

Utvärdering av systemet för landskapsandelar

HENRIK BERGGREN

NICLAS JOHANSSON

Uppdraget

Systemet har utvärderats i förhållande till relevanta kunskaper och erfarenheter av metoder för utjämning i andra länder, främst Sverige.

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.

Utvärderingen innehåller ett stort antal beräkningar och analyser utifrån nuvarande system för landskapsandelar.

I rapporten presenteras slutsatserna av utvärderingen och ges rekommendationer för att förbättra landskapsandelssystemet.

Ålands kommuner med svenska ögon

Ålands befolkning motsvarar ungefär en svensk genomsnittskommun (men är större än mediankommunen).

Den minsta svenska kommunen har cirka 2 400 invånare. 13 kommuner på Åland har en mindre befolkning än så. Utifrån svenska förhållanden skulle Åland bestå av endast en eller några 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 och Dorotea.

Både på Åland och i Sverige är skillnaderna i åldersstruktur stora mellan kommunerna. Befolkningen är yngre kring storstäder/Mariehamn och äldre på landsbygden/skärgården.

Det kommunala verksamhetsansvaret är också likartat. Det följer i stort den ”nordiska modellen” för kommuner.

Vår utgångspunkt för analysen

Vår huvudsakliga utgångspunkt för analysen är likvärdiga ekonomiska förutsättningar, eller åtminstone en sådan ambition, i likhet med den svenska utjämnningen.

Det går dock att ha olika uppfattningar om vad likvärdiga ekonomiska förutsättningar innebär.

Skattekomplettering (inkomstutjämning)

Identifierade förbättringsområden

Femårigt genomsnitt

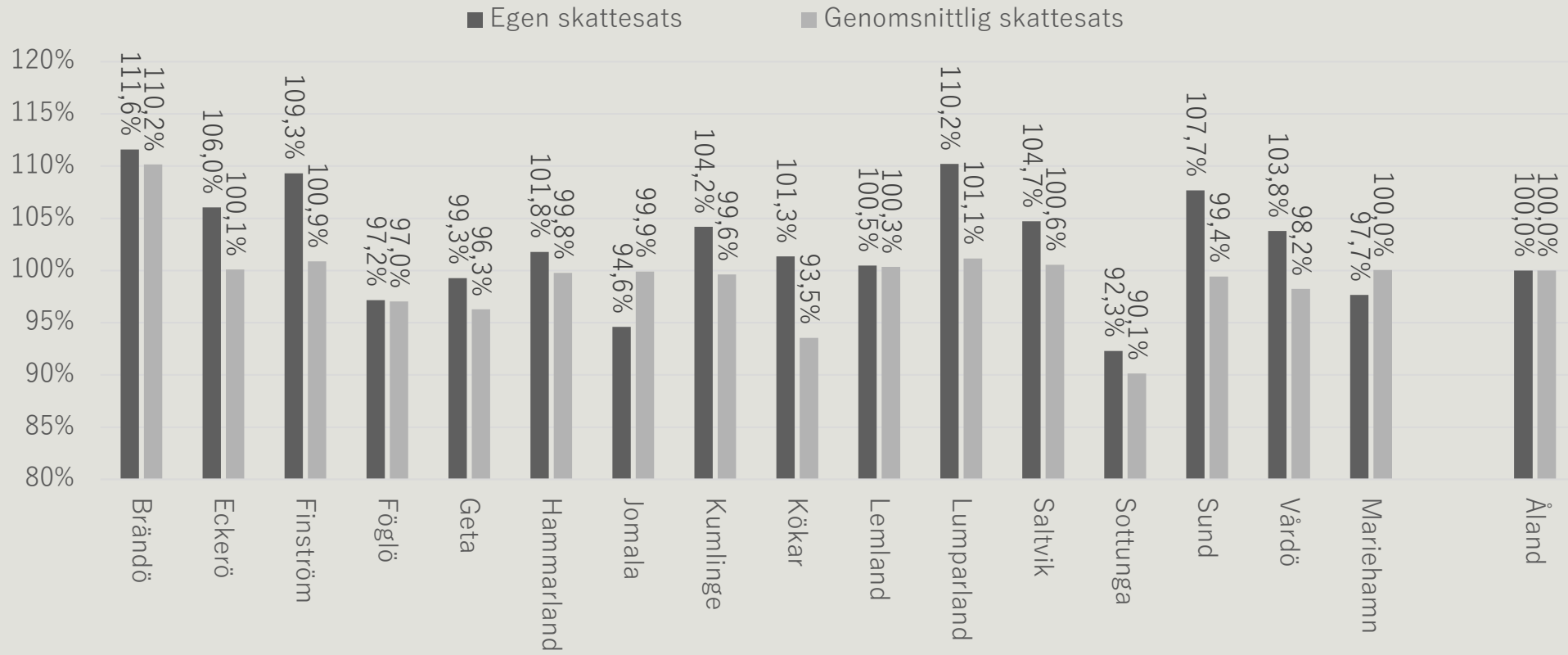
Årlig uppdatering av skattesatsen

Kompletteringsgränsen har följt den högst skattekraften

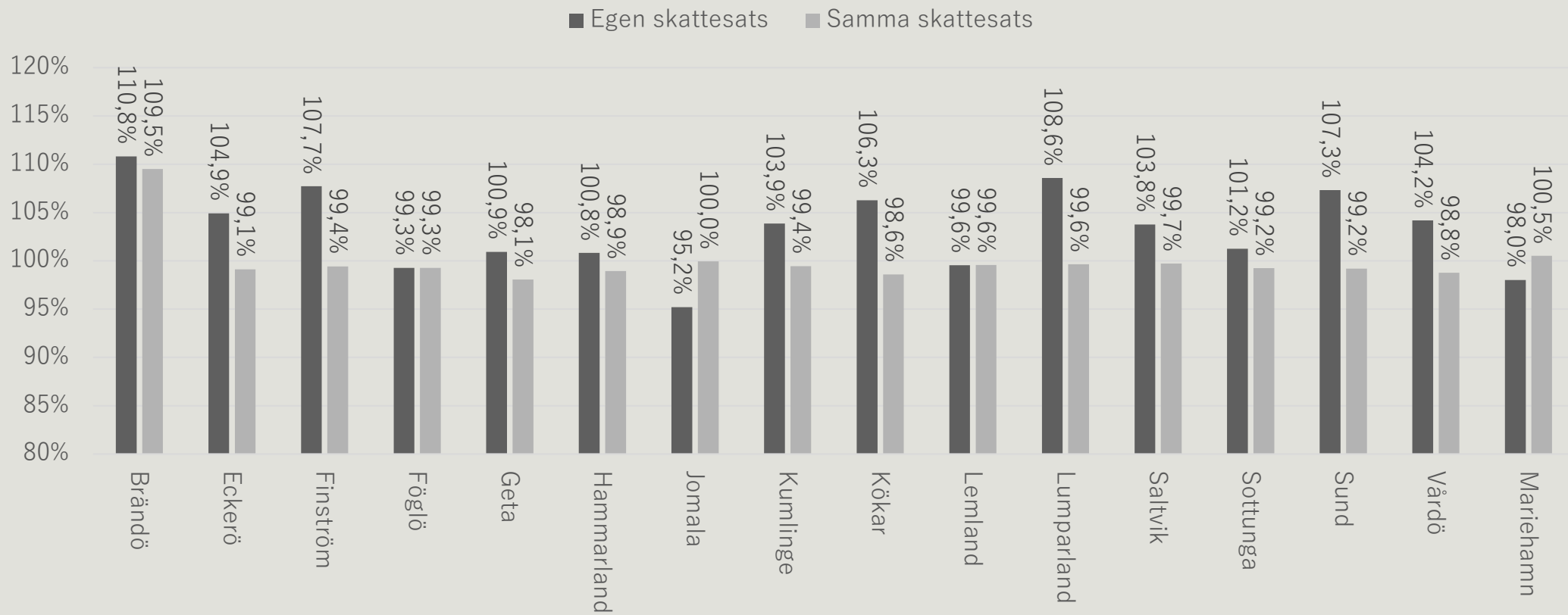
Kompensation för förändringar i skatteunderlaget

(Finansieringsmodell KST)

Utjämningsgrad femårigt genomsnitt

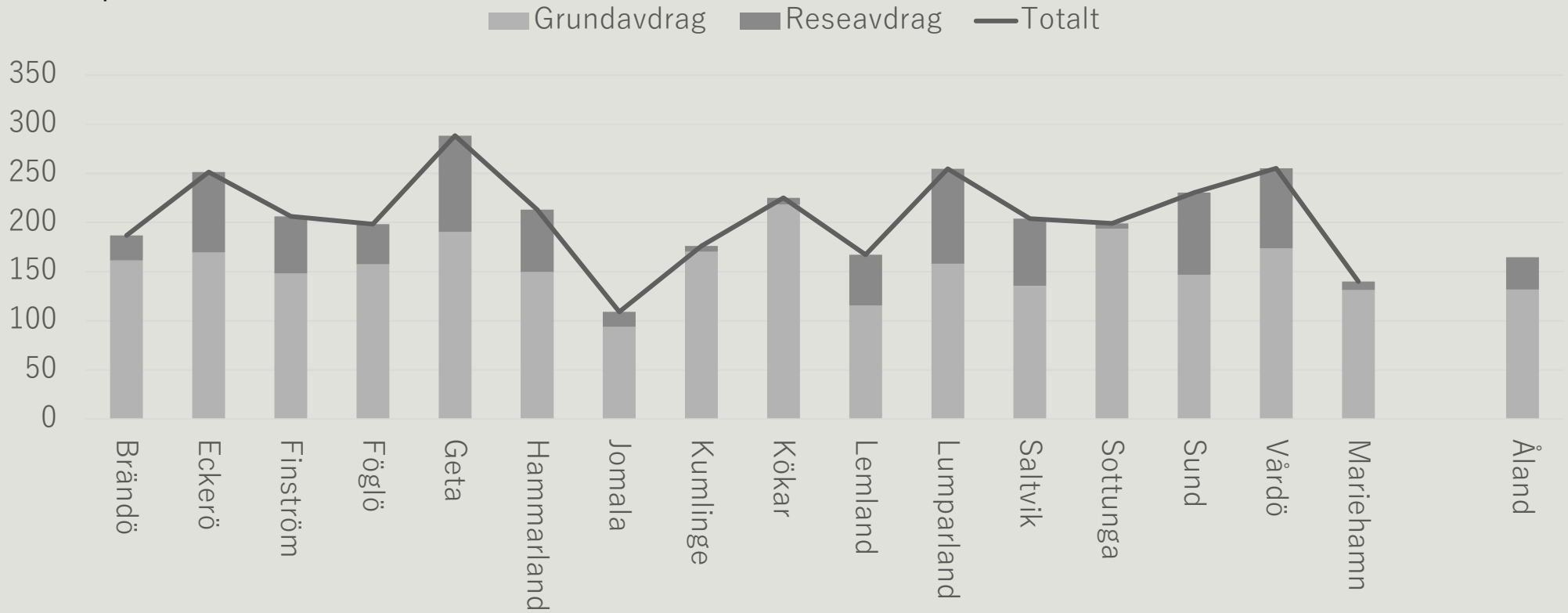


Utjämningsgrad senaste år



Kompensation för ökade grundavdrag och reseavdrag,

Euro per invånare, 2024



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.

Kostnadsbaserade landskapsandelar (kostnadsutjämning)

Identifierade förbättringsområden

Begränsad utjämning för skillnader i åldersstruktur

Skönsmässiga skärgårdstillägg

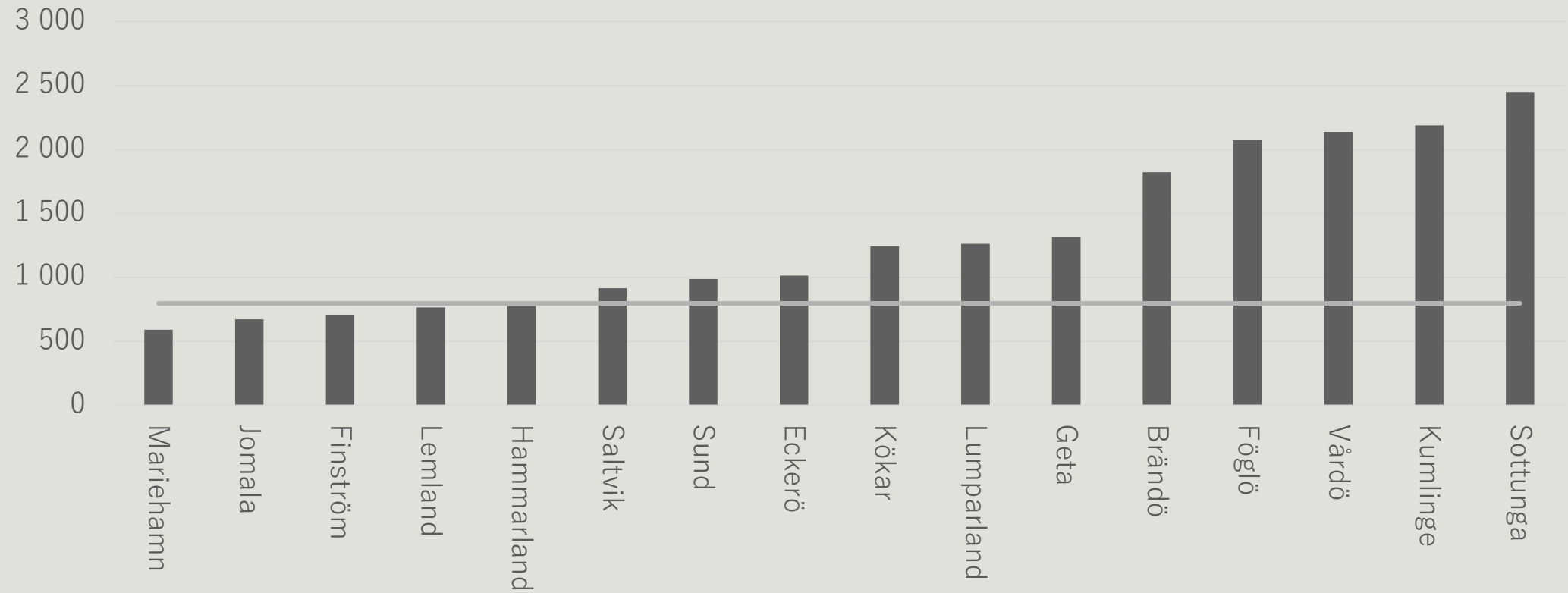
Olyckligt att skärgårdstillägg multipliceras med antal barn och äldre

Ytterligare analyser av skalnackdelar, långa reseavstånd och eventuellt av befolkningsminskning samt skillnader i socioekonomi bör övervägas

Svåranalyserade kostnadsskillnader

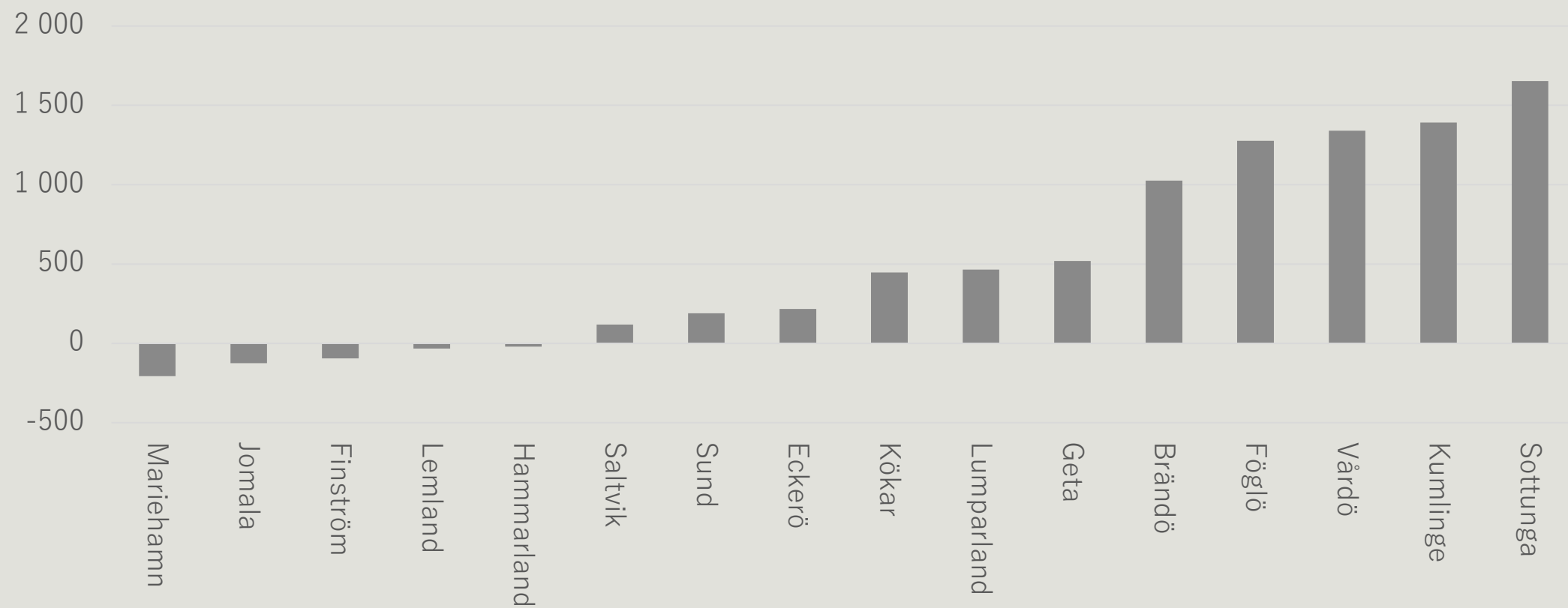
Kostnadsutjämnning 2024

Bidrag. Euro per invånare



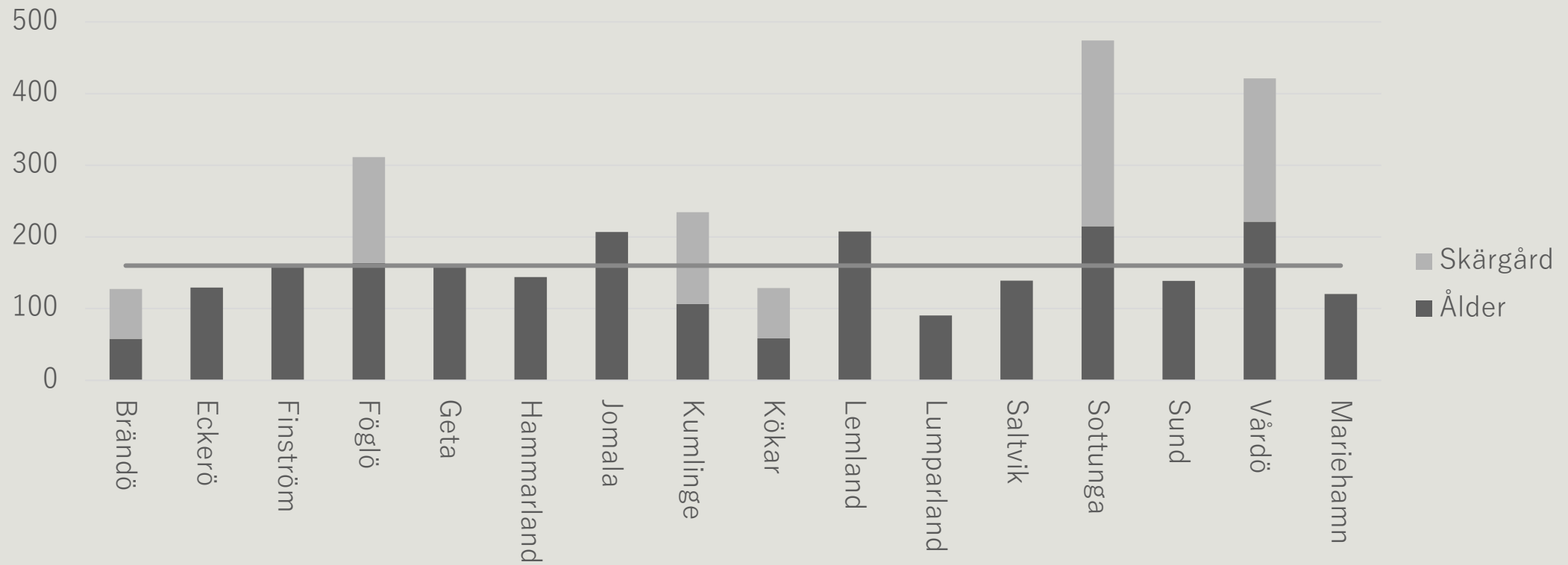
Kostnadsutjämnning 2024

Bidrag/avgift. Euro per invånare



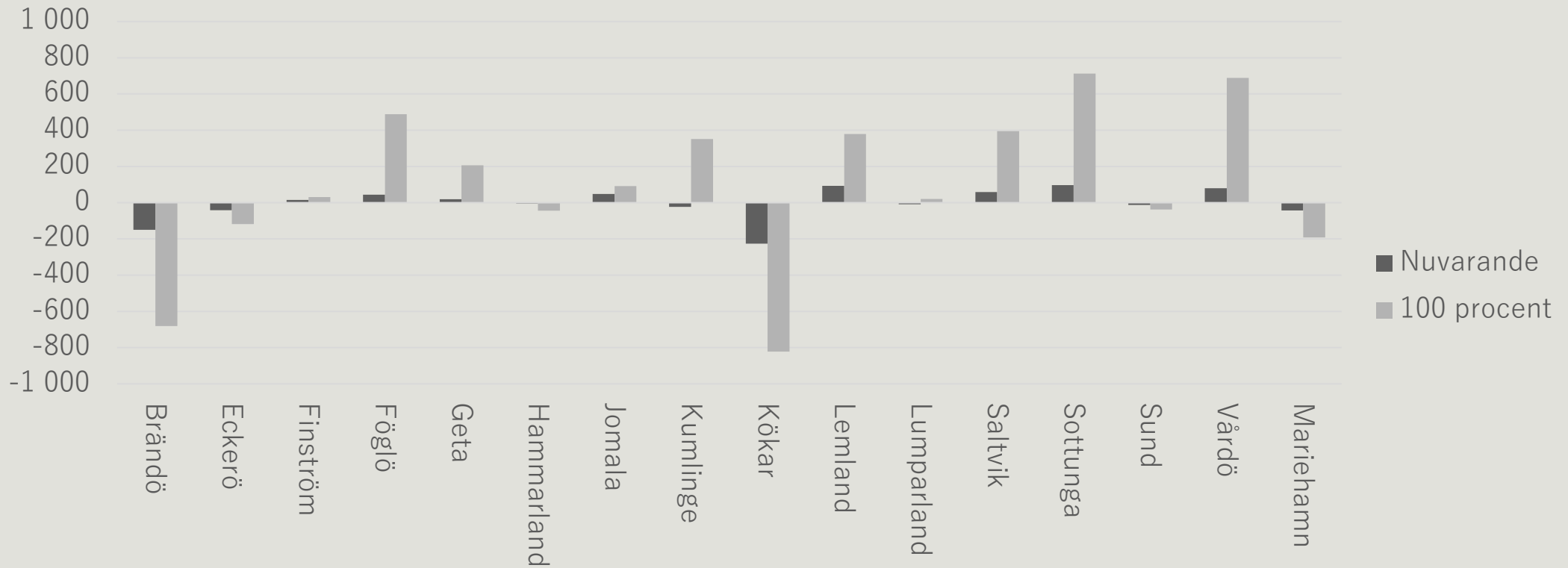
Landskapsandelar barnomsorg

Uppdelat på ålders- och skärgårdsersättning. Euro per invånare



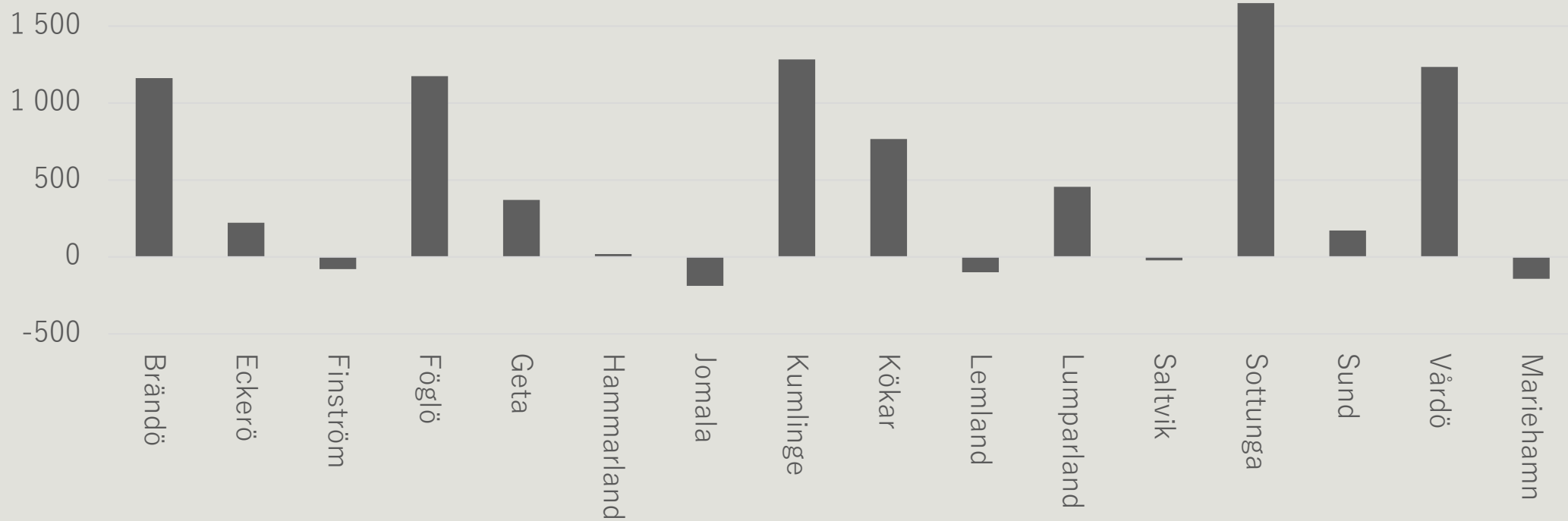
Bidrag/avgift åldersstruktur, nuvarande och 100 % komp.

Barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Euro per invånare



Skärgårdstillägg och intervall grundskolan

Barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. Euro per invånare



Reflektioner kring skärgårdstillägg och skalnackdelar

Vi upplever skärgårdstilläggen som skönsmässiga och har heller inte hittat någon tydlig motivering till nivåerna.

Det förefaller rimligt att det finns skalnackdelar även inom andra verksamhetsområden – exempelvis allmän förvaltning.

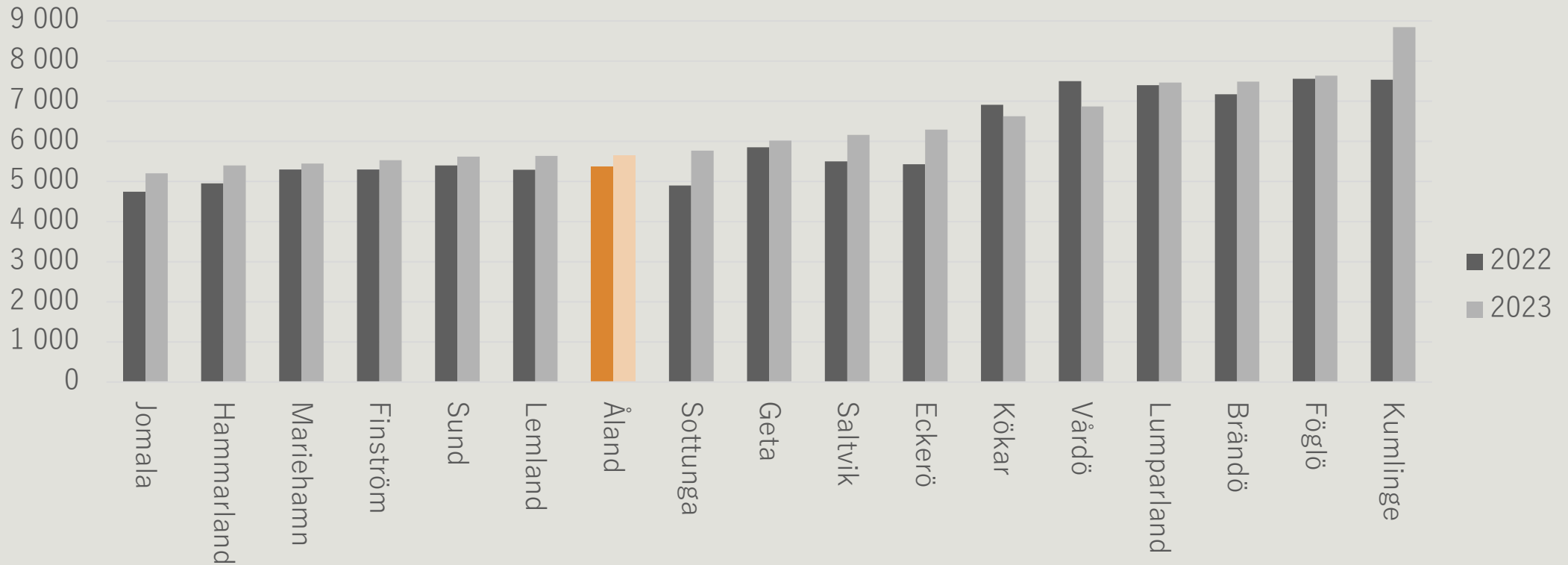
Skärgårdskommunerna har liten befolkning så ett syfte torde vara att kompensera för skalnackdelar. Samtidigt behandlas Lumparland med 360 invånare och Mariehamn med nästan 12 000 invånare på samma sätt.

Intervallen i grundskolemodellen är också relativt stora. Det borde vara en stor skillnad i kostnad per elev om det är 5 barn jämfört med 35 barn.

Skärgårdstilläggen blir större om man har många barn eller äldre, samtidigt borde skalnackdelarna vara större om de är få.

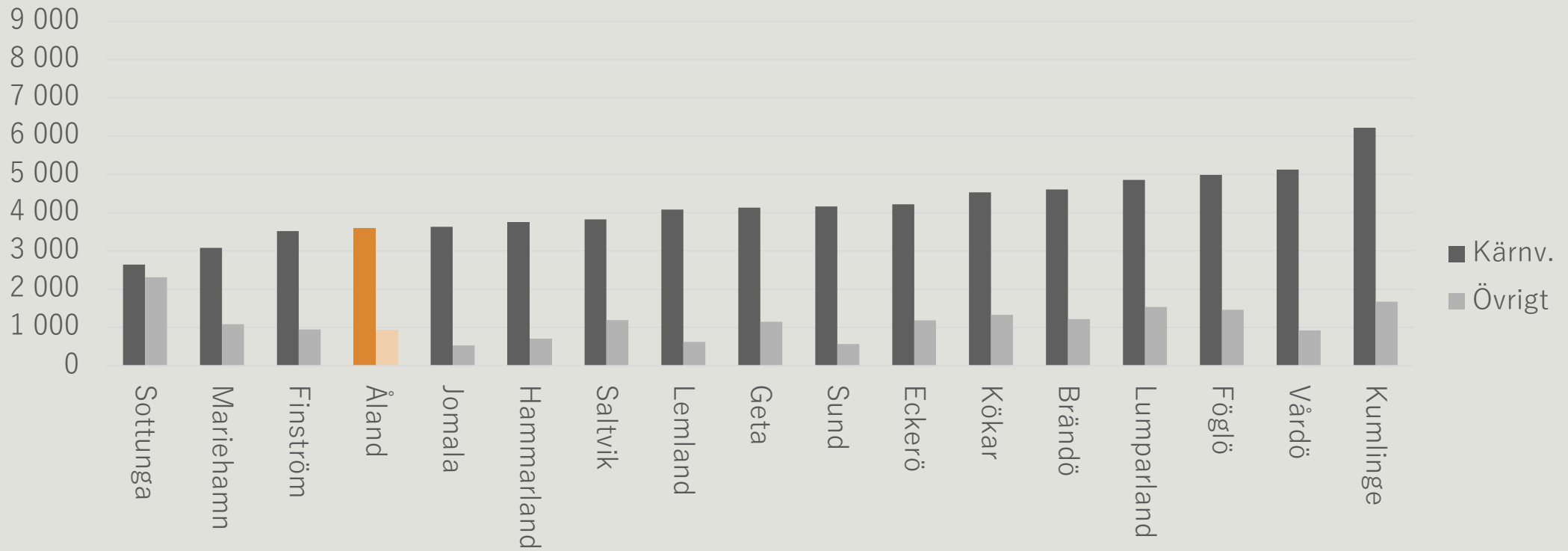
Summa nettodriftkostnader 2022 och 2023

Sorterat från lägst till högst kostnad 2023. Euro per invånare



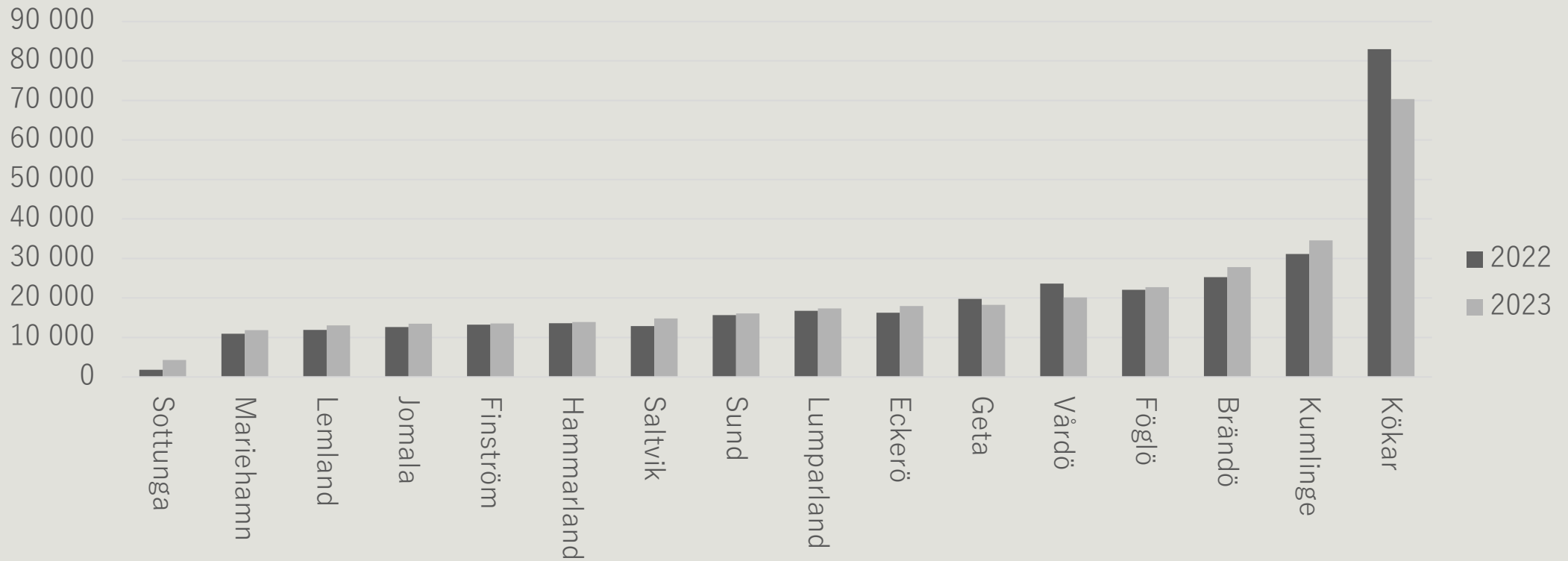
Nettodriftkostnaden 2023 uppdelat på kärnverksamhet och övriga kostnader

Sorterat från lägst till högst kostnad för kärnverksamheten 2023. Euro per invånare



Grundskola, kostnad per barn 2022 och 2023

Sorterat från lägst till högst kostnad 2023. Euro per barn.



Reflektioner kring kostnader och kostnadsutjämning

Sottunga sticker ut i flera av analyserna över kommunernas kostnader. Det väcker frågan om hur verksamheten bedrivs i praktiken i Ålands mindre skärgårdskommuner och vilka samarbeten som är rimliga att utgå från framför allt i frågan om utjämning för skalnackdelar.

På något sätt måste utjämningen 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 och om det finns informella lösningar som bidrar till låga kostnader.

En utjämning måste till sin natur också vara normativ. En utjämning bör omfatta vilka krav som är rimliga att ställa på kommuner med olika förutsättningar.

Det finns fler analyser som skulle behöva göras för att kunna konstruera en kostnadsutjämning som är mer förenlig med likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det gäller utöver skalnackdelar hur långa reseavstånd, befolkningsminskning och socioekonomiska skillnader påverkar kostnaderna.

Incitament för effektivitet och tillväxt

Nuvarande system ger incitament för effektiv verksamhet eftersom den inte baserar sig på den enskilda kommunens kostnader. Även en "svensk" modell med fullständig kostnadsutjämning ger motsvarande incitament till effektivitet.

Vad gäller inkomstutjämningen och incitament för tillväxt har en svensk studie konstaterat att uppemot 90 procent av skillnaderna i skattekraft förklaras av variabler som är svåra att påverka, t.ex. ålders- och näringslivsstruktur.

"Av detta följer att om staten vill öka tillväxten i delar eller hela landet finns det andra verktyg [än lägre kompensationsgrad] som är bättre lämpade."

De icke fullständiga kostnadsutjämningen på Åland ger marginaleffekter vid in- och utflyttning som inte överensstämmer med förväntade kostnader för individer i olika åldrar.

Ekonomisk relation landskap och kommun

Vi menar 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.