandelssystem finns inte några direkta incitament för samverkan eller samgång, förutom de särskilda medel som nämndes ovan. Vissa delar av ersättningen för småskalighet riskerar tvärtom att minska vid en samgång. Detta har dock tagits hänsyn till i landskapslag om landskapsandelar till kommunerna respektive kommunstrukturlag för Åland.

Incitament för effektivitet och tillväxt

I stort måste Ålands system för utjämning sägas ge incitament till en effektiv verksamhet. Landskapsandelarna är generella bidrag och påverkar därför inte kommunernas prioriteringar, vilket i sig är en viktig förutsättning för en effektiv verksamhet utifrån invånarnas behov. En kommuns landskapsandelar påverkas inte heller av kommunernas egna kostnader, även om kommunernas sammantagna kostnader är grunden för normkostnaden i beräkningarna.

Sammantaget innebär det att kommunerna själva får finansiera höga ambitioner eller en ineffektiv verksamhet och omvänt ha möjlighet till ett lägre skatteuttag om verksamheten bedrivs effektivt. I Sverige är också merparten av statsbidragen generella, men ett stort antal riktade statsbidrag med krav på motprestation motverkar ofta kommunernas egna prioriteringar.

Frågan om inkomstutjämnningen och incitamenten för tillväxt har diskuterats länge i Sverige. Polariseringen är tydlig mellan kommuner med hög respektive låg skattekraft. Ett flertal studier har genomförts, senast av Utjämningskommittén 2022 som presenterade sitt betänkande i juni 2024. Även om det finns skillnader mellan Ålands och Sveriges inkomstutjämnning finns det också stora likheter. Bägge kan beskrivas som en relativt långtgående inkomstutjämnning.

I en underlagsrapport¹⁴ till Utjämningskommittén 2022 konstaterades att upp emot 90 procent av skillnaderna i skattekraft förklaras av variabler som är svåra att påverka för kommunen, t.ex. ålders- och näringslivsstruktur. Det konstaterades också att: ”I och med att de tillväxtfrämjande insatser som är önskvärda från ett nationellt perspektiv inte nödvändigtvis ger avkastning för den kommun som bär kostnaderna för dessa är det tveksamt om en minskad utjämnning är ett träffsäkert verktyg för ökad tillväxt. Om staten vill öka tillväxten i delar eller hela landet finns det andra verktyg som är bättre lämpade.”

En mycket stor skillnad mot svenska förhållanden, som påverkar incitamenten för befolkningstillväxt, är den begränsade kostnadsutjämnningen för åldersstrukturen på Åland. Dvs. att ersättningsgraderna för de stora verksamheterna är långt ifrån 100 procent. Den svenska, mer långtgående, utjämnningen har en fördel i rimliga marginaleffekter vid in- eller utflyttning. Med rimliga avses som exempel att en inflyttning av en 80-åring ger en ökad intäkt som ungefär motsvarar genomsnittskostnaden för en person i den åldern. Så är inte fallet på Åland.

Ersättningsgraderna innebär att kostnadsutjämnningen på Åland endast ersätter en mindre del av genomsnittskostnaden för ett barn eller en äldre som flyttar in i kommunen. Även om barn inte flyttar själva och kommunen därför får skatteintäkter från föräldrarna är risken stor att kostnaderna överstiger intäkten vid inflyttning. Det gäller särskilt större kommuner och barn i grundskoleåldern eftersom intervallersättningen ger en väldigt låg intäkt vid inflyttning av grundskolebarn, som lägst 1 666 euro år 2024. Det talar för en fullständig utjämnning av åldersstrukturen och att skärgårdstillägg och ersättningar för

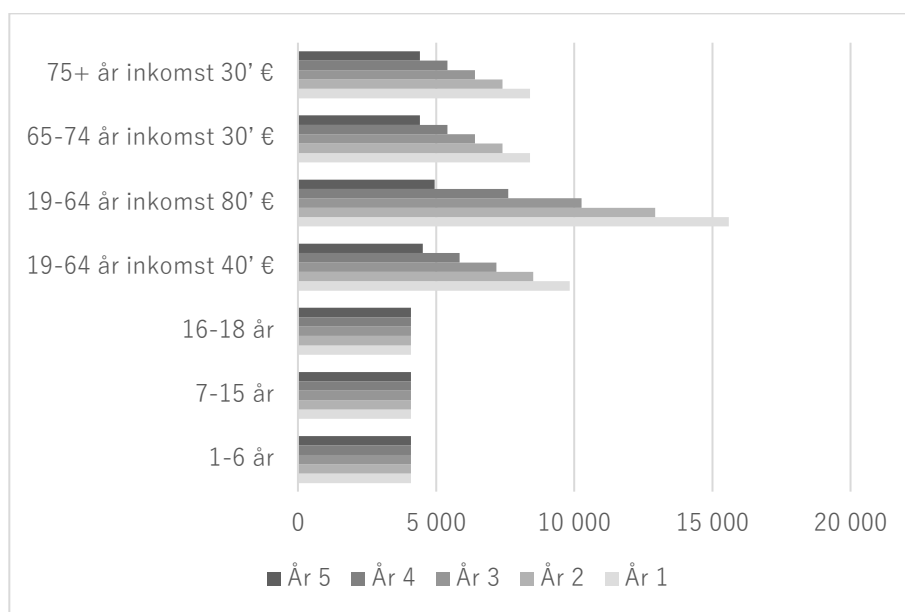
¹⁴ Den lokala tillväxtens bestämningsfaktorer, underlagsrapport till Utjämningskommittén 2022., 2023-12-11.

skalnackdelar utformas så att inte marginalintäkterna blir alltför låga vid inflyttning.

Men samtidigt får kommunerna behålla skatteintäkten (efter utjämning) i det fall ensamma vuxna flyttar till kommunen. Det innebär normalt en väsentligt större intäkt än vad dessa personer kostar i kommunens verksamhet. Som framgår av figur 22 ger en inflyttad person cirka 4 000 euro i skatteintäkter och/eller skattekomplettering. För personer med höga inkomster blir dessutom den initiala marginalintäkten ännu mycket större på grund av det nuvarande femåriga genomsnittet i inkomstutjämningen. Det är också ett starkt skäl till att överväga en inkomstutjämning som bygger på senaste skatteintäkter.

Beräkningen visar att personens inkomst, trots utjämningen, får en relativt stor genomslagskraft. Vidare varierar kommunens skatteintäkter med den valda skattesatsen i den enskilda kommunen.

Figur 22 Skatter plus skattekomplettering år 1-5 i Brändö kommun



Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande bedömningen är att utjämningen på Åland har flera brister vad gäller likvärdiga förutsättningar. Det finns också flera exempel på att den inte

skapar en helhet utan till en del är fragmentarisk med skönsmässiga inslag som också gör det svårt att utvärdera om den når sina uppsatta mål.

Ett första exempel gäller inkomstutjämningen. Här har vi ovan argumenterat för att denna bör följa skatteintäkterna, dvs. den bör inte bygga på ett femårigt genomsnitt. Vi ser det som en logisk brist vad gäller likvärdiga förutsättningar att det inte är summan av skatteintäkter och skattekomplettering som stabiliseras, utan endast skattekompletteringen.

Att utjämningen ändå i grunden är långtgående innebär att kompensationen för ökade grund- och reseavdrag fördelas för bortfallet av skatteintäkter före utjämning och inte efter. Kompensationen skulle med fördel kunna fördelas med samma belopp per invånare till kommunerna. Ett annat exempel är finansieringen av KST som till en del också utgår från kommunernas skattekraft före utjämning. Det är visserligen inte landskapet som styr över kommunalförbundets finansiering utan det gör medlemskommunerna, men för att hålla ihop en helhet som tar hänsyn till att skillnaderna i skattekraft utjämnas i hög grad bör KST överväga en finansieringsmodell som åtminstone tar hänsyn till att skattekraften utjämnas.

Vad gäller kostnadsutjämningen är vår rekommendation att den utformas så att kommuner med en gynnsam struktur betalar en avgift och att kommuner med en ogynnsam struktur får ett bidrag. Nuvarande kostnadsutjämning är kraftigt begränsad via de ersättningsgrader som används i beräkningen av landskapsandelar för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Dessutom är ersättningsgraderna olika, vilket inte heller förefaller ha någon koppling till målet om likvärdiga förutsättningar. Även marginaleffekterna vid in- och utflyttning påverkas på ett olyckligt sätt av nuvarande system.

Det är mycket stora skillnader i folkmängd mellan kommunerna på Åland. Dessutom återfinns sex av kommunerna i skärgården med de reseavstånd (främst i tid) som detta innebär. Dessa kommuner får skärgårdstillägg i beräkningen av landskapsandelar för barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Det finns ingen tydlig motivering vare sig till dess storlek eller varför de utgår för just dessa verksamheter. Det finns även stora kostnadsskillnader för övriga kostnader som förefaller ha ett tydligt samband med kommunens folkmängd.

Vi menar att det är olyckligt att skärgårdstilläggen multipliceras med antalet barn eller äldre. Ersättning för skalnackdelar (som bör vara grunden för tillägget) borde beräknas per verksamhet och utgå från antalet barn eller äldre, inte multipliceras med dessa. Det är som nämnts ovan stor skillnad på Brändös 34 barn och Kökars 4 vad gäller skalnackdelar per barn i utjämningen för 2024.

Analysen av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna ger viss vägledning om t.ex. merkostnaderna för skalnackdelar. Vi menar att en fortsatt analys måste fokusera på skalnackdelar och skärgårdsfaktorn. Men det finns också kommuner som sticker ut och inte alls har de kostnader som förväntats. Vi saknar kunskap om hur verksamheten bedrivs i vissa kommuner med liten folkmängd och t.ex. få barn gör i praktiken. Vilka samarbeten har man med andra kommuner och finns det informella lösningar som bidrar till låga kostnader? En utjämning måste till sin natur också vara normativ. Vilka krav är rimliga att ställa på kommuner med olika förutsättningar?

Vi menar också att det skulle behövas en ekonomisk regleringsmekanism mellan landskapet och kommunerna. Det följer delvis automatiskt av förslaget om en kostnadsutjämning som bygger på bidrag och avgift. Det skulle frigöra ekonomiska resurser som skulle kunna bli ett bidrag som är lika stort per invånare till kommunerna. Det skulle också underlätta vid regleringar av regeländringar i skatteunderlaget. Det skulle också kunna innebära att landskapets sammantagna ekonomiska stöd till kommunerna skulle vara förutsägbart och inte beroende av parametrar (som också kan ändras) som i nuvarande utjämningsystem.