

ÅLANDS LANDSKAPSREGERING

# Kommunala utjämningsystem i Norden

---

En jämförelse mellan landskapsandelssystemet och  
kommunala utjämningsystem i Finland, Sverige  
och Norge

**Fabian Söderdahl**

**Augusti 2015**



## **Förord**

Denna rapport är en jämförande studie av kommunala ekonomiska utjämningsystem i Norden. Behovet av studien uppkom i samband med att det åländska motsvarande systemet, landskapsandelssystemet, under 2015 ämnas bli reviderat. Studien gjordes för att belysa likheter och olikheter främst mellan det nuvarande åländska systemet, med det finska, svenska och norska. Studien ämnar även ge värdefulla insikter och lärdomar från våra nordiska grannar kring detta ämne, som kan vara till hjälp med revideringen av det åländska systemet.

Uppdragsgivare för rapporten är projektledare för revideringsarbetet, Robert Lönnqvist, vid Ålands landskapsregering. Lönnqvist har skrivit uppdragsbeskrivning och varit ansvarig för rapportens säkerställande. Själva författandet, utformandet och den kreativa processen av rapporten har Fabian Söderdahl stått för. Detta har Söderdahl gjort som en del av sin högskolepraktik, finansierat av arbetsmarknads- och studieservicemyndigheten (AMS) på Åland. Arbetet utfördes under ca 10 veckor sommaren 2015.

De nordiska system som valdes att studeras är det finska, svenska och norska. Dessa valdes tack vare den liknande kommunala strukturen som dessa länder har gentemot Åland, och även tack vare rent praktiska skäl med möjlighet till information och underlag. Avgränsningen på ca 10 veckors arbetstid gjorde även att arbetet fokuserades på just dessa system.

I slutet av rapporten, i bilagorna, finns referenser till bakgrundsmaterialet.

Mariehamn i augusti 2015

Robert Lönnqvist

Projektledare för revideringen av landskapsandelssystemet

# Innehåll

---

<b>1. SAMMANFATTNING .....</b>	<b>1</b>
<b>2. ÅLANDS LANDSKAPSANDELSSYSTEM.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 BAKGRUND.....</b>	<b>3</b>
2.1.1 MÅLSÄTTNING MED LANDSKAPSANDELSSYSTEMET .....	4
2.1.2 BASBELOPP OCH BOSÄTTNINGSSTRUKTURGRUPPER .....	4
2.1.3 UPPFÖLJNING .....	4
<b>2.2 LANDSKAPSANDELSSYSTEMETS HUVUDELAR.....</b>	<b>5</b>
2.2.1 UPPGIFTSBASERADE LANDSKAPSANDELAR.....	5
2.2.2 ALLMÄNNA LANDSKAPSANDELAR .....	5
2.2.3 FINANSIERINGSUNDERSTÖD .....	6
<b>2.3 ÖVRIGA BIDRAG .....</b>	<b>7</b>
2.3.1 KOMPENSATIONER.....	7
2.3.2 JUSTERINGSBELOPPET .....	7
<b>2.4 BIDRAGENS STORLEK.....</b>	<b>7</b>
<b>3. SVERIGES KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEM.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 BAKGRUND.....</b>	<b>8</b>
3.1.1 MÅLSÄTTNING .....	8
<b>3.2 UTJÄMNINGSSYSTEMET .....</b>	<b>9</b>
3.2.1 INKOMSTUTJÄMNING .....	9
3.2.2 KOSTNADSUTJÄMNING .....	10
3.2.3 STRUKTURBIDRAG .....	11
3.2.4 INFÖRANDEBIDRAG .....	12
3.2.5 REGLERINGSPOST .....	12
<b>3.3 LSS UTJÄMNINGSSYSTEM.....</b>	<b>12</b>
<b>3.4 BIDRAGENS STORLEK.....</b>	<b>12</b>
<b>3.5 AVGIFTS- OCH BIDRAGSFÖRDELNING MELLAN KOMMUNERNA.....</b>	<b>13</b>
<b>4. FINLANDS STATSANDELSSYSTEM .....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 BAKGRUND.....</b>	<b>16</b>
4.1.1 MÅLSÄTTNING MED STATSANDELSSYSTEMET .....	16
<b>4.2 STATSANDELAR FÖR KOMMUNAL BASSERVICE.....</b>	<b>16</b>
4.2.1 STATSANDELGRUNDEN FÖR KOMMUNAL BASSERVICE.....	16
4.2.2 KOMMUNENS SJÄLVFINANSIERINGSANDEL .....	17
4.2.3 TILLÄGGSDELAR .....	17
4.2.4 MINSKNINGAR OCH ÖKNINGAR I STATSANDELARNA .....	17
4.2.5 UTJÄMNING AV STATSANDELEN PÅ BASIS AV SKATTEINKOMSTER .....	18
4.2.6 HEMKOMMUNERSÄTTNING.....	18
<b>4.3 STATSANDELAR FÖR UNDERVISNING- OCH KULTURVERKSAMHET .....</b>	<b>18</b>

<b>4.4 BIDRAGENS STORLEK.....</b>	<b>19</b>
<b>5. NORGES KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEM.....</b>	<b>20</b>
<b>5.1 BAKGRUND.....</b>	<b>20</b>
5.1.1 MÅLSÄTTNING .....	20
<b>5.2 INVÅNARBIDRAGET .....</b>	<b>20</b>
5.2.1 INKOMSTUTJÄMNING .....	20
5.2.2 KOSTNADSUTJÄMNING .....	21
5.2.3 INDELNINGSBIDRAG.....	22
5.2.4 INTÄKTSGARANTI .....	23
<b>5.3 ÖVRIGA BIDRAG .....</b>	<b>23</b>
5.3.1 DISTRIKTSBIDRAG SYD-NORGE.....	23
5.3.2 NORD-NORGE- OCH NAMDALS BIDRAGET .....	23
5.3.3 SMÅKOMMUNBIDRAG .....	23
5.3.4 SKÖNSMÄSSIGT BIDRAG .....	23
5.3.5 STORSTADS BIDRAG.....	23
5.3.6 TILLVÄXTBIDRAGET .....	24
<b>5.4 BIDRAGENS STORLEK.....</b>	<b>24</b>
<b>6. JÄMFÖRELSE AV UTJÄMNINGSSYSTEM.....</b>	<b>25</b>
<b>6.1 MÅLSÄTTNING.....</b>	<b>25</b>
<b>6.2 BIDRAGENS BETYDELSE.....</b>	<b>25</b>
<b>6.3 KOSTNADSFÖRDELANDE BIDRAG .....</b>	<b>26</b>
6.3.1 SKILLNADER I SYSTEMEN .....	26
6.3.2 SKILLNADER I FAKTORER .....	27
<b>6.4 INKOMSTFÖRDELANDE BIDRAG .....</b>	<b>28</b>
<b>6.5 REGIONALPOLITISKA BIDRAG.....</b>	<b>28</b>
<b>6.6 ÖVRIGA BIDRAG .....</b>	<b>29</b>
<b>6.7 JUSTERINGAR .....</b>	<b>29</b>
<b>7. ANALYS .....</b>	<b>30</b>
<b>7.1 INCITAMENT FÖR TILLVÄXT.....</b>	<b>30</b>
7.1.1 TILLVÄXT I SKATTEBASEN.....	30
7.1.2 BEFOLKNINGSTILLVÄXT.....	32
<b>7.2 SAMARBETE OCH SAMMANSLAGNINGAR.....</b>	<b>33</b>
<b>7.3 ENKLA OCH KOMPLEXA SYSTEM.....</b>	<b>34</b>
<b>8. SLUTSATSER.....</b>	<b>35</b>
<b>9. BILAGOR.....</b>	<b>36</b>
<b>9.1 BILAGA 1 - KOMMUNERNAS UPPGIFTER.....</b>	<b>36</b>
9.1.1 ÅLAND .....	36

9.1.2 SVERIGE .....	36
9.1.3 FINLAND .....	37
9.1.4 NORGE .....	37
<b>9.2 BILAGA 2 - KOMMUNERNAS INKOMSTER OCH KOSTNADER.....</b>	<b>38</b>
9.2.1 ÅLAND .....	38
9.2.2 SVERIGE .....	39
9.2.3 FINLAND .....	41
9.2.4 NORGE .....	42
<b>9.3 BILAGA 3 - KÄLLOR .....</b>	<b>44</b>
9.3.1 ÅLANDS LANDSKAPSANDELSSYSTEM.....	44
9.3.2 SVERIGES KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEM.....	44
9.3.3 FINLANDS STATSANDELSSYSTEM .....	44
9.3.4 NORGES KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEM .....	44

# Figurförteckning

---

FIGUR 1: STRUKTUREN FÖR ÅLANDS LANDSKAPSANDELSSYSTEM.....	3
FIGUR 2: UPPGIFTSBASERADE LANDSKAPSANDELAR .....	5
FIGUR 3: ALLMÄNNA LANDSKAPSANDELAR .....	6
FIGUR 4: FINANSIERINGSUNDERSTÖD .....	6
FIGUR 5: SVERIGES KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMS STRUKTUR .....	8
FIGUR 6: UTJÄMNINGSBIDRAGEN OCH AVGIFTERNAS RIKTNINGAR.....	9
FIGUR 7: STATSANDELARNAS STRUKTUR.....	15
FIGUR 8: INKOMSTUTJÄMNING 2014 MED SYSTEMET FÖRE REFORMEN .....	31
FIGUR 9: INKOMSTUTJÄMNING 2014 MED SYSTEMET EFTER REFORMEN .....	32
FIGUR 10: KOMMUNERNAS UTGIFTER PER SEKTOR 2013 (TOTALT 198 MILJ. €) .....	38
FIGUR 11: KOMMUNERNAS INKOMSTER 2013 (TOTALT 176 MILJ. €).....	39
FIGUR 12: KOMMUNERNAS KOSTNADER PER SEKTOR 2014 (TOTALT 576 000 MILJ. SEK) .....	39
FIGUR 13: LANDSTINGENS KOSTNADER PER SEKTOR 2014 (TOTALT 234 000 MILJ. SEK) .....	40
FIGUR 14: KOMMUNERNAS INTÄKTER FÖRE EXTRAORDINÄRA INTÄKTER 2014 (TOTALT 607 000 MILJ. SEK) .....	40
FIGUR 15: LANDSTINGENS INTÄKTER 2014 (TOTALT 315 00 MILJ. SEK) .....	41
FIGUR 16: KOMMUNERNAS (+SAMKOMMUNERS) KOSTNADER 2013 .....	41
FIGUR 17: KOMMUNERNAS (+ SAMKOMMUNERNAS) INTÄKTER 2013 .....	42
FIGUR 18: KOMMUNERNAS KOSTNADER 2014 (TOTALT 373 132 MILJ. NOK).....	42
FIGUR 19: KOMMUNERNAS INTÄKTER 2014 (TOTALT 334 326 MILJ. NOK) .....	43

# Tabellförteckning

---

TABELL 1: UTJÄMNINGSBIDRAGENS STORLEK .....	1
TABELL 2: ÅLANDS BEFOLKNING OCH KOMMUNERNAS STRUKTUR 2014.....	3
TABELL 3: GRÄNSER FÖR BOSÄTTNINGSSTRUKTURGRUPPER ÅR 2013 .....	4
TABELL 4: LANDSKAPSANDELARNAS KOMPONENTER 2013 (INKLUDERAT JUSTERINGSBELOPPET).....	7
TABELL 5: SVERIGES KOMMUNSEKTORS STRUKTUR OCH BEFOLKNING 2014 .....	8
TABELL 6: UTJÄMNING OCH BIDRAG FÖR KOMMUNER 2014 (MILJONER SEK).....	13
TABELL 7: UTJÄMNING OCH BIDRAG FÖR LANDSTING 2014 (MILJONER SEK) .....	13
TABELL 8: AVGIFTSKOMMUNER OCH BIDRAGSKOMMUNER I SVERIGE ÅR 2014.....	14
TABELL 9: FINLANDS KOMMUNSEKTORS STRUKTUR OCH BEFOLKNING 2014 .....	16
TABELL 10: STATSANDELARNAS STORLEK 2015.....	19
TABELL 11: KOMMUNSEKTORS STRUKTUR OCH BEFOLKNING 2015.....	20
TABELL 12: RAMTILLSKOTTETS KOMPONENTER 2014 .....	24
TABELL 13: KOMMUNERNAS STORLEK OCH BEFOLKNING.....	25
TABELL 14: UTJÄMNINGSBIDRAGENS STORLEK .....	26
TABELL 15: KOSTNADSUTJÄMNINGSFAKTORER.....	27
TABELL 16: NYCKELSIFFROR FÖRE OCH EFTER REFORMEN .....	30
TABELL 17: DE FYRA HÖGST BETALANDE KOMMUNERNA.....	32



# 1. Sammanfattning

Den här rapporten granskar kommunala utjämningsystem på Åland och motsvarande utjämningsystem i Sverige, Finland och Norge. Rapporten ger en övergripande beskrivning av respektive utjämningsystems sammansättning och struktur. Rapporten innehåller även en jämförande sektion där likheter och skillnader i de olika systemen jämförs. Slutligen innehåller rapporten även en analyserande sektion där särskilda aspekter i de svenska, finska och norska systemen som kan vara instruktiva i revideringen av det åländska landskapsandelssystemet lyfts fram.

Alla fyra utjämningsystemen innehåller en inkomstutjämnande del vars mål är att jämna ut skillnader i skatteinkomster mellan kommunerna. I samtliga utjämningsystem finns även en kostnadsutjämnande del med målsättning att jämna ut strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner. Ännu en likhet mellan systemen är bidrag med regionalpolitisk karaktär som ämnar styra ut specifika regioner. Tabell 1 visar hur stor andel av de olika metoderna som de totala bidraget utgör. På grund av avgiftsstrukturen i det finska och norska systemet är det svårt att få en exakt rättvisande andelsprocent för dem men man kan konstatera att Finland har likt Åland en betydligt större del kostnadsutjämnning medan Norge är likt Sverige och har en stor andel inkomstutjämnning.

Från Tabell 1 kan man även se att utjämningsbidragen utgör en större andel av de totala intäkterna för kommunerna i Norge jämfört med de andra tre områdena. Något säkert svar på varför detta är upptäcktes inte i denna rapport men olika möjligheter är skillnader i kommunuppgifter samt att Norge har en lägre maxgräns på den kommunala skatteprocentsatsen än de övriga områdena.

**Tabell 1: Utjämningsbidragens storlek**

	Åland	Sverige	Finland	Norge
Bidragets andel av totala intäkter	20 %	12 %	18 %	36 %
<b>Av bidraget</b>				
Andel inkomstutjämnning	4 %	83 %	≈ 8 %	-
Andel kostnadsutjämnning	89 %	8 %	> 80 %	-
Andel övriga bidrag	7 %	9 %	-	-

Sveriges kommunala utjämningsystem består av fem huvuddelar. Inkomstutjämnning utgör det största andelen i systemet där skillnader i kommunernas skatteinkomster utjämnas. Därtill finns en kostnadsutjämnning som utjämnar skillnader i strukturella kostnader för kommunerna. Statsandelssystemet är det finska kommunala utjämningsystemet. Systemet har inför 2015 genomgått en reform men grundstrukturen med två huvuddelar kvarstår. Dessa delar är statsandelar för kommunal basservice samt statsandelar för undervisnings- och kulturverksamhet. Delarna innehåller båda kostnadsutjämnning och andelarna för kommunal basservice innehåller även inkomstutjämnning. I Norge sker den kommunala utjämnningen genom ramtillskottet. Den största andelen av ramtillskottet utgörs av invånarbidraget. Invånarbidraget omfattar både utjämnning av skatteinkomster och av strukturella kostnader. Utöver invånarbidraget så består ramtillskottet av flera regionalpolitiska bidrag som ges till kommuner i regioner med särskilda behov.

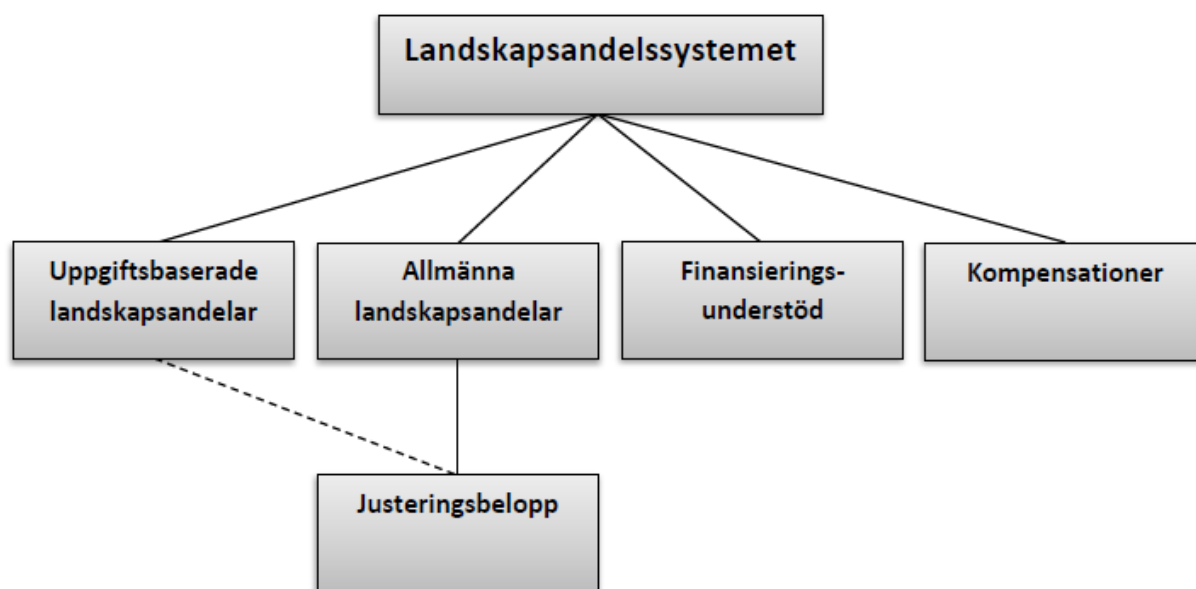
Finlands genomförde 2015 en reform av deras kommunala utjämningsystem. Tidigare före reformen kompenserades finska kommuner med 100 procent av skillnaden på deras kalkylerade skatteinkomst och utjämningsgränsen. Detta ledde till att kommuner som erhöll bidrag inte tjänade något på att öka sitt skatteunderlag och det saknades därmed incitament för kommuner att locka till sig mer

inkomststarka invånare. En kompensationsgrad på 100 procent är inte önskvärd då kommunerna då inte får någon skattetillväxtnytta. Kommuner på Åland som är under utjämningsgränsen får med det nuvarande systemet en 100 procent ersättning på skillnaden. Trots att landskapsandelssystemet har den lägsta utjämningsgränsen av de fyra undersökta systemen så får kommuner som ligger under denna gräns ingen skattetillväxtnytta.

## 2. Ålands landskapsandelssystem

Det kommunala utjämningsystemet på Åland benämns landskapsandelssystemet. Det nuvarande systemet trädde i kraft 1994 och reformerades senast år 2008. Landskapsandelssystemet är uppbyggt av tre huvuddelar; *uppgiftsbaserade landskapsandelar*, *allmänna landskapsandelar* och *finansieringsunderstöd*. Dessa tre delar är reglerade i LL (1993:70). Dessutom tillkommer en fjärde komponent vilken är *kompensationer*. Kompensationer är inte inkluderade i LL (1993:70) men är befogad att ta med då de från kommunernas sida ofta ser kompensationerna som en del av landskapsandelssystemet. Från och med år 2013 finns även posten *justeringsbelopp* med i systemet.

Figur 1: Strukturen för Ålands landskapsandelssystem



### 2.1 Bakgrund

Landskapet Åland är en självstyrd del av Finland. Åland består totalt av 16 kommuner där centralorten Mariehamn är den största kommunen med 11 480 invånare med statistik från 2014. Den näst största kommunen är Jomala med 4 560 invånare vilket påvisar en stor befolkningsskillnad mellan Mariehamn och resterande kommuner. Den minsta kommunen sett till befolkning är Sottunga med 101 invånare och totalt finns det 9 kommuner som har under 1000 invånare (7 kommuner har färre än 500 invånare). Därmed om man ser på den genomsnittliga folkmängden i kommunerna, 1870 invånare per kommun, så drar Mariehamn upp medelvärdet betydligt och den stora skillnaden är något att ta hänsyn till då man reformerar systemet. Kommunsektorns utgifter utgjorde 19 procent av BNP år 2012.

Tabell 2: Ålands befolkning och kommunernas struktur 2014

Folkmängd (31.12.2014)	28 916
Antal kommuner	16
Folkmängd största kommun	11 480
Folkmängd minsta kommun	101
Genomsnittlig folkmängd	1 870
Kommunsektorns utgifter som andel av BNP (2012)	19 %

Källa: Invånarantalet 31.12.2014 (ÅSUB: BE2015:1)

### 2.1.1 Målsättning med landskapsandelssystemet

Målet med landskapsandelssystemet är att ge kommunerna ekonomiska förutsättningar för att erbjuda en tillräcklig servicenivå till deras invånare. Landskapsandelssystemet skall fungera som en ersättning till kommunerna för de uppgifter de åläggs av landskapsregeringen. Vidare är systemet ämnat att jämna ut regionala skillnader i förutsättningar att producera välfärdstjänster mellan kommuner.

1994 års landskapsreform inriktades på att kalkylerade kostnader skulle utgöra basen för landskapsandelarna, inte faktiskt redovisade kostnader. Onödig styrning skulle elimineras och systemet skulle sporra till kostnadsmedvetenhet. Administrativa förenklingar skulle göra systemet snabbare och kommunernas frihet att ordna sin egen verksamhet skulle utvidgas. Genom den senaste reformen av systemet som skedde 2008 har fler målsättningar definierats. Kortfattat beskrivet så går de ut på att kommunerna ska få mer frihet att ordna sin verksamhet genom att avskaffa investeringsandelar och istället stärka kommunernas driftsekonomi.

### 2.1.2 Basbelopp och bosättningsstrukturgrupper

Landskapsandelssystemet bygger på *kalkylerade basbelopp*. Basbelopp är uträknade kostnader för olika kommunala tjänster, det vill säga basbelopp baseras inte på tidigare redovisade kostnader för kommunerna.

Ett annat centralt koncept i systemet är *bosättningsstrukturgrupper* (bgr). LL (1993:73) behandlar indelningen av bosättningsstrukturgrupperna. Kommunerna delas in i olika bosättningsstrukturgrupper baserat på hur många invånare per kvadratkilometer landyta kommunen har. Varje kommun får sedan en procentsats som anger andelen av det uträknade basbeloppet som kommunen får utbetalt i landskapsandelar per invånare. Procentsatserna skiljer sig beroende på vilken komponent i landskapsandelssystemet som ska räknas ut. Bosättningsstrukturgrupperna bestäms enligt Tabell 3. Kommuner med mindre invånartäthet har en större procentsats och erhåller en större andel av bidragen.

Tabell 3: Gränser för bosättningsstrukturgrupper år 2013

Bosättningsstrukturgrupp	Invånartäthet (inv./km <sup>2</sup> )	Kommuner
1	<6	Brändö, Föglö, Geta, Kumlinge, Kökar, Sottunga, Vårdö, Sund
2	6-11	Eckerö, Lumparland
3	11-18	Hammarland, Lemland, Saltvik
4	18-24	Finström
5	24-30	Jomala
6	30-36	
7	36-42	
8	>42	Mariehamn

Källa: Utvärdering av landskapsandelssystemet för 2008-2013 (Åländsk utredningsserie 2015:1)

### 2.1.3 Uppföljning

Landskapsandelarna för kommunernas driftkostnader, alltså de kalkylerade basbeloppen, ska följa den allmänna kostnadsutvecklingen i kommunerna. Med användning av det åländska prisindexet för den kommunala basservicen på Åland (basprisindex) skall en årlig justering göras på de kalkylerade basbeloppen. En justering av basbeloppen ska även göras under pågående verksamhetsår ifall basprisindexets nivå överstiger/understiger 5 procent, vilket gjordes år 2008. I samband med de årliga indexjusteringarna ska basbeloppen justeras om arten och omfattningen av kommunernas landskapsandelsuppgifter är planerade att ändras under verksamhetsåret, till exempel att kommunen tillges mer uppgifter. Under perioden 2008-2013 har detta inte hänt.

För att fånga upp förändringar i volym av nya uppgifter eller förändringar i servicenivå finns även en fyraårsjustering. Kostnadsfördelningen utreds som helhet vart fjärde år.

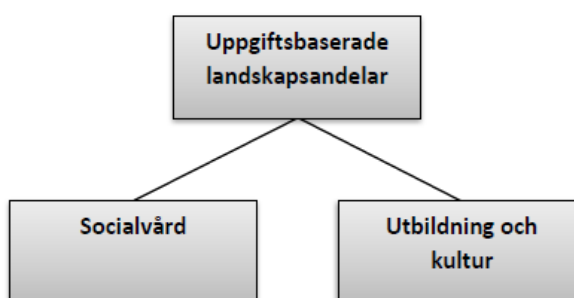
## 2.2 Landskapsandelssystemets huvuddelar

Det åländska landskapsandelssystemet består av som tidigare nämnt av tre huvudkomponenter samt kompensationer och ett justeringsbelopp. De tre huvudkomponenterna består i sin tur av olika underkategorier.

### 2.2.1 Uppgiftsbaserade landskapsandelar

De *uppgiftsbaserade landskapsandelarna* utgör andelsmässigt den i särklass största komponenten av landskapsandelarna. Denna komponent består i sin tur av två huvudgrupper vilka är *socialvård* samt *utbildning och kultur*.

Figur 2: Uppgiftsbaserade landskapsandelar



Socialvård består av underkategorierna *övrig socialvård* samt av tillägg för specialområdena *specialomsorg*, *barnskydd* och *missbrukarvård*. Stora områden som äldreomsorg, barnomsorg och handikappvård hamnar under *övrig socialvård*. De tre tilläggen ingår även i kalkylen för *övrig socialvård* men tillkommer sedan också som särskilda tillägg då de ses som utsatta områden. Det innebär att kostnaderna för tilläggsområdena räknas dubbelt i systemet. Beloppet för *övrig socialvård* beräknas med olika basbelopp som är specifika för olika åldersgrupper (0-6, 7-64, 64-74, 75-84, och 85+) multiplicerat med antalet invånare i kommunen för varje åldersgrupp. Värdena för de olika åldersgrupperna summeras sedan ihop och resultatet multipliceras med koefficienten för bosättningsstrukturen.

Tilläggen för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård beräknas inte på basbelopp utan istället baserat på nettokostnader för dessa områden för två år bakåt i tiden multiplicerat med bgr-koefficienten. Nettokostnaderna är baserade på bokslut och eftersom kostnaderna är baserade från två år bakåt uppstår en viss eftersläpning som dock jämnas ut över tid.

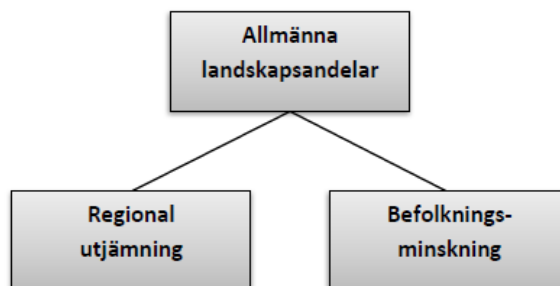
Den andra huvudgruppen *utbildning och kultur* är uppdelad i fyra underkategorier; *grundskola*, *medborgarinstitut*, *bibliotek* samt *idrott, ungdom och kultur*. Alla kategorier beräknas genom basbelopp multiplicerat med invånarantal som sedan multipliceras med bgr-koefficienten. För kategorin grundskola så är invånarantalet begränsat till åldrarna 6-15 och där kan även ett direkt stöd (oberoende av landskapsandelar) för elever i särskild träningsundervisning (STR) tillkomma. Mariehamns kommun är den enda kommun som har erhållit landskapsandelar för medborgarinstitut och där multipliceras basbeloppet med antalet undervisningstimmar istället för invånarantal.

### 2.2.2 Allmänna landskapsandelar

Historiskt har målet med de *allmänna landskapsandelarna* varit att medverka i finansieringen av kommunernas mindre uppgiftsområden såsom byggnadsinspektion, brand- och räddningsverksamhet,

näringsverksamhet och administration av lantbruksstöd. Nu har man delat upp komponenten i två delar, en som uppfyller en regionalutjämnande effekt samt en som ska ge stöd till kommuner som har drabbats av en befolkningsminskning.

**Figur 3: Allmänna landskapsandelar**



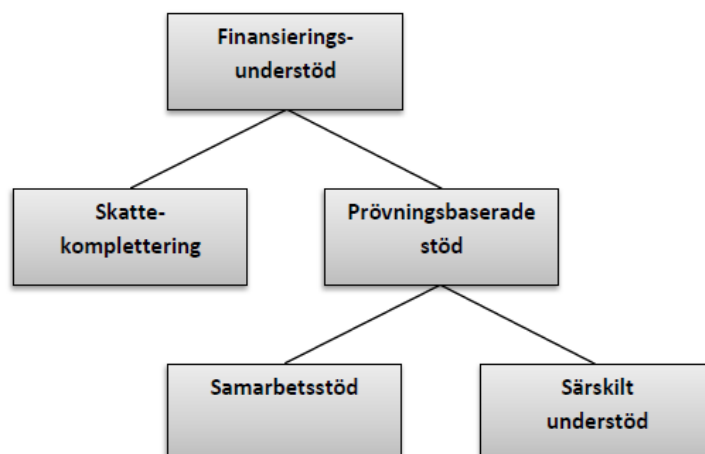
Landskapsandelar som går till regional utjämnning är begränsade till kommuner i bosättningsstrukturgrupp 1, 2 och 3. Andelen beräknas genom att invånarantalet multipliceras med ett basbelopp på 110,96 euro vilket i sin tur multipliceras med koefficienten för bosättningsstrukturgrupp. Kommuner i bosättningsstrukturgrupperna 4-8 får då en procentsats på 0 för att påvisa att de inte erhåller denna landskapsandel.

Om en kommuns invånarantal har minskat mellan tre år tidigare och året tidigare så erhåller kommunen allmänna landskapsandelar för befolkningsminskning. Beloppet som ges är baserat på beloppet av de uppgiftsbaserade landskapsandelarna och de allmänna landskapsandelarna för regional utjämnning som kommunen får. Detta belopp divideras med invånarantalet och multipliceras sedan med befolkningsminskningen. Befolkningsminskningsstödet är alltså en ersättning för förlorade landskapsandelar.

### 2.2.3 Finansieringsunderstöd

Finansieringsunderstödet delas in i två huvuddelar; *skattekomplettering* och *prövningsbaserade stöd*. Prövningsbaserade stöd kan i sin tur delas in i *samarbetsstöd* och *särskilt understöd*.

**Figur 4: Finansieringsunderstöd**



Skattekomplettering ges till kommuner med ett relativt svagare skatteunderlag. Kommuner som för de tre senast slutförda beskattningsåren har i medeltal lägre skatteinkomster per invånare än medeltalet för landskapet multiplicerat med bgr-koefficienten så ges skattekomplettering. Slutsumman som ges är även beroende av den genomsnittliga kommunala inkomstskattesatsen i landskapet för det senast

slutförda beskattningsåret. Skattekompletterings mål är att jämna ut skatteinkomsterna mellan kommuner med höga och låga skatteunderlag.

Underkategorin prövningsbaserade stöd kan i sin tur delas in i särskilt understöd och samarbetsunderstöd. Särskilt stöd beviljas till kommuner som på grund av oförutsedda kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ekonomiskt stöd. Ett villkor för att erhålla detta stöd är att kommunen skall ha en åtgärdsplan för att balansera sin ekonomi och landskapsregeringen kan ställa ytterligare villkor. Samarbetsunderstödet ges till projekt där två eller flera kommuner tillsammans jobbar för att mer effektivt erbjuda kommunala tjänster.

## 2.3 Övriga bidrag

### 2.3.1 Kompensationer

Kommunerna kompenseras för avdrag i kommunalbeskattningen som orsakar inkomstbortfall för kommunerna. Kommunerna erhåller även kompensation för utebliven kapitalinkomstskatt. Kompensationen för utebliven kapitalinkomstskatt 2013 var 650 000 € och kompensationen för åländska avdrag var 914 000 €. Kompensationerna i denna utformning har ingen utjämnande effekt mellan kommunerna.

### 2.3.2 Justeringsbeloppet

År 2013 tillkom justeringsbeloppet då kommunernas skyldighet att betala för vården vid ÅHS geriatriska klinik upphörde. Då kommunernas inte behövde betala en avgift till ÅHS valde LR att minska överföringen till kommunerna med 3 miljoner i minskad kostnad och 1 miljon i besparing, totalt 4 miljoner (141,07 € per invånare). Justeringsbeloppet beräknas alltså genom att multiplicera invånarantalet med beloppet per invånare. I första hand reduceras de allmänna landskapsandelarna med det beräknade beloppet och i andra hand från de uppgiftsbaserade landskapsandelarna för driftskostnader i socialvård.

## 2.4 Bidragens storlek

För landskapsandelarnas inbördes huvuddelar ser man storleksfördelningen i Tabell 4. Av den totala överföringen till kommunerna utgör de uppgiftsbaserade landskapsandelarna, som består av *socialvård* samt *utbildning och kultur*, ungefär 89 procent (ca 33 miljoner €). Socialvård i sig själv utgör över hälften av de totala överföringarna. Den allmänna landskapsandelen utgör endast 3 procent av överföringarna för landskapsandelar. Skattekompletteringen som är en underkategori i finansieringsunderstödet utgör också majoriteten av överföringarna i den delen. Slutligen kommer kompensationerna som är 3 procent av de totala överföringarna.

Tabell 4: Landskapsandelarnas komponenter 2013 (inkluderat justeringsbeloppet)

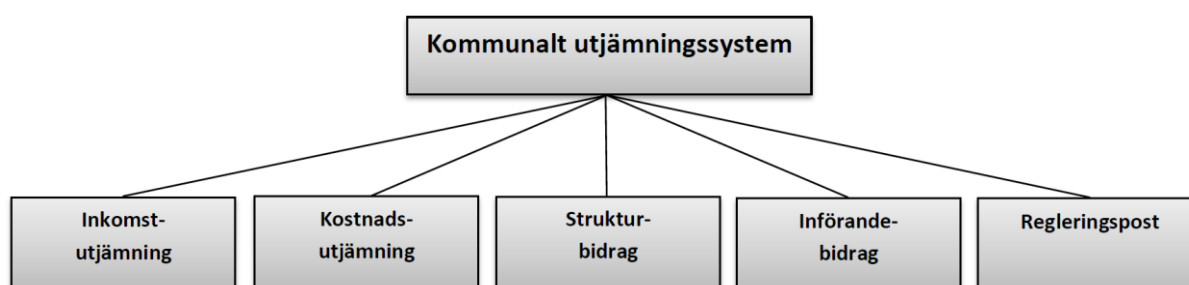
Komponent	Landskapsandel (1 000 €)	Andel (%)
Uppgiftsbaserade landskapsandelar	<b>33 013</b>	<b>89</b>
- Landskapsandelar för socialvård	19 307	52
- Landskapsandelar för utbildning och kultur	13 706	37
Allmän landskapsandel	<b>1 238</b>	<b>3</b>
Finansieringsunderstöd	<b>1 798</b>	<b>5</b>
- Skattekomplettering	1 497	4
- Prövningsbaserade stöd	301	1
Kompensationer	<b>1 069</b>	<b>3</b>
<b>Totalt</b>	<b>37 118</b>	<b>100</b>

Källa: Kommunerna och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2013 (ÅSUB)

## 3. Sveriges kommunala utjämningsystem

System med inslag av kommunalekonomisk utjämning har funnits i Sverige sedan 1966. Det nuvarande systemets utseende infördes i en reform 2005. I Sverige finns det utöver kommuner även en regionalt folkvald förvaltningsnivå, *landstingen*. Det kommunala utjämningsystemet i Sverige sker i separata system för kommuner och landsting men tekniken och principerna för systemen fungerar likadant. Det kommunala utjämningsystemet består av fem olika delar: *inkomstutjämning*, *kostnadsutjämning*, *strukturbidrag*, *införandebidrag*, och *regleringspost*.

Figur 5: Sveriges kommunala utjämningsystems struktur



### 3.1 Bakgrund

Sverige består av 290 kommuner och 20 landsting. Den största kommunen är Stockholm med 911 989 invånare och den minsta är Bjurholm med 2 451 invånare. Genomsnittskommunen är på cirka 33 000 och man ser att det är en stor spridning på storlekarna i kommunerna. Kommunsektorns utgifter som andel av BNP år 2013 var 24 procent.

Tabell 5: Sveriges kommunsektors struktur och befolkning 2014

Folkmängd	9 747 355
Antal kommuner	290
Största kommun	911 989
Minsta kommun	2 451
Genomsnittlig folkmängd per kommun	33 612
Kommunsektorns andel av BNP (2013)	24 %
Antal landsting	20

Källa: Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 – 2014. (SCB)

#### 3.1.1 Målsättning

Syftet med det svenska utjämningsystemet är att alla kommuner och landsting ska ges ekonomisk möjlighet att erbjuda sina invånare likvärdig offentlig service oberoende av deras invånares inkomster eller andra strukturella skillnader. Om det existerar skillnader i effektivitet, service eller avgiftsnivå så ska dessa skillnader bero på skillnader i kommunernas kommunalskatt och inte på grund av strukturella skillnader mellan kommunerna.

*Den kommunala finansieringsprincipen* är en annan viktig aspekt i det svenska utjämningsystemet. Fastän finansieringsprincipen inte är en lag så har den godkänts av riksdagen och tillämpats sedan 1993. Denna princip innebär att när kommuner åläggs nya uppgifter så skall de inte behöva finansiera dessa nya uppgifter med höjda skatter. Principen fungerar båda vägar, det vill säga tar staten beslut som gör kommunernas verksamhet billigare så bör de även sänka statsbidragen med motsvarande

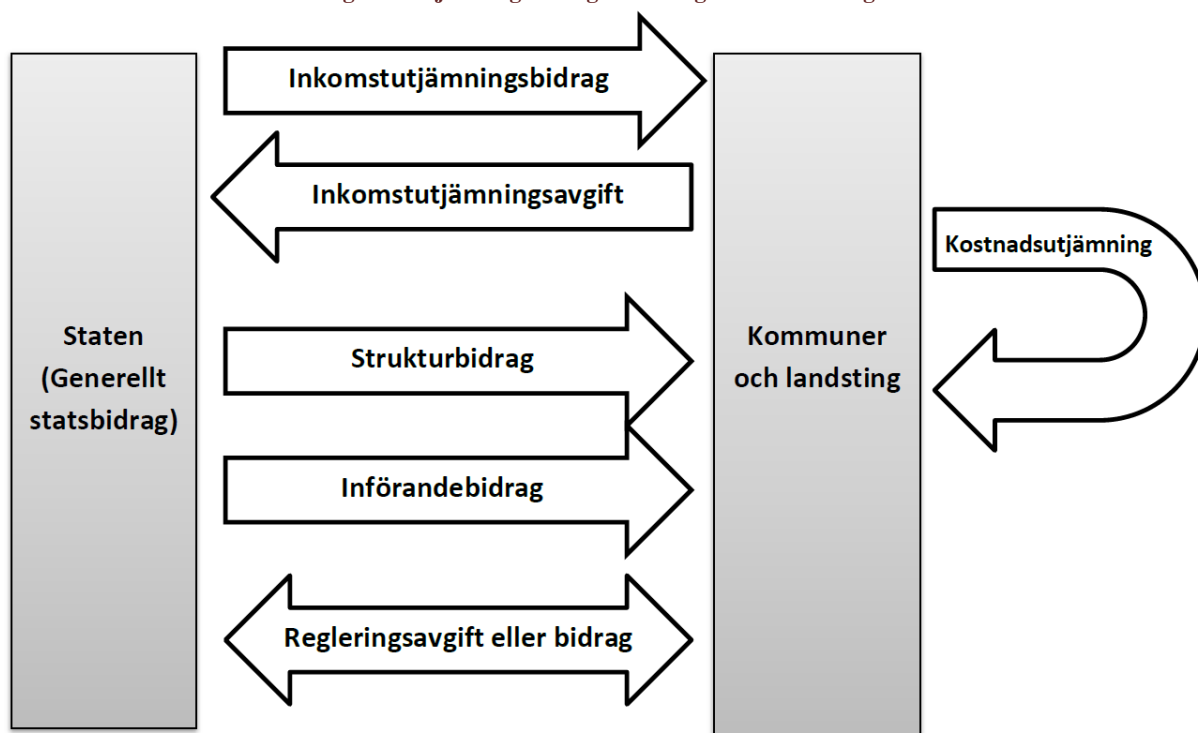


inbesparing. I huvudsak så gäller finansieringsprincipen endast för uppgifter som är obligatoriska för kommunerna.

### 3.2 Utjämningsystemet

Figur 6 visar riktningen på de olika bidragen och avgifterna i det kommunala utjämningsystemet. Inkomstutjämningsbidraget, strukturbidraget och införandebidraget går direkt från staten till kommunerna och landstingen. Inkomstutjämningsavgiften går tillbaka från kommunerna och landstingen till staten. Kostnadsutjämning är finansiellt neutralt för staten och går endast mellan kommuner respektive mellan landsting. Avslutningsvis är regleringsposten vars riktning är beroende på det generella statsbidraget i relation till storleken på alla andra bidrag.

Figur 6: Utjämningsbidragen och avgifternas riktningar



#### 3.2.1 Inkomstutjämning

Målet med *inkomstutjämnings* är att skillnader i skatteintäkter, exkluderat skillnader på grund av olika skattesatser, i kommuner respektive landsting skall utjämnas. Svenska staten betalar huvuddelen av utjämningsmen en mindre del av utjämningsmen sker genom att kommuner/landsting med hög skattekraft betalar en inkomstutjämningsavgift. Inkomstutjämningsmen mellan kommuner och den mellan landsting sker separat men systemen fungerar likadant.

Beräkningen av kommunernas eller landstingens bidrag eller avgift baserar sig på det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare i landet, alltså *medelskattekraften*. På medelskattekraften läggs ett 15 procent bidrag från staten och detta nya belopp kallas *skatteutjämningsunderlaget*. Alltså så är skatteutjämningsunderlaget 1,15 multiplicerat med medelskattekraften.

Kommunernas/landstingens egna skatteunderlag subtraheras från skatteutjämningsunderlaget och de kommuner vars egna skatteunderlag är mindre än skatteutjämningsunderlaget erhåller ett bidrag medan kommuner med det omvända betalar en avgift. Storleken på bidraget räknas ut genom att ta bidrags- eller avgiftsunderlaget och multiplicera det med den *länsvisa skattesatsen*. Den länsvisa skattesatsen är en enhetlig skattesats som används för att kommuner inte ska själva kunna påverka

storleken på sitt bidrag genom att ändra sin utdebitering. Den länsvisa skattesatsen grundar sig på medelskattesatsen i Sverige (exklusive Gotland) år 2003 med justeringar för skatteväxlingar i varje län sedan 1991. Det ingår även en kompensationsgrad som är 0,95 (0,90 för landsting) om kommunen får bidrag och 0,60 för kommuner/landsting som är mellan 115 och 125 procent av medelskatekraften i Sverige och 0,85 för den del som överstiger 125 procent. Kommuner som erhåller bidrag får alltså 95 procent av skillnaden från skatteutjämningsunderlaget. Avslutningsvis korrigeras beloppen med två uppräkningsfaktorer för att skatteunderlagen ska motsvara utjämningsårets nivå.

### 3.2.2 Kostnadsutjämning

För att kompensera för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner och landsting respektive används *kostnadsutjämning*. Kostnadsutjämnigen består av flera delmodeller, tio stycken för kommunerna och fyra för landstingen. En delmodell är gemensam för kommunerna och landstingen vilken är kollektivtrafiken. Delmodellerna är antingen baserade på en *verksamhet* (till exempel barnomsorg) eller ett *kostnadsslag* (till exempel lönekostnader). Gemensamt för delmodellerna är att med hjälp av ett antal relevanta faktorer så beräknas en *standardkostnad* (kr/inv.) för varje kommun/landsting. Standardkostnaderna beräknas antingen med hjälp av genomsnittlig nettokostnad i riket eller med hjälp av en regressionskvation. Delmodellerna för kommuner är:

- Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- Förskoleklass och grundskola
- Gymnasieskola
- Individ- och familjeomsorg
- Barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- Äldreomsorg
- Befolkningsändringar
- Bebyggelsestruktur
- Lönekostnader
- Kollektivtrafik

Delmodellerna för landsting är:

- Hälso- och sjukvård
- Befolkningsförändringar
- Lönekostnader
- Kollektivtrafik

Som exempel kan man visa delmodellen förskoleklass och grundskola. Standardkostnaden för den räknas ut med hjälp av ekvationen:

#### **Standardkostnad**

$$= [(Andel\ 6 - \text{åringar i kommunen} * \text{genomsnittlig kostnad per 6 - åring i riket}) + (Andel\ barn\ 7 - 15\ \text{år i kommunen} * \text{genomsnittlig kostnad per 7 - 15 åring i riket}) + (+tillägg\ eller\ avdrag\ för\ modersmålsundervisning\ och\ svenska\ som\ andraspråk + tillägg\ eller\ avdrag\ för\ små\ skolor\ ocj\ skolskjutsar)] * \text{förändring av NPI}$$

Andelen 6-åringar i riket, andelen 7-15-åringar i riket, den genomsnittliga kostnaden för verksamheterna samt andelen av kommunens befolkning 7-15 som är med utländsk bakgrund baserar sig på officiellt statistik från SCB och uppdateras årligen. Normkostnaden för

modersmålsundervisning och svenska som andraspråk och merkostnaden för småskolor och skjutsar baseras var för sig på ett fast belopp (uppdaterades senast 2014) via statens offentliga undersökningar.

Ett exempel på en regressionsbaserad delmodell är *individ- och familjeomsorg*. Regressionsmodellen uppdateras inte årligen men den senaste uppdateringen gjordes år 2014 och är baserad på data från 2007-2009 på särskilt uppdrag via statens offentliga utredningar. Ekvationen är (avrundat till heltal för att underlätta läsbarheten):

#### **Standardkostnad**

$$\begin{aligned} &= (806(\textit{intercept}) + 28386 * \textit{Arbl.u.ers.} + 19391 * \textit{LågUtbSv20} - 40 \\ &+ 1628 * \textit{Rottätbef} + 2284 * \textit{Boende i Fh65} - 75 + 87497 * \textit{Ek bist} \\ &> 6\textit{mån}) * \textit{justeringsfaktor} * \textit{förändring av NPI} \end{aligned}$$

**Arbl.u.ers** = Andel av kommunens befolkning som är arbetslös utan ersättning

**LåtUtbSv20-40** = Andel lågutbildade av kommunens invånare som är födda i Sverige och är mellan 20-40 år

**Rottätbef** = Roten ur tätortsbefolkningen i kommunen

**Boende i Fh 65-75** = andel av kommunens befolkning boende i flerfamiljshus byggda 1965-1975

**Ek bist > 6 mån** = Andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre än 6 mån

Standardkostnaden för en kommun beräknas genom att sätta in den kommunens värden i regressionsekvationen. Kommunens värden baseras på officiell statistik från arbetsförmedlingen samt SCB och uppdateras årligen med undantag för variabeln Rottätbef som fastställs vart femte år för varje kommun.

Om den enskilda kommunens/landstingets standardkostnad överstiger den genomsnittligt vägda standardkostnaden i riket erhåller de ett tillägg och om den understiger så ges ett avdrag. Summan av avdragen och tilläggen resulterar i en strukturkostnad för kommunen. Kommuner/landsting som har en strukturkostnad över den genomsnittliga i riket får ett *kostnadsutjämningsbidrag* och om den understiger betalar kommunen/landstinget en *kostnadsutjämningsavgift*. Avgiften/bidraget motsvarar den mängd som summan överstiger/understiger genomsnittet i landet så summan av kostnadsutjämningsbidraget för staten blir noll, systemet betalar alltså för sig själv.

#### **3.2.3 Strukturbidrag**

I och med det nya utjämningsystemet som infördes den 1 januari 2005 så utgick vissa tillägg vilket innebar en intäktsminskning för vissa kommuner. För de kommuner och landsting som blev av med vissa tillägg eller fick stora intäktsminskningar så finns strukturbidraget som ersättning för det.

Om en kommun uppfyller något av dessa kriterier så har den kommunen rätt till strukturbidrag:

- Kommuner som år 2004 hade en beräknad standardkostnad i delmodellen *svagt befolkningsunderlag* så har rätt till bidrag med motsvarande belopp
- Kommuner som år 2013 fått strukturbidrag för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för intäktsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av summan dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014
- Kommuner som får lägre intäkter på grund av förändringarna i inkomstutjämnings som trädde i kraft 2014 ges en särskild kompensation

För landsting gäller något av följande kriterier för att erhålla strukturbidrag:

- Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad i delmodellen små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp
- Ett landsting som år 2013 fått strukturbidrag för intäktsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande en del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014
- En särskild kompensation till de landsting som får lägre intäkter till följd av förändringar i inkomstutjämnningen som trädde i kraft 2014

Det finns ingen angiven tidsbegränsning då strukturbidragen slutar gälla. Storleken på bidraget grundas på en beräkning som SCB gjort. Ingen justering med nettoprisindex sker utan strukturbidraget är detsamma varje år vilket gör att endast befolkningsförändringar är det som påverkar kostnaden för strukturbidraget. Kostnaden för strukturbidraget tas ut genom regleringsposten.

### **3.2.4 Införandebidrag**

I samband med 2005 års förändringar i utjämningsystemet så infördes ett *införandebidrag* för att mildra omfördelningseffekterna för kommuner/landsting med de största intäktsminskningarna. Bidraget trappas succesivt ner till och med år 2010. Ett nytt införandebidrag infördes i samband med förändringarna 2014. Kommuner som till följd av förändringarna har fått en intäktsminskning har rätt till bidrag för den del som överstiger 250 kronor per invånare. Bidraget skall årligen minska med 250 kronor per invånare tills summan är noll. SCB beräknar storleken på det årliga införandebidraget och bidraget finansieras via regleringsposten.

### **3.2.5 Regleringspost**

Anslaget för kommunekonomisk utjämning finns i utgiftsområde 25 i budgetpropositionen. Nivån på detta anslag bestäms redan innan storleken på det kommunala skatteunderlaget är känd. Det innebär att kostnaden för finansieringen av utjämnningen är på förhand okänd för staten. För att staten ändå ska kunna bestämma storleken på anslaget så finns *regleringsposten*.

Posten fungerar på så sätt att om summan av alla bidrag minus de inbetalda avgifterna blir lägre än anslaget så ges kommunerna/landstingen ett regleringsbidrag på det kvarvarande beloppet. Om beloppet är högre så påläggs en avgift som betalas tillbaka till staten. Avgiften eller bidraget är ett enhetligt belopp i kronor per invånare.

## **3.3 LSS utjämningsystem**

LSS står för Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. LSS är reglerad enligt lag (1993:387) en obligatorisk verksamhet för kommunerna. Utjämnningen för LSS sker skilt från den övriga kommunala utjämnningen i Sverige och regleras i lag om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 2008:342). Grunden påminner dock om kostnadsutjämnningen där en standardkostnad beräknas och sedan jämförs kommuner med riksgenomsnittet och de som är under betalar en avgift medan de som är över får ett bidrag.

## **3.4 Bidragens storlek**

Av de 12 procenten i kommunernas intäkter som kommer från utjämningsystemet så utgör inkomstutjämnningen hela 83 procent vilket visas i Tabell 6. Kostnadsutjämnningen består av 8 procent av bidragen och är näst störst men den är även självfinansierande. Det innebär att vissa kommuner betalar en avgift medan andra kommuner erhåller bidrag och tillsammans tar bidragen och avgifterna ut varandra. De tre resterande bidragen är ungefär i samma storlek med 3 procent av det totala stödet.

Bidraget för LSS är på ungefär 3 500 miljoner kronor men likt kostnadsutjämnningen så är den också självfinansierade så avgifterna tar ut bidragen.

**Tabell 6: Utjämnning och bidrag för kommuner 2014 (miljoner SEK)**

	<b>Bidrag</b>	<b>Andel (%)</b>	<b>Avgift</b>
Inkomstutjämnning	61 842	83	- 3 874
Kostnadsutjämnning	6 078	8	- 6 071
Strukturbidrag	1990	3	0
Införandebidrag	2 428	3	0
Regleringspost	2 235	3	- 14
<b>Utgjämning totalt</b>	<b>74 573</b>	<b>100</b>	<b>9 959</b>
Bidrag för LSS	3 465	-	- 3 465
<b>Bidrag totalt</b>	<b>78 038</b>	<b>-</b>	<b>13 424</b>

Källa: Kommunernas finanser 2014 (SCB)

För landstingen så är storleksfördelningen mellan delarna till stor del liknande som den för kommunerna fast med vissa små skillnader. Inkomstutjämnningen är större och är 88 procent för landstingen. Den största skillnaden är dock i regleringsposten där landstingen var tvungna att betala en avgift istället för att få bidrag.

**Tabell 7: Utjämnning och bidrag för landsting 2014 (miljoner SEK)**

	<b>Bidrag</b>	<b>Andel (%)</b>	<b>Avgift</b>
Inkomstutjämnning	26 801	88	-335
Kostnadsutjämnning	1 994	7	-2 022
Strukturbidrag	555	2	0
Införandebidrag	912	3	0
Regleringspost	0	0	-2400
<b>Utgjämning totalt</b>	<b>30 262</b>	<b>100</b>	<b>-4 757</b>
Generella bidrag	21 431	-	0
<b>Bidrag totalt</b>	<b>51 694</b>	<b>-</b>	<b>-4 757</b>

Källa: Landstingens finanser 2014 (SCB)

### 3.5 Avgifts- och bidragsfördelning mellan kommunerna

En återkommande kritik av det svenska utjämnningssystemet är att rika kommuner i Stockholmsområdet tvingas betala för mindre kommuner i resten av landet. Av 290 kommuner i Sverige 2015 så var det nio stycken kommuner som betalade en avgift istället för att få ett bidrag. Sex av dessa kommuner kom från Stockholmsområdet. Stockholms kommun som har störst invånarantal bland betalarna har förklarligen även den största totala avgiften.

Ser man på avgift per invånare är det Danderyd som betalat i särklass störst avgift med mer än dubbelt så mycket som följande kommun. Av bidragsmottagarna är fem kommuner av topp nio i bidrag/invånare från Västerbottens län. Sedan är två från respektive Norrbottens och Jämtlands län. Dessa kommuner som är i toppen av bidrag/invånare är dock inte i toppen av totala bidragsmottagare där stora kommuner i Södermanland som Malmö, Helsingborg, Göteborg och Örebro kommer in i toppen.

Tabell 8: Avgiftskommuner och bidragskommuner i Sverige år 2014

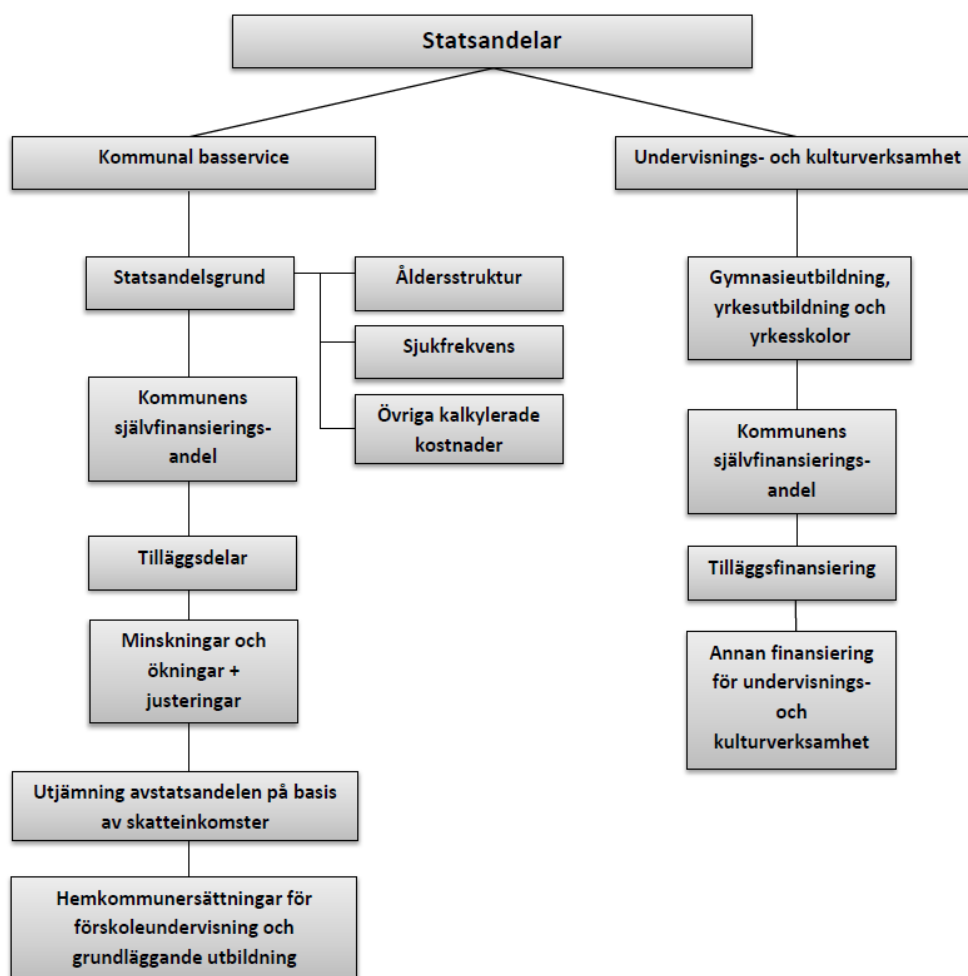
Typ	Avgiftskommuner		Bidragskommuner		
Kommun	Avgift	Avgift/inv.	Kommun	Bidrag	Bidrag/inv.
Danderyd	- 464 360 793	- 14 379	Berg	155 353 346	21 964
Lidingö	- 263 482 761	- 5 792	Bräcke	144 575 628	22 366
Nacka	- 100 990 724	- 1 054	Bjurholm	66 008 508	26 975
Solna	- 450 462 564	- 6 057	Dorotea	74 116 597	26 805
Stockholm	-1578 199 127	- 1 730	Sorsele	65 290 593	25 375
Täby	-327 882 192	- 4 865	Vilhelmina	178 856 757	26 202
Lomma	-15 786 173	- 689	Åsele	72 962 758	25 718
Vellinge	-43 223 052	- 1 267	Pajala	142 310 287	22 535
Tjörn	-4 342 572	- 288	Övertorneå	110 576 925	23 432
<b>Totalt</b>	<b>-3248 729 958</b>	<b>-36 121</b>	<b>Totalt</b>	<b>1 010 051 399</b>	<b>221 372</b>

## 4. Finlands statsandelssystem

Den kommunala utjämningen i Finland sker genom *statsandelssystemet*. Det rådande utjämningsystemet har varit i effekt sedan 1993 och den nuvarande formen på systemet tillkom via en reform år 2010. En nyare reform genomfördes 2015 vilket innebär att denna beskrivning av det finska landskapsandelssystemet redogör för både systemet mellan 2010-2015 och likväl de nya ändringar som har gjorts i reformen 2015.

Systemet består av två huvuddelar: *statsandelar för kommunal basservice* och *statsandelar för undervisnings- och kulturverksamhet*. Inom båda huvudposterna används kostnadsutjämning för att jämna ut skillnader i kostnader och behov mellan kommunerna. Under statsandelar för kommunal basservice finns även en inkomstutjämning som kallas *utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna*. Den kostnadsutjämnande delen sker i form av bidrag från finska staten medan den inkomstutjämnande är i form av både bidrag och avgifter. Statsandelarna betalas ut till mottagarna som en klumpsumma senast den 11:e varje månad som en allmän inkomstpost vilket innebär att mottagaren kan bestämma själv hur pengarna skall spenderas.

Figur 7: Statsandelarnas struktur



## 4.1 Bakgrund

Finland består av totalt 317 kommuner. Åland har ett eget kommunalt utjämningsystem och är därmed inte inkluderad här. Åland har 16 kommuner vilket innebär att fasta Finland består av totalt 301 kommuner. Den största kommunen med befolkningsstatistik från 31.12.2013 är Helsingfors (612 664 invånare) och den minsta är Luhanka (763 invånare). Finska kommuner har möjlighet att samarbeta över kommungränser för att erbjuda verksamheter och tjänster. Två eller flera kommuner som samarbetar för att erbjuda en tjänst bildar vad som kallas *samkommuner*. Samkommunerna bildas genom ett grundavtal mellan två kommuner och år 2014 fanns det 184 olika samkommuner som samarbetade. Kommunerna har även möjlighet att samarbeta med organisationer och företag för att erbjuda tjänster och verksamheter.

**Tabell 9: Finlands kommunsektors struktur och befolkning 2014**

Folkmängd	5 422 604
Antal kommuner	301
Största kommun	612 644
Minsta kommun	763
Genomsnittlig folkmängd per kommun	18 015
Kommunala utgifter som andel av BNP	25 %
Antal samkommuner	184

Källa: Befolkningsuppgifter (Kommunförbundet)

### 4.1.1 Målsättning med statsandelssystemet

Den centrala målsättningen med statsandelssystemet är att ge kommunerna ekonomiska möjligheter att erbjuda sina invånare offentlig service i hela landet. Då staten ålägger kommunerna uppgifter via lagstiftningen så skall de ersätta kommunerna för dessa uppgifter ekonomiskt. Statsandelarna syftar även till att jämna ut strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna.

## 4.2 Statsandelar för kommunal basservice

*Statsandelen för kommunal basservice* administreras av finansministeriet enligt lag (L 1704/2009). Den består av:

- Grunddel för kommunal basservice
- Kommunens självfinansieringsandel
- Tilläggsdelar
- Justeringar för minskningar och ökningar
- Utjämnning av statsandelen på basis av skatteinkomster
- Hemkommunersättning

Där hemkommunersättning rent tekniskt inte är en del av statsandelarna men administrativt är en post under statsandelar för kommunal basservice.

### 4.2.1 Statsandelsgrunden för kommunal basservice

Grunddelen för statsandelen för kommunal basservice består av ett kostnadsutjämnande bidrag som ska täcka kommunens kostnader för bastjänster. Den här grunddelen beviljas från staten till kommunerna för uppgifter som hälso- och sjukvård, äldreomsorg, handikappvård, barnomsorg, förskoleundervisning, grundskola samt bibliotek och kulturverksamhet. Grunddelen baserar sig både före och efter reformen 2015 på uträknade baspriser för olika tjänster.



Före reformen 2015 så uppdelades de kalkylerade kostnaderna på basis av vilken sektor de tillhörde. De två sektorer som var grund för uppdelningen var *kalkylerade kostnader för social och hälsovård* samt *kalkylerade kostnader för förskola och grundutbildning, bibliotek och kultur*. I och med reformen 2015 så övergick man från sektorindelning till indelning baserad direkt på strukturkostnader för *åldersstruktur, sjukfrekvens* samt *övriga kalkylerade kostnader*. De övriga kalkylerade kostnaderna består av *arbetslöshet, främmande språk, tvåspråkighet, karaktär av skärgård, befolkningstäthet och utbildningsbakgrund*. Den största skillnaden efter reformen är att ålderstrukturen endast bygger på en gruppering och inte på flera olika uppgiftsgrupperingar samt att man har minskat antal kriterier som systemet använder sig av. Kriteriet sjukfrekvens har också fått ökad tyngd i och med reformen.

#### **4.2.2 Kommunens självfinansieringsandel**

*Kommunens självfinansieringsandel* är ett fast belopp per invånare som dras av från kommunens statsandelar för kommunal basservice. Beloppet baseras på *statsandelsprocenten*, vilket anger kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det innebär alltså att av de totala kalkylerade kostnaderna för alla kommuner gemensamt, så tar staten på sig ansvaret att betala en viss procent av dessa totala kalkylerade kostnader. Statsandelen för kommunal basservice 2015 är 25,44 procent.

Systemet fungerar så att från bidraget i statsandelsgrunden för kommunal basservice dras självfinansieringsandelen av som en avgift. Statsandelen ger förhållandet mellan staten och alla kommuner tillsammans vilket innebär att för enskilda kommuner kommer procenten i statsandelarna att skilja sig beroende på deras egna kalkylerade kostnader. Självfinansieringsandelen är alltså ett avdrag från bidraget för den delen av de kalkylerade kostnaderna som kommunen själv ska stå för, år 2015 var detta avdrag 3 520,93 euro/invånare. Alltså subtraheras kommunernas statsandelsbidrag med 3 520,93 euro multiplicerat med kommunens invånarantal. Då den är ett fast belopp per invånare kommer kommuner med högre kalkylerade kostnader att procentuellt få en högre statsandel än kommuner med lägre kalkylerade kostnader.

#### **4.2.3 Tilläggsdelar**

*Tilläggsdelar* baserat på *fjärrort, självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser* samt *samernas hembygdsområde* är en annan underkategori i statsandelar för kommunal basservice. Dessa tillägg fanns även före reformen 2015 (förutom självförsörjningsgrad för arbetsplatser som istället handlade om skärgårdsförhållanden) men då fanns även en *allmän del* som delades ut till kommunerna. Den allmänna delen bestod av ett grundpris per invånare och ett antal höjningar beroende på olika faktorer. Flera av dessa faktorer såsom till exempel tvåspråkighet, karaktär av skärgård och arbetslöshet finns i samband med reformen 2015 under statsandelsgrunden i de övrigt kalkylerade kostnaderna.

Tilläggsbeloppet räknas ut liknande för de olika delarna. För fjärrort så hamnar kommunen i en grupp med en specifik koefficient beroende på kommunens fjärrortstal. Denna koefficient multipliceras med kommunens invånarantal samt ett fast basbelopp. För arbetsplatsdelen beräknas istället en koefficient ut baserat på antalet arbetsplatser i kommunen delat på antal arbetare från kommunen och sedan multipliceras detta med kommunens invånarantal och ett basbelopp. Tillägget för samernas hembygdsområde ges endast till kommuner som ligger inom samernas hembygdsområden och beräknas med ett fast basbelopp multiplicerat med kommunens befolkning samt andelen samiskspråkiga i kommunen.

#### **4.2.4 Minskningar och ökningar i statsandelarna**

Vidare så justeras statsandelsbeloppet med tidigare ökningar och minskningar i statsandelarna som uppstått via ändringar i uppgifter eller reformer av systemet. Minskningarna består av poster som till

exempel ändring i prissättningen av elektroniskt utlämnande av uppgifter. Ökningsdelen består till störst del av kompensation för förlorade skatteinkomster tidigare år.

Det sker även en justering av statsandelsbeloppet på grund av reformen som genomfördes 2015. Skillnaden mellan de totala statsandelarna med det gamla och det nya systemet räknas ut och sätts som euro per invånare. Detta övergångsbidrag står som en egen post och övergångsperioden är fem år.

#### **4.2.5 Utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomster**

Under statsandelen för kommunal basservice så finns även det inkomstutjämnande systemet *utjämning av statsandelar på basis av skatteinkomsterna*. Detta räknas ut genom att ta kommunens kalkylerade inkomstskatt vilket är kommunens kalkylerade skatteinkomst per invånare samt kommunens andel av samfundsskatten. Sedan används den genomsnittliga kommunalskatten i hela riket för att på så sätt hindra kommuner från att själva kunna påverka utjämningen via skattesatsen.

Före reformen 2015 låg utjämningsgränsen på 91,86 procent av den genomsnittliga skatteinkomsten. Kommuner som låg under gränsen ersattes med 100 procent av skillnaden och kommuner som låg över gränsen betalade 37 % av det överstigande beloppet. Efter reformen 2015 är den nya utjämningsgränsen 100 procent och kommuner som ligger under gränsen ersätts istället med 80 procent av skillnaden i skatteinkomst. Det här är menat att sporra kommuner till ekonomisk tillväxt då de tidigare ersattes med 100 procent och därmed inte hade incitament att öka sina skatteinkomster eftersom det inte ledde till en ökning totalt. Kommuner som ligger över gränsen betalar 30 procent + den överstigande delens naturliga logaritm. Användandet av den överstigande delens naturliga logaritm gör att utjämningsbidraget blir progressivt. Utjämningsavdragen blir större än utjämningsbidragen men för att hålla utjämningen kostnadsneutral i förhållandet mellan staten och kommunerna så dras skillnaden av från alla kommuner med samma belopp per invånare.

#### **4.2.6 Hemkommunersättning**

Slutligen under statsandelar för kommunal basservice finns även *hemkommunersättningar*. När en elev i förskolan eller i grundläggande undervisning fullgör sin läroplikt i en annan kommun än sin hemkommun så har utbildningsanordnaren rätt till hemkommunersättning från hemkommunen. Ersättning bestäms på basis av elevens ålder och en grundersättning. Tidigare berodde grundersättning på vilken hemkommun eleven hade men efter reformen 2015 är den samma för alla kommuner. Graderingen fungerar så att för varje 6-åring erhålls 61 procent av grunddelen, 7-12-åringar får 100 procent av grunddelen och 13-16-åringar får 160 procent av grunddelen. För år 2015 baseras hemkommunersättningen på elevantalet från 31.12.2013.

### **4.3 Statsandelar för undervisning- och kulturverksamhet**

*Statsandelen för undervisning- och kulturverksamhet* administreras av undervisnings- och kulturministeriet enligt lag (L 1705/2009). Denna statsandel betalas ut till den som tillhandahåller verksamheten, *huvudmannen*. Alltså kan statsandelen gå till en kommun, en samkommun eller någon helt annat utföra av tjänsten. Statsandelarna bygger på ett system med pris per enhet.

Huvuddelen av bidraget är det som ges för gymnasieutbildning, yrkesutbildning och yrkeshögskolor. Utöver detta så beviljas tillägg per elev för grundläggande utbildning och annan kulturverksamhet som till exempel påbyggnadsundervisning. Det finns även en självfinansieringsandel för statsandelarna för undervisning- och kulturverksamhet som fungerar liknande som motsvarande självfinansieringsandel för statsandelar för kommunal basservice.

I de flesta av kommunerna är statsandelen för undervisning- och kulturverksamhet negativ. Det beror på att de flesta kommuner inte tillhandahåller gymnasieutbildning, yrkesutbildning eller

yrkeshögskolor vilket är den största delen av statsbidraget. Bidraget går istället till de som anordnar utbildningarna vilket i flesta fall är samkommuner, universitet, staten. Däremot har alla kommuner samma självfinansieringsandel per invånare. Så i majoriteten av fallen så blir självfinansieringsandelen större än de bidrag som kommunen erhåller vilket gör den totala statsandelen för undervisning- och kulturverksamhet negativ.

#### 4.4 Bidragens storlek

Tabell 10 visar storleken på de olika delarna i statsandelssystemet. Som man ser så utgör statsandelen för kommunal basservice den enda som ger en i netto positiv andel till kommunerna. Inkomstutdelningen utgör en liten procentandel utav den totala statsandelen för kommunal basservice. Statsandelarna för undervisning- och kulturverksamhet ger totalt för kommunerna avdrag på 271 miljoner euro. Hemkommunersättningarna ger även dem ett totalt negativt belopp om man väger bidragen mot avgifterna.

Tabell 10: Statsandelarnas storlek 2015

Del	Bidrag (milj. €)
Statsandel för kommunal basservice	8 454
- Varav utjämning av statsandelar på basis av skatteinkomster	673
Statsandelar för undervisning- och kultur	- 271
<b>Statsandelar sammanlagt</b>	<b>8 183</b>
Hemkommunersättningsinkomster	106
Hemkommunersättningsavgifter	-268
<b>Total utbetalning till kommuner</b>	<b>8 021</b>

Källa: Kommunförbundet

## 5. Norges kommunala utjämningsystem

Norge har förutom kommuner även en regional förvaltningsnivå som kallas *fylken*. Utjämningsystemet mellan kommuner respektive mellan fylkeskommuner sker genom *det generella statsbidraget*, även kallad *ramtillskottet* (rammetilskuddet), som i sin tur är en del av *inntäktssystemet* (inntektssystemet). Intäktssystemet består av både kommunala skatteintäkter och statsbidrag. Det generella statsbidraget består för kommunerna av sju olika bidragsposter och för fylkeskommunerna av fyra olika. *Invånarbidraget* är den största och mest betydande posten i systemet. De övriga bidragsposterna är för både kommuner och fylken: *Nord-Norge och Namdalsbidrag*, *skönmässigt bidrag* och *storstadsbidrag* samt endast för kommuner finns även *distriktsbidrag Syd-Norge*, *småkommunsbidrag* och *tillväxtbidrag*. Ramtillskottet delas ut i tio lika stora belopp varje månad förutom i månaderna augusti och december.

### 5.1 Bakgrund

Norge består av 428 kommuner samt 19 fylken. Den största kommunen är Oslo (som är kategoriserad både som en kommun och som en fylkeskommun) och består av nästan 650 000 invånare. Det är i kontrast mot den minsta kommunen Utsira som endast har 206 invånare. Det påvisar på en stor skillnad mellan kommunernas befolkningsantal. Genomsnittsbefolkningen i kommunerna är lite över 12 000 invånare.

Tabell 11: Kommunsektors struktur och befolkning 2015

Folkmängd	5 176 998
Antal kommuner	428
Största kommun	647 646
Minsta kommun	206
Genomsnittlig folkmängd per kommun	12 096
Antal fylken	19

Källa: Population and population changes, Q1 2015 (Statistisk Sentralbyrå)

#### 5.1.1 Målsättning

Ramtillskottet presenteras med syftet att utjämna kommunernas och fylkeskommunernas förutsättningar för att ge ett likvärdigt tjänsteutbud till invånarna i respektive kommun. De övriga bidragsposterna förutom invånarbidraget har även en tydligt uttalad regionalpolitisk målsättning och inte bara ett utjämnande syfte. Det skönhetsmässiga bidraget har som målsättning att kompensera kommuner för speciella lokala förhållanden som inte fångas upp av de andra bidragen.

### 5.2 Invånarbidraget

Invånarbidraget utgår från ett fast belopp per person där den totala bidragssumman divideras med landets invånarantal. Så från början är grunden densamma för alla invånare i de olika kommunerna och fylkena. Därefter i invånarbidraget sker utjämnningar och korrigeringar via inkomst- och kostnadsutjämnning samt tilläggposter.

#### 5.2.1 Inkomstutjämnning

Inkomstutjämnningen grundar sig på de genomsnittliga skatteintäkterna i riket. De skatter som inkluderas är intäkts- och förmögenhetsskatt från personer samt naturresursskatt från energiföretag. Kommuner som har skatteinkomster under medelskatteintäkterna i riket får ett tillskott som är 60 procent av skillnaden. På motsvarande sätt så får kommuner med skatteintäkter över riksgenomsnittet ett avdrag på invånarbidraget med 60 procent av skillnaden. Så långt fungerar inkomstutjämnningen

som ett finansieringsneutralt system där avdrag och tillägg tar ut varandra så ingen extra finansiering behövs.

En ny nivå som är 90 procent av den genomsnittliga skattenivån i riket används sedan och kommuner som ligger under denna gräns får ett ytterligare tillskott. Detta tillskott är 35 procent på skillnaden i den nya gränsen och kommunens skatteinkomst. Dessa kommuner erhåller alltså 60 procent av skillnaden på den genomsnittliga skatteintäkten och deras skatteintäkter plus 35 procent av skillnaden på 90 procent av skatteintäkterna och deras skatteintäkter. Denna del finansieras genom ett allmänt avdrag på invånarbidraget med kronor per invånare som delas jämnt på alla kommuner.

För fylkena så är gränsen 120 procent av den genomsnittliga skattesatsen i riket. Kommuner under gränsen får ett tillägg på 90 procent av skillnaden. Kommuner som ligger över gränsen får inget avdrag. Finansieringen sker istället genom att alla fylken får ett avdrag i kronor per invånare som är lika stort för alla fylken.

### **5.2.2 Kostnadsutjämning**

Kostnadsutjämningen omfattar fyra verksamheter: administration, grundskola, hälso- och socialtjänst samt jordbruk och miljöskydd. Beräkning baseras på 19 olika kriterier eller kostnadsnycklar:

- Basdel
- Invånare:
  - 0-5 år
  - 6-15 år
  - 16-66 år
  - 67-79 år
  - 80-89 år
  - 90 år och över
- Skilda och separerade 16-59 år
- Arbetslösa 16-59 år
- Beräknad restid
- Reseavståndet till närmaste zonkrets
- Reseavstånd till närmaste grannkrets
- Dödlighetstal
- Ogifta 67 år och över
- Invandrare
- Psykiskt funktionshindrade 16 år och över
- Psykiskt funktionshindrade under 16 år
- Storstadsfaktor
- Jordbruksfaktor

Alla dessa kriterier tilldelas en vikt. Vikten skall spegla betydelsen av kriteriet för skillnaderna i kommunernas utgiftsbehov. Tillsammans summeras alla vikterna upp till 1. Kostnadsutjämningen baserar sig på totala nettodriftskostnader för två år före utjämningen uppräknad med tillväxten. Nettodriftskostnaderna fås från det så kallade KOSTRA-systemet, en databas dit norska kommuner och fylken är skyldiga att lämna löpande information om resursförbrukning och tjänsteproduktion.

För att räkna ut kommunernas avgifter och tillägg så används genomsnittet i riket för respektive kostnadsnyckel som index med värdet 1,0. För varje enskild kommun räknas deras avvikelser från genomsnittet ut. Om en kommun har ett värde som är 10 procent över genomsnittet får kommunen en

procentsats på 1,10 som multipliceras med vikten för det kriteriet. Slutligen summeras resultatet för alla kriterier och kommuner med ett värde över 1 får ett bidrag då de har en ogynnsam struktur. I kontrast får kommuner med ett värde under 1 ett avdrag på det genomsnittliga invånarbidraget. Ett exempel på indexräkningen kan vara 0-5-åringar för kommun X:

$$Index_{0-5\text{ år}} = \frac{\frac{\text{Antalet } 0 - 5 - \text{åringar i kommun X}}{\text{Antalet invånare i kommun X}}}{\frac{\text{Antalet } 0 - 5 - \text{åringar i landet}}{\text{Antalet invånare i landet}}}$$

Detta betyder om kommun X exempelvis har 0,05 andel 0-5-åringar och genomsnittet i riket är 0,04 så får kommun X ett indexvärde på 1,25. Detta indexvärde multipliceras med vikten för denna kostnadsnyckel och summeras slutligen med alla andra kostnadskriterier. För fylkeskommunerna baserar sig kriterierna på lite andra kostnadsnycklar:

- Invånare
  - 0-15 år
  - 6-18 år
  - 19-34 år
  - 35-66 år
  - 67-74 år
  - 75 år och över
- Linjetrafik till sjöss
- Invånare bosatta i glesbygd
- Areal
- Storstadsfaktor
- Befolkning på öar
- Underhållningskostnader väg
- Reinvesteringskostnader väg
- Sökande till yrkesämnen

Beräkningarna sker dock på samma sätt som för kommunerna. Kostnadsutjämnningen fungerar självfinansierande då avgifterna som kommunerna med fördelaktiga strukturer betalar är lika stora som bidragen som kommuner med ofördelaktig struktur erhåller.

Slutligen sker en korrigering för elever i statliga och privata skolor då dessa elever går i skolor som betalas av staten eller eleverna själv. Avdraget är 80 procent av genomsnittskostnaderna per ny elev i grundskolan respektive gymnasieskolan och drar av från motsvarande antal elever i statliga och privata skolor som kommunen eller fylkeskommunen har. Summan av detta avdrag fördelas sedan ut på kommunerna och fylkeskommunerna enligt det tidigare uträknade utgiftsbehovet.

### 5.2.3 Indelningsbidrag

En kommun som är en ny sammanslagning av flera kommuner kan få ett indelningsbidrag. Bidraget är en kompensation för minskningar av kriteriet basdel i kostnadsutjämnningen och även eventuellt minskningar i regionalpolitiska bidrag. Under 15 års tid kompenseras kommunen med nivån som gällde året före sammanslagningen och efter det minskar bidraget gradvis. Under året 2014 erhåller sju kommuner indelningsbidrag.

#### **5.2.4 Intäktsgaranti**

För att skydda kommunerna mot plötsliga minskningar i det generella statsbidraget så infördes från och med 2009 intäktsgarantibidraget. Eventuella intäktsminskningar i förhållande till inkomstutvecklingen för landets kommuner i genomsnitt begränsas av bidraget. Bidraget bygger på skillnaden i tillväxten i kommunens totala generella statsbidrag och tillväxten i det totala generella statsbidraget som helhet i landet. Om en kommuns tillväxt understiger med mer än 300 kronor per invånare tillväxten för hela landet så får de ett bidrag som motsvarar skillnaden. Finansieringen av garantin sker genom ett avdrag i kronor per invånare för alla landets kommuner.

#### **5.3 Övriga bidrag**

För flera av de övriga bidragen i ramtillskottet så är motiveringen för dem av regionalpolitisk karaktär. På grund av detta så utgår dessa bidrag i flera fall från en indelning i regionalpolitiska zoner. Baserat på bakomliggande faktorer så är kommunerna indelade i fyra olika zoner.

##### **5.3.1 Distriktsbidrag Syd-Norge**

Kommuner i Syd-Norge vars genomsnittliga skatteintäkt har varit lägre än 120 procent av genomsnittet i landet kan få distriktsbidraget Syd-Norge. Ett övrigt krav för att kommunen skall erhålla detta bidrag är att kommunen inte får Nord-Norge- och Namdalsbidrag eller småkommunbidrag. För kommuner som tillhör zon IV och uppfyller kraven så erhålls bidraget. För kommuner i zon III så måste kommunen ha en svag samhällsmässig utveckling som mäts genom ett index som speglar utvecklingen i tillgänglighet, demografi, arbetsmarknad och intäkter. Bidraget betalas med både ett belopp per kommun och ett belopp per invånare till kommunerna.

##### **5.3.2 Nord-Norge- och Namdalsbidraget**

Bidraget syftar att ge kommuner i Nord-Norge och Namdalen möjligheter att erbjuda bättre tjänstebud än kommuner i andra delar av landet. Bidrag möjliggör även en hög kommunal sysselsättningsnivå i områden med ett konjunkturberoende näringsliv. Beräkningen av bidraget baseras på grundval av ett belopp per invånare. Kommuner i samma fylkeskommun får samma belopp.

##### **5.3.3 Småkommunbidrag**

Småkommunbidraget ges till kommuner med färre än 3 200 invånare. Ett ytterligare krav för bidraget är att kommunen under de senaste tre åren haft en genomsnittlig skatteintäkt som är lägre än 120 procent av genomsnittet i riket som helhet under samma treårsperiod. Alla kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms erhåller ett högre belopp per invånare än andra kommuner

##### **5.3.4 Skönsmässigt bidrag**

Kommuner och fylkeskommuner som har speciella lokala förhållanden som inte fångas upp i den fasta delen av intäktssystemet kan få skönsmässigt bidrag. Som exempel får kommuner i södra Norge som har dåliga intäkter detta bidrag. Kommuner som tappar mer än 100 kronor per invånare på ändringar i intäktssystemet erhåller också bidraget.

##### **5.3.5 Storstadsbidrag**

Före 2012 erhöll huvudstaden Oslo som enda kommun ett huvudstadsbidrag. Motivationen var att huvudstaden Oslo hade speciella uppgifter och förutsättningar då staden är både huvudstad, regionalt center och lokalsamhälle. År 2012 ersattes detta bidrag med ett storstadsbidrag som ges till storstäder som här särskilda utmaningar anknytta till urbanitet. Bidraget går till de fyra största städerna, Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger.

### 5.3.6 Tillväxtbidraget

Kommuner med en särskilt hög befolkningstillväxt kan få tillväxtbidraget. Om kommunen under den senaste treårsperioden haft en genomsnittlig årlig tillväxt på mer än 175 procent av den genomsnittliga tillväxten för riket som helhet. Ett övrigt krav är att kommunen har haft en skatteinntekt under 140 procent av genomsnittet i landet.

### 5.4 Bidragens storlek

Tabell 12 visar fördelningen och storleken mellan de olika komponenterna i ramtillskottet. Invånarbidraget är i särklass den största andelen av ramtillskottet med hela 95 procent av det totala bidraget. Det näst största bidraget, det skönmässiga bidraget, utgör endast 2 procent av det totala ramtillskottet.

Tabell 12: Ramtillskottets komponenter 2014

Komponent	Bidrag (1000 kr)	Andel (%)
Invånarbidrag	115 616 047	95,5
Distriktsbidrag Syd-Norge	378 317	0,3
Nord-Norge og Namdalsbidrag	1 503 297	1
Småkommunsbidrag	946 140	0,8
Skönmässigt bidrag	2 157 000	2
Tillväxtbidrag	61 198	0,1
Storstadsbidrag	420 280	0,3
<b>Totalt</b>	<b>121 082 279</b>	<b>100</b>

Källa: Om inntektssystemet (Regjeringen)



## 6. Jämförelse av utjämningsystem

Åland, Sverige, Finland och Norges kommunala utjämningsystems uppbyggnader och strukturer har både likheter och skillnader. Det åländska och finska systemet bygger främst på kostnadsutjämnande komponenter medan de svenska och norska systemen prioriterar inkomstutjämnning istället. Alla fyra system innehåller dock både inkomst- och kostnadsutjämnning.

Tabell 13: Kommunernas storlek och befolkning

	Åland	Sverige	Finland	Norge
Folkmängd (31.12.2014)	28 916	9 747 355	5 422 604	5 176 998
Antal kommuner	16	290	301	428
Folkmängd största kommun	11 480	911 989	612 644	647 646
Folkmängd minsta kommun	101	2 451	763	206
Genomsnittlig folkmängd	1 870	33 612	18 015	12 096
Kommunala utgifter som andel av BNP	19 %	24 %	25 %	-

### 6.1 Målsättning

Det finns ett antal målsättningar med de kommunala utjämningsystemen som är gemensamt för alla fyra inspekterade system. Grundmålsättningen är att ge alla kommuner ekonomiska möjligheter att erbjuda sina invånare de kommunala tjänster och det utbud som kommunerna är lagligt bundna att tillhandahålla, med andra ord se till att kommunerna kan ge en viss nivå av basservice. En annan målsättning är att utjämna opåverkbara skillnader mellan kommuner. Denna målsättning kopplas i vissa fall ihop med kostnadsutjämnningen och i de fallen betonas specifikt att det är opåverkbara, strukturella skillnader som skall utjämnas och inte skillnader i effektivitet eller servicenivå. Den aspekten poängteras i synnerhet i det svenska systemet. I Norge existerar det även flera regionalpolitiska målsättningar för specifika regioner, något som kan vara relevant för det åländska systemet i en reform.

### 6.2 Bidragens betydelse

Bidragens relativa andel av kommunernas totala inkomster skiljer sig mellan de fyra undersökta områdena. I Sverige har bidragen minst andel med 12 procent av de totala inkomsterna för kommunerna medan i Norge är motsvarande andel 36 procent. Åland och Finland ligger mellan dessa två med 18 respektive 20 procent. Att de norska kommunernas totala inkomster består till större andel av utjämningsbidrag beror till stor del på att de har en lägre inkomstskatt än de övriga länderna vilket minskar deras skatteintäkter. Vad skillnaderna mer kan bero på är svårt att säga men skillnader i kommunernas lagstadgade uppgifter mellan länderna kan vara en faktor. Kommunernas uppgifter i de olika länderna finns i Bilaga 1.

Vidare ser man att landskapsandelssystemet fokuserar starkt på kostnadsutjämnning medan det svenska systemet tvärtom utnyttjar inkomstutjämnning i större grad. Finland har likt landskapsandelssystemet stor andel av kostnadsutjämnning och Norge liknar på Sverige med stor andel inkomstutjämnning men siffror saknas för dem då deras system med avgifter gör det svårt att få ett intuitivt och korrekt andelsvärde. De ungefärliga värdena för Finland bortser från avgifterna i statsandelar för utbildningsverksamhet och kultur.

Tabell 14: Utjämningsbidragens storlek

	Åland	Sverige	Finland	Norge
Bidragets andel av totala intäkter	20 %	12 %	18 %	36 %
<b>Av bidraget</b>				
Andel inkomstutjämnning	4 %	83 %	≈ 8 %	-
Andel kostnadsutjämnning	89 %	8 %	> 80 %	-
Andel övriga bidrag	7 %	9 %	-	-

### 6.3 Kostnadsfördelande bidrag

Syftet med *kostnadsfördelande bidrag* är att jämna ut kostnader för opåverkbara strukturella skillnader mellan kommuner. Strukturella skillnader mellan kommuner gör att kommunernas förmåga att erbjuda kommunala tjänster varierar. Kommuner med en ogynnsam struktur får sämre förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet jämfört med kommuner med en gynnsam struktur. Den strukturella faktorn som generellt har störst betydelse för kommuner är ålderssammansättningen där en hög andel gamla och unga ger en ogynnsam och kostsam struktur jämfört med en hög andel invånare i arbetsför ålder. Exempel på andra strukturella faktorer är avstånd och befolkningstäthet.

Kostnadsutjämnande bidrag är menade att endast ta hänsyn till faktorer som kommunerna inte kan påverka och inte jämna ut kostnader som orsakas av skillnader i ambitions-, avgifts- eller effektivitetsnivå mellan kommuner. En metod för att beräkna skillnaderna i kostnader för de opåverkbara strukturella faktorerna är att räkna ut en standardkostnad för varje kommun för respektive faktor. Standardkostnaden kan ses som kostnaden för kommunen om den har en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå.

#### 6.3.1 Skillnader i systemen

Åland, Sverige, Finland och Norges kommunala utjämningsystem innehåller samtliga en kostnadsutjämnande del. Kostnadsutjämnning kan ske mellan kommuner genom att kommuner med en gynnsam struktur betalar en avgift medan kommuner med en ogynnsam struktur erhåller bidrag. Genomsnittskommunen varken erhåller bidrag eller betalar avgift. Generellt sett är detta system självförsörjande. Så fungerar det i de svenska och norska systemen.

I det åländska landskapsandelssystemet sker kostnadsutjämnningen i det som kallas *uppgiftsbaserade landskapsandelar*. I landskapsandelarna sker utjämnningen inte mellan kommunerna utan det fungerar genom att kommuner med en ogynnsam struktur får ett högt bidrag medan kommuner med en mer gynnsam struktur får ett lägre bidrag. Det vill säga det förekommer inte avgifter i den åländska kostnadsutjämnningen. Kostnadsutjämnningen utgör 89 procent av de totala överföringarna i utjämningsystemet vilket gör den delen till den i särklass största och mest betydande delen för de åländska kommunerna. Standardkostnaden eller basbeloppet som används i utjämnningen är baserade på kalkylerade belopp förutom för tre tillägg i socialvården som baseras på nettokostnader två år tidigare.

I det svenska utjämningsystemet finns det en underkategori som heter *kostnadsutjämnning*. Betydelsen för denna del i den kommunala utjämnningen är dock avsevärt mindre i det svenska systemet jämfört med det åländska. Förbiser man avgifterna (vilket skulle göra kostnadsutjämnningens andel lika med noll) så utgör kostnadsutjämnningen 8 procent av de totala överföringarna i det svenska kommunala utjämningsystemet. Standardkostnaden är likt det åländska systemet baserat på både kalkylerade belopp och nettokostnader.

I statsandelssystemet, Finlands kommunala utjämningsystem, så utgör kostnadsutjämning den största delen av bidraget. Kostnadsutjämningsen baserar sig, likt landskapsandelssystemet, bara på bidrag och tar ingen hänsyn till om en kommun skulle uppfattas ha en fördelaktig struktur. Istället erhåller alla kommuner bidrag baserat på åtta olika kostnadskriterier. Dessa kostnadskriterier är baserade på kalkylerade belopp. Från detta subtraheras sedan självfinansieringsandelen men den delen är ett fast belopp per invånare så den har ingen koppling till strukturella kostnader.

I det norska utjämningsystemet är kostnadsutjämning en underkategori i invånarbidraget. Likt det svenska systemet så fungerar det norska med en avgifts- och bidragsmetod som gör att hela systemet i sig är finansieringsneutralt. I systemet baseras de uträknade standardkostnaderna på nettokostnader.

### 6.3.2 Skillnader i faktorer

De faktorer som inkluderas i kostnadsutjämningsen kan vara verksamhetsanknutna eller kopplade till en mer direkt kostnad. Som exempel kan ges delmodellen gymnasieskola i det svenska systemet som är tydligt bunden till en kommunal verksamhet. I motsats finns delmodellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund som inte är kopplat till något direkt verksamhet i sig utan istället ses som en mer direkt kostnad för kommunen.

I det åländska landskapsandelssystemet är de inkluderade faktorerna klart verksamhetsanknutna. Övrig socialvård, specialomsorg, barnskydd, missbrukarvård, grundskola, medborgarinstitut, bibliotek samt idrott, ungdom och kultur är alla verksamhetsområden som kommunerna tillhandahåller.

Den svenska kostnadsutjämningsen bygger på tio delmodeller. Likt det åländska systemet så är grundskola och social omsorg inkluderat. Till skillnad från det åländska systemet så utjämnas inte kostnader för kulturverksamhet alls i det svenska systemet. I det finska systemet inkluderas även kulturverksamhet i kostnadsutjämningsen. Efter reformen 2015 bygger kostnadsutjämningsen även på ålderstruktur, sjukfrekvens och övriga kalkylerade kostnader. Den finska kostnadsutjämningsen bygger alltså till stor del på icke verksamhetsbundna faktorer. Det norska systemet bygger på ett flertal kostnadsnycklar. Kostnadsnycklarna är inte verksamhetsbundna utan bygger på åldersstruktur, geografiska och demografiska strukturer. Tabell 15 visar vilka olika kriterier som är med i de olika systemen.

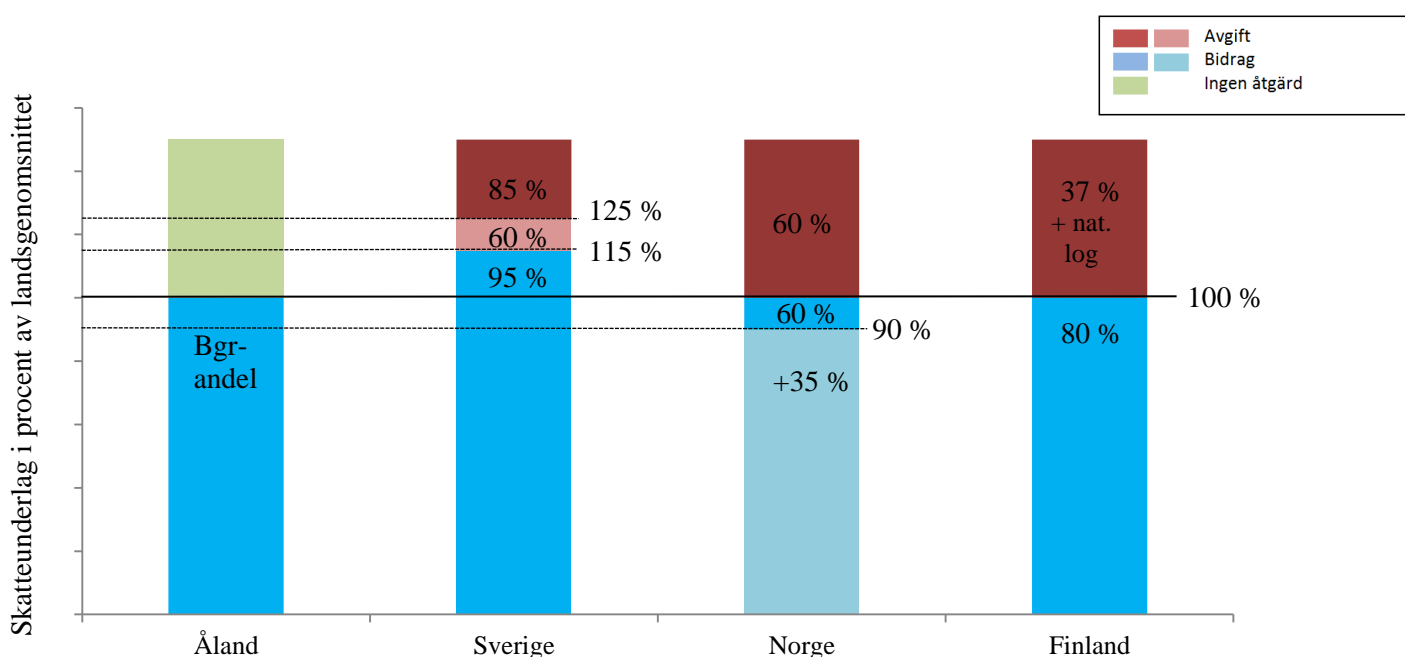
**Tabell 15: Kostnadsutjämningsfaktorer**

	Åland	Sverige	Finland	Norge
Bidrag	X	X	X	X
Avgift		X		X
Kalkylerade belopp	X	X	X	
Nettokostnader	X	X		X
<b>Kriterier</b>				
- Basdel				X
- Socialvård	X	X	X	X
- Utbildning	X	X	X	
- Kultur	X		X	
- Geografiskt avstånd/läge		X	X	X
- Arbetslöshet			X	X
- Utländska faktorer		X	X	X
- Civilstånd				X
- Lönekostnader		X		
- Befolkningsändringar/dödlighet	X	X		X

## 6.4 Inkomstfördelande bidrag

Kommunernas främsta inkomstkälla är inkomstskatten. Skatteintäkter utgår ungefär 40 procent av de totala intäkterna i Norge, runt hälften på Åland och Finland samt över 60 procent i Sverige. Skatteunderlaget för olika kommuner kan skilja sig avsevärt. Varierande skatteinkomster leder i sin tur till att olika kommuner får olika bra förutsättningar för att bedriva kommunal verksamhet. Det finns två olika metoder för att utjämna dessa skillnader i skatteinkomster mellan kommuner.

*Inkomstutjämning* mellan kommuner sker genom att kommuner med högt skatteunderlag betalar en avgift medan kommuner med lågt skatteunderlag får bidrag. Inkomstutjämning är generellt sett självförsörjande genom att avgifterna som tas ut betalar bidragen som ges. Ålands landskap använder sig inte av inkomstutjämning utan tillämpar i stället den andra metoden vilket är *inkomstfördelande bidrag*. Inkomstfördelande bidrag ges så att kommuner med ett lågt skatteunderlag får höga bidrag medan kommuner med ett högt skatteunderlag får låga bidrag eller inget bidrag alls.



För Åland är strecket för 100 procent den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten för de tre senaste redovisade åren. För Sverige är det detsamma fast endast för det senaste redovisade året. I Norge då alla kommunerna har samma skattesats är det skatteintäkter. Avslutningsvis i Finland så är stapeln kalkylerad skatteinkomst, alltså beskattningsbar inkomst multiplicerat med den genomsnittliga skattesatsen i riket.

Den svenska inkomstutjämningen är det mest generösa systemet för kommunerna då de ersätter kommuner med skatteunderlag upp till 115 procent över medelskatteinkomsten samt då de har den största procentuella ersättningen med 95 procent av skillnaden. För kommuner som erhåller bidrag i landskapsandelssystemet ges 100 procent av skillnaden mellan kommunens bgr-grupp multiplicerat med utjämningsgränsen. Trots att 100 procent kan verka mer generöst än de övriga systemen så gör systemet med bgr-grupperna att utjämningsgränsen sänks och på så sätt minskar storleken på skillnaden för kommuner under gränsen.

## 6.5 Regionalpolitiska bidrag

I det åländska landskapsandelssystemet finns under posten allmänna landskapsandelar ett bidrag som kallas regional utjämning. Detta bidrag, med den uttryckliga målsättningen att utjämna regionala

skillnader, går endast till ett visst antal kommuner (kommuner i bosättningsstrukturgrupp 1, 2 och 3). I det svenska systemet så innehåller strukturbidraget en regionalpolitisk karaktär. I det finska systemet kan tilläggsdelarna till största delen ses som ett regionalpolitiskt bidrag då tilläggen ges till kommuner med samiska invånare och fjärrortskommuner. I Norge finns det flera bidrag som är specifikt utformade som regionalpolitiska bidrag. Distriktsbidrag Syd-Norge, Nord-Norge och Namdalsbidraget, småkommunsbidrag samt storstadsbidraget är alla bidrag med regionalpolitiska aspekter.

## **6.6 Övriga bidrag**

I finansieringsstödet i de åländska landskapsandelarna finns ett bidrag kallat särskilt understöd. Det särskilda understödet är ett stöd för kommuner i behov ett ekonomiskt stöd. I Norge finns ett liknande bidrag som ersätter plötsliga minskningar i kommunernas utjämningsbidrag kallad intäktsgarantin.

## **6.7 Justeringar**

Finansieringsprincipen är en viktig grundregel i utjämningsystemen för alla undersökta länder. Bidrag vid stora reformer är vanliga inslag. I Sverige finns införandebidraget som senast tillkom 2014 (det fanns också under perioden 2005-2011). I det finska systemet finns bidrag för minskningar och öknings av statsandelar. I det åländska landskapsandelssystemet finns justeringsbeloppet som är en korrigering efter att landskapet tog över verksamheten för ÅHS geriatriska klinik.

## 7. Analys

Analysen tar upp frågor som kan vara av intresse i och med en ny reform av landskapsandelssystemet.

### 7.1 Incitament för tillväxt

En vanlig kritik gentemot kommunala utjämningsystem är att de har en tillhämmande effekt på ekonomisk tillväxt. Kritiken baseras på uppfattningen att rika och effektiva kommuner bestraffas i utjämningsystemet vilket gör att kommuner inte har några incitament att öka sin tillväxt. Inkomstutjämnningen är den del av utjämningsystemet som främst skapar denna typ av kritik.

#### 7.1.1 Tillväxt i skattebasen

Via inkomstutjämnningens ersättningar till kommuner som ligger under genomsnittet i landet vad gäller skatteinkomster per invånare så minskar kommunernas incitament att utvidga sin skattebas. Före reformen 2015 var situationen så i Finland då ersättningsnivån låg på 100 procent. Skillnaden mellan det gamla och nya systemet i Finland är ett utmärkt sätt att exemplifiera hur incitamenten för att öka sin skattebas kan tas bort via utjämningsystemet.

Som exempel tas inkomstutjämnningen år 2014 med både gränser och ersättningsnivåer som användes före och efter reformen 2015. För 2014 baseras uträkningarna på skatteuppgifter från år 2012. Den genomsnittliga inkomstskattesatsen som används för alla kommuner är 19,25 procent. Den genomsnittligt kalkylerade skatteinkomsten sammalagt är cirka 18 267 miljoner euro eller 3 400 euro/invånare. Med systemet efter reformen 2015 blir det då detta gränsvärde på 3 400 euro/invånare som används som utjämningsgräns. Före reformen var gränsen 91,86 procent av det eller i riktigt belopp 3123 euro/invånare i detta exempel.

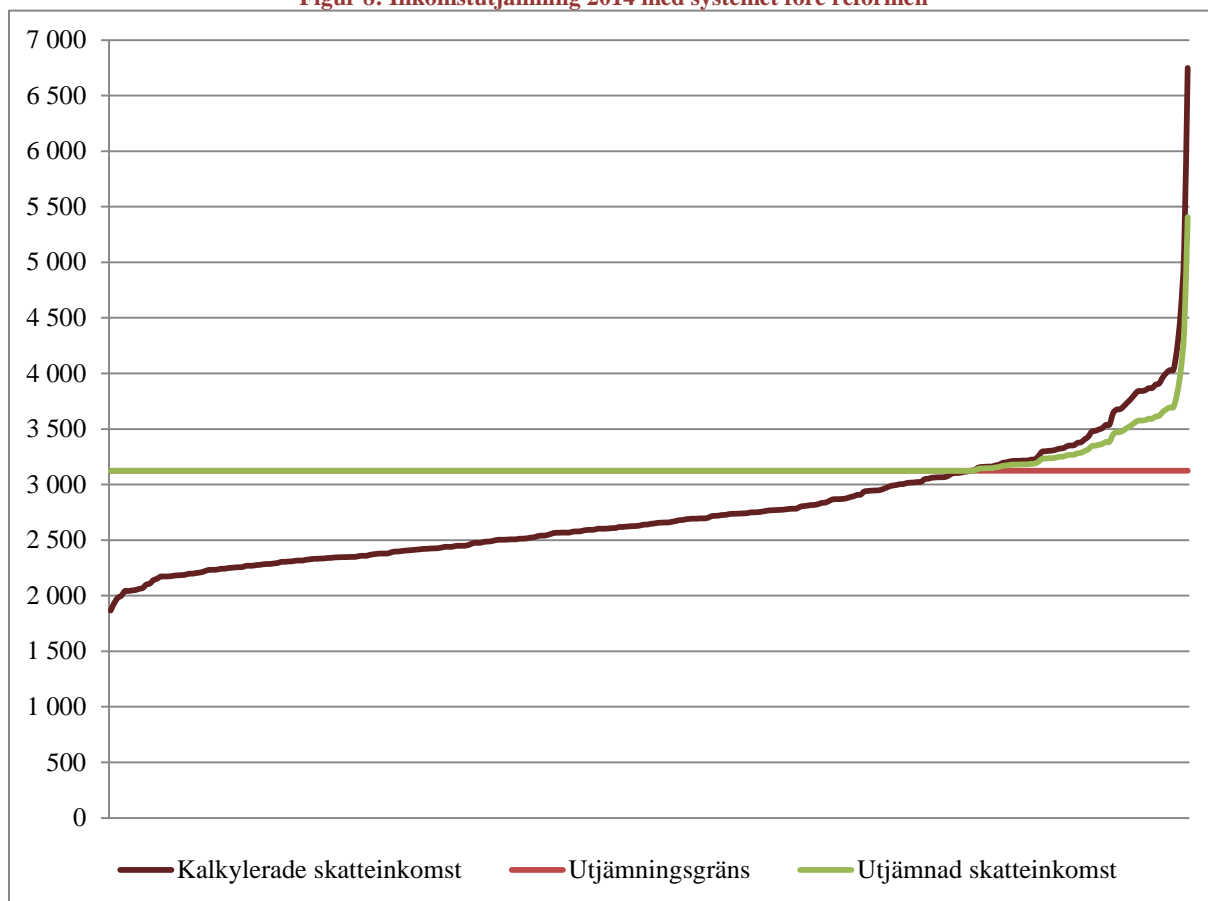
För de kommuner som får kalkylerade skatteinkomster under utjämningsgränsen så erhöll de före reformen 100 procent av skillnaden mellan utjämningsgränsen och deras egna kalkylerade skatteinkomster och efter reformen 80 procent av skillnaden. Vad gäller kommuner som ligger över utjämningsgränsen så betalade de före reformen en fast andel, 37 procent på skillnaden mellan deras kalkylerade skatteinkomster och utjämningsgränsen. Efter reformen betalar alla kommuner som ligger över gränsen 30 procent på beloppet de ligger över men så betalar de även ett extra belopp motsvarande den naturliga logaritmen på skillnaden mellan deras kalkylerade inkomster och utjämningsgränsen. Tabell 16 visar skillnaderna före och efter reformen i de komponenter som används för att beräkna inkomstutjämnningen.

Tabell 16: Nyckelsiffror före och efter reformen

	Före reformen	Efter reformen
Genomsnittlig inkomstskattesats	19,25 %	19,25 %
Utjämningsgräns	3 123 €/inv.	3 400 €/inv.
- Procent	91,86 %	100 %
Kompensation till utjämningsgränsen	100 %	80 %
Utjämningsavdrag för överskjutande del	37 %	30 % + överskjutande dels naturliga logaritm

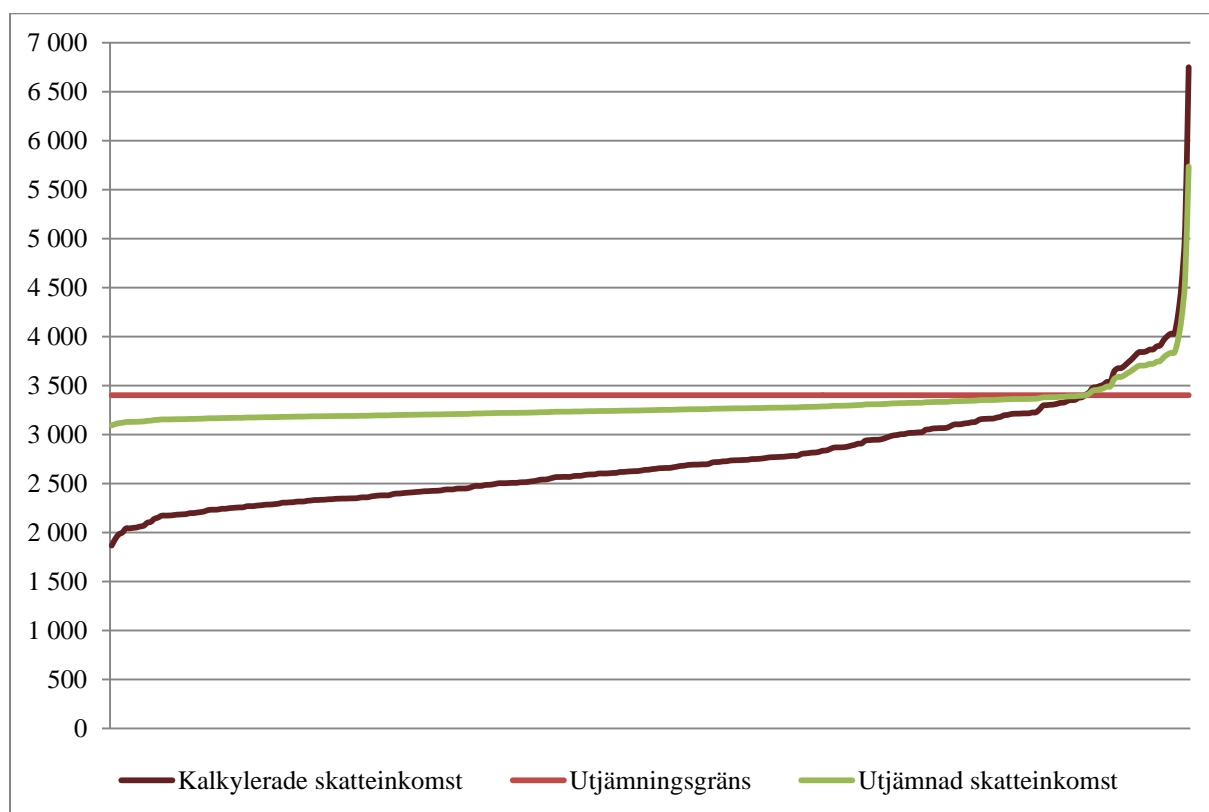
Figur 8 visar inkomstutjämnningen före reformen 2015. Den gröna linjen visar den utjämnade skatteinkomsten för kommunerna, där ser man att alla kommuner under utjämningsgränsen får exakt samma skatteinkomst. På grund av den 100 procent ersättning som kommunerna får så tjänar kommunerna under utjämningsgränsen inte på att öka sitt skatteunderlag, eftersom de ändå kompenseras fullt för skillnaden mellan deras kalkylerade skatteinkomst och utjämningsgränsen.

Figur 8: Inkomstutjämnning 2014 med systemet före reformen



I figur 9 som visar systemet efter reformen 2015 så ser man att den utjämnade skatteinkomsten har en viss positiv lutning under utjämningsgränsen. Eftersom kommunerna under gränsen kompenseras med 80 procent av skillnaden så får kommunerna en 20 procent skattetillväxtnytta, kommunerna tjänar alltså till en viss del på att öka sitt skatteunderlag.

Figur 9: Inkomstutjämnning 2014 med systemet efter reformen



Med det nya systemet där utjämningsgränsen är 100 procent av den genomsnittliga kalkylerade skatteinkomsten så hamnar 30 kommuner över utjämningsgränsen medan före reformen så var det 62 kommuner över gränsen. De totala summorna för de kommuner som ligger över gränsen skiljer sig dock inte överdrivet mycket. Ser man i Tabell 17 för de fyra kommuner som betalar mest per invånare så minskade avgifterna per invånare som mest för Grankulla med 330 €/inv. mindre. Att det är färre kommuner som också betalar mindre beror på att mer pengar skuts in till inkomstutjämnningen från staten.

Tabell 17: De fyra högst betalande kommunerna

Kommun	Avgift (€/inv.) år 2014		Skillnad
	Före reformen	Efter reformen	
Grankulla	1342	1012	-330
Esbo	735	520	-215
Helsingfors	524	348	-176
Kyrkslätt	406	253	-153

Det visar att en alltför hög kompenseringsgrad kommer att ta bort de mesta av incitamenten att utöka sin kommuns skattebas. Kompensationsgraderna är nu på Åland 100 procent, i Sverige 95 procent, i Finland 80 procent och i Norge 60 procent + 35 procent (35 procent av skillnaden adderas då kommunen ligger under 90 procent av genomsnittet).

### 7.1.2 Befolkningstillväxt

Befolkningstillväxt sammankopplar ofta med ekonomisk tillväxt men eftersom det har en egen del i flera av systemen så är det befogat att ta upp det för sig själv. Hur de olika områdena har valt att behandla befolkningsändringar skiljer sig. Det åländska systemet väljer att ersätta kommunen för en minskning som skett tre år bakåt fram till året före med de förluster i landskapsandelar som



minskningen innebär. I detta fall innebär det att kommunerna får ingen uppmuntran att öka sin befolkning via landskapsandelarna utan skyddas istället från minskningar i befolkningen. Däremot är bidraget inget incitament att minska sin befolkning heller då det endast är en ersättning för vad kommunen hade erhållit om de flyttade invånarna hade varit kvar.

I Norge fungerar systemet tvärtemot, det vill säga kommuner med en hög befolkningstillväxt får ett bidrag via tillväxtbidraget. Bidraget är motiverat med att kommuner kan på kort och mellanlång sikt ha problem att anpassa sig till en ökning av tjänsteutbudet. Tillskottet försäkrar att kommunerna har uppmuntran att öka sin befolkningsmängd samt försäkrar deras förmåga att tillhandahålla tjänster till den nyinflyttade befolkningen.

De två olika inriktningarna mellan Åland och Norge är en intressant kontrast och ser man i det svenska systemet så finns det ett ytterligare alternativ. I kostnadsutjämnningen i det svenska systemet finns en delmodell för befolkningsförändringar. Denna modell tar hänsyn till kraftiga befolkningsminskningar. Ytterligare tar modellen även hänsyn till specifika åldersgrupper, ökning och minskningar av antalet 7-18-åringar samt ökning av 1-5-åringar. Det här är den mest detaljerade systemet och den tar både hänsyn till ökning och minskningar i befolkningsantal.

## **7.2 Samarbete**

År 2008 infördes samarbetsunderstöd i Ålands landskapsandelssystem. Stödet skulle främja effektivare produktion av kommunal service genom samarbete mellan kommuner. Stödet har efter infördandet dock knappt använts. Tanken bakom samarbetsunderstöd är att kommuner skall kunna gå ihop för att producera tjänster billigare och mer effektivt. Samma tanke finns även för sammanslagningar av kommuner att det leder till stordriftsfördelar i produktionen av tjänster. I frågan hur man skall gå tillväga för att uppmuntra samarbete och sammanslagningar så finns det lärdomar att ta med sig.

Till att börja med är det viktigt att betona att det i Sverige och Norge finns en ytterligare regional nivå över kommunerna som tar ansvar för tjänster som kan kräva ett större omfång. I Sverige är det landsting och i Norge fylken. Finlands system med kommuner som frivilligt samarbetar i samkommuner påminner mer om det åländska systemet med samarbetsunderstöd. I fasta Finland är dock samarbete mellan kommuner mer vanligt än på Åland.

Finland har genom sitt reformprojekt PARAS under tiden 2005-2010 lyckats få totala antalet kommuner att minska med mer än 90 kommuner. Reformen uppmanar kommunsammanslagningar utan tvång. Några framgångsfaktorer kan ses i att reformen från början hade en tydlig tidsbegränsning då de sammangående kommunerna hade möjlighet att erhålla ett bidrag för att gå ihop. För det andra så belönades kommuner som valde att gå ihop tidigt under den perioden med ett högre bidrag än kommuner som gick senare. Så för att maximera fördelen med en sammanslagning så var kommunerna tvungna att genast undersöka möjligheterna av en sammanslagning.

Norges indelningsbidrag är något att ha i åtanke om man utvecklar ett system som skall uppmuntra kommunsammanslagningar. Indelningsbidraget ser till att kommunerna inte riskerar att sluta upp med mindre pengar efter sammanslagningen som de hade före vilket raderar ett möjligt hinder för sammanslagningar. I samband med detta är det även viktigt att ha övervakning och skydd för vad som kallas ”common-pool problem”, det vill säga att när två kommuners ekonomier slås ihop har de enskilda kommunerna incitament att spendera de pengar de har före sammanslagning på projekt som då kommer till nytta endast för den kommunen. Så kommuner som förbereder sammanslagningar bör övervakas så att de inte spenderar ovanligt mycket under tiden före sammanslagningen.

### **7.3 Enkla och komplexa system**

Att ha ett enkelt och lättförståeligt kommunalt utjämningsystem är något som eftersträvas i varje kommunalt utjämningsystem. Till exempel var enkelhet något som togs specifikt i åtanke i och med reformen av det finska statsandelssystemet 2015. Det finska kommunförbundet gjorde en avvägning mellan ett enkelt system med få parametrar eller ett komplext men mer rättvist system med fler parametrar.

Landskapsandelssystemet och det finska statsandelssystemet använder färre parametrar i kostnadsutjämnningen jämfört med det svenska och norska systemet. Det svenska systemet har specifikt fått kritik för att vara alltför komplicerat och innehålla för många parametrar. Huruvida fler parametrar leder till ett mer rättvist system och i så fall i vilken grad det gör det är svårt att påvisa. Det optimala antalet parametrar i kostnadsutjämnningen och vilka kostnader som skall inkluderas är något som specifikt måste bestämmas för det land som systemet skall implementeras i för att på så sätt kunna fånga in skillnader i geografi, kultur och utformning på kommunsystemet mellan länderna.

## 8. Slutsatser

---

Denna rapport har skrivits med målet att redogöra och beskriva för kommunala utjämningsystem i Sverige, Finland och Norge i jämförelse med Ålands landskapsandelssystem. Rapporten är skriven i samband med en pågående revidering av landskapsandelssystemet vilket även motiverade analysen av möjliga lärdomar från de andra systemen i avsnitt sju.

Den generella slutsatsen från jämförelsen av landskapsandelssystemet och de övriga systemen är att de alla innehåller en liknande grundstruktur och skiljer sig sedan på detaljnivå. Grundstrukturen består av inkomstutjämnande bidrag, kostnadsutjämnande bidrag, regionalpolitiska bidrag och slutligen övriga bidrag. Den aspekt som landskapsandelssystemet skiljer sig mest på är avsaknaden av avgifter/avdrag i varken kostnadsutjämnning eller inkomstutjämnning vilket övriga länders system alla innehåller.

I inkomstutjämnningen har Åland det system som i minst utsträckning bestraffar kommuner med stor skattebas. Det svenska systemet är det som gör det i störst utsträckning och är även det som i störst utsträckning ger bidrag till kommuner med ett svagt skatteunderlag.

I kostnadsutjämnningen fungerar landskapsandelssystemet likt det finska systemet med kalkylerade basbelopp samt tillägg. Till skillnad från Sverige och Norge så baserar sig inte heller landskapsandelssystemet och det finska systemet på ett bidrags/avdragssystem som blir finansieringsneutralt för staten. De kostnadsfaktorer som är inkluderade så är tydligt verksamhetsbundna i landskapsandelssystemet medan i Finland och Norge är de baserade på direkt kostnader och i Sverige finns aspekter av båda typer.

Vilket system som fungerar bäst är en fråga som inte går att utvärdera. Däremot kan man se på systemen och dra lärdomar från aspekter som fungerat och de som inte har fungerat. Vad gäller tillväxt som är en debatterad fråga i utjämningsystemen så ser vi från det finska statsandelssystemet att en kompensationsgrad på 100 procent skapar en situation för vissa kommuner där de inte tjänar något på att öka sitt skatteunderlag.

# 9. Bilagor

---

## 9.1 Bilaga 1 - Kommunernas uppgifter

### 9.1.1 Åland

De åländska kommunerna har enligt lagen följande ansvarsområden enligt kommunallag (1997:73)<sup>1</sup>:

- Barnomsorg
- Grundskolan
- Äldreomsorg
- Social service
- Plan- och byggfrågor
- Renhållning
- Vatten och avlopp
- Räddningstjänsten
- Kultur och bibliotek

Utöver detta kan kommuner frivilligt ta ansvar för andra områden som exempelvis fritidsverksamhet och näringsliv. När det gäller kommunernas ansvar är det noterbart att från den 1.1.2013 upphörde kommunernas skyldighet att betala för vården på ÅHS geriatriska klinik. Konsekvenserna av detta tas upp i samband med beskrivningen av justeringsbeloppet.

### 9.1.2 Sverige

De svenska kommunernas ansvarsområden är:

- Förskoleverksamhet och fritidshem
- Förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och särskola
- Kommunal vuxenutbildning
- Svenska för invandrare och samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
- Socialtjänst, inklusive individ- och familjeomsorg
- Omsorg om äldre och funktionshindrade
- Hälso- och viss sjukvård i särskilt boende
- Stadsplanering och byggfrågor
- Hälso- och miljöskydd
- Renhållning och avfallshantering
- Räddningstjänst och krisberedskap
- Vatten och avlopp
- Bibliotek
- Kollektivtrafik (tillsammans med landstingen)
- Bostadsförsörjning

Landstingens obligatoriska ansvarsområden är hälso- och sjukvård, tandvård (fram till 20 års ålder) samt kollektivtrafik vilket i vissa fall sköts tillsammans med kommunerna

---

<sup>1</sup> Taget från: <http://www.kommun.aland.fi/standard.con?iPage=45&m=151>,

### 9.1.3 Finland

Det grundläggande målet för kommunerna bestäms i kommunallag (365/1995) och innebär att kommunerna ska främja hållbar utveckling och sina invånares välfärd. Kommunerna har lagstadgade och frivilliga uppgifter där de lagstadgade baseras på totalt ungefär 138 lagar och förordningar. De lagstadgade uppgifterna kan delas in i sektorer vilka är:

- Socialvård
- Hälso- och sjukvård
- Undervisnings- och kulturtjänster
- Tjänster inom tekniska sektorn

Som tidigare nämnt har kommunerna valfriheten att själva stå för dessa tjänster eller samarbeta med andra kommuner, organisationer eller företag.

### 9.1.4 Norge

Kommunernas uppgifter är:

- Grundskola
- Primärvård
- Socialtjänst
- Fysisk planering
- Miljöskydd
- Kultur- och fritidsverksamheter
- Olika tekniska verksamheter

Fylkenas ansvarsområden är:

- Gymnasieskola och vuxenutbildning
- Tandvård
- Regional planering
- Regional kultur
- Näringspolitiskt stöd

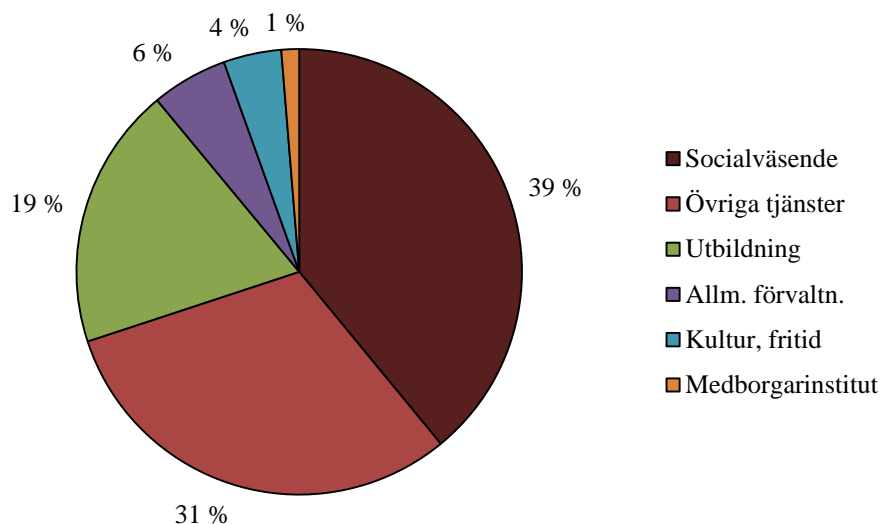
En stor förändring skedde 2002 då den norska staten tog över ansvaret för centralsjukhusen.

## 9.2 Bilaga 2 - Kommunernas inkomster och kostnader

### 9.2.1 Åland

De totala utgifterna för kommunerna 2013 var ungefär 198 miljoner euro. Figur 1 visar att socialväsendet utgör den största kostnaden för kommunerna med 39 procent av de totala utgifterna. Förbisett delen övrigt, vilken består av flera olika kostnadstyper, så är utbildning näst störst med 19 procent. Utbildning och kultur som tillsammans får den näst största delen av landskapsandelarna utgör tillsammans 23 procent av kommunernas totala kostnader.

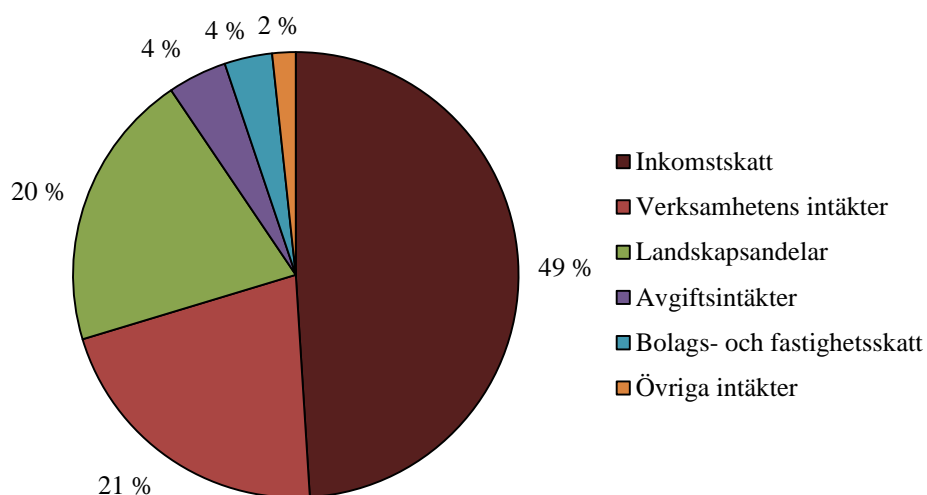
Figur 10: Kommunernas utgifter per sektor 2013 (totalt 198 milj. €)



Källa: Kommunerna och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2013 (ÅSUB)

Figur 2 visar finansieringen av kommunerna år 2013. De totala inkomsterna var cirka 176 miljoner euro. De åländska kommunerna har rätt att sätta sina egna skattesatser på inkomstkatten som, är den största inkomstkällan för kommunerna. Inkomstkatten utgör 49 procent av de totala inkomsterna och tillsammans med bolags- och fastighetsskatten så blir de totala skatteintäkterna lite över 50 procent. Den näst största källan för inkomster i kommunerna är från verksamhetens intäkter som utgör 21 procent av de totala intäkterna. Landskapsandelarna med 20 procent utgör nästan en lika stor del som verksamhetens intäkter. En femtedel av kommunernas totala intäkter utgörs alltså av landskapsandelar.

**Figur 11: Kommunernas inkomster 2013 (totalt 176 milj. €)**

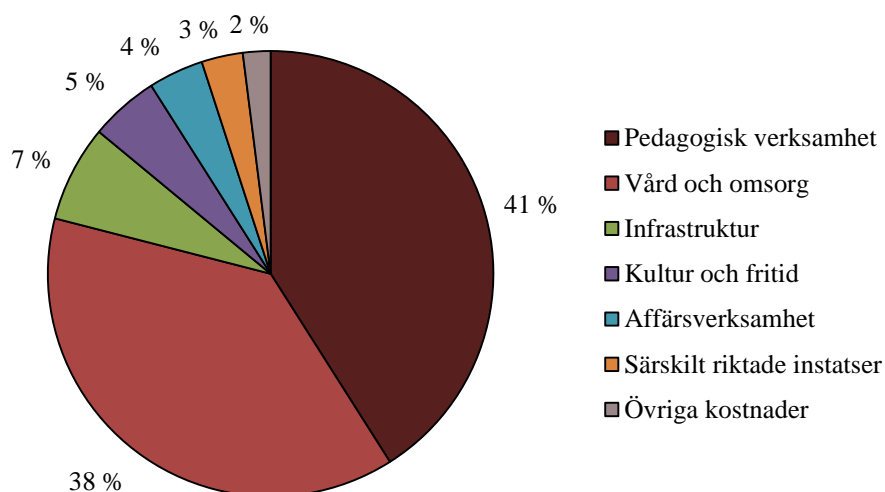


**Källa: Kommunerna och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2013 (ÅSUB)**

### 9.2.2 Sverige

Kommunernas kostnader för år 2014 var totalt ungefär 576 000 miljoner kronor. Av dessa utgjorde *pedagogisk verksamhet* den största kostnaden med 41 procent av den totala kostnaden. *Vård och omsorg* följde nära på i storlek med 38 procent. Tillsammans utgör dessa två sektorer nästan fyra femtedelar av kommunernas kostnader. *Infrastruktur*, *kultur och fritid* samt *affärsverksamhet* utgör därefter nämnbara kostnader med 7, 5 och 4 procent respektive av kommunernas totala kostnad.

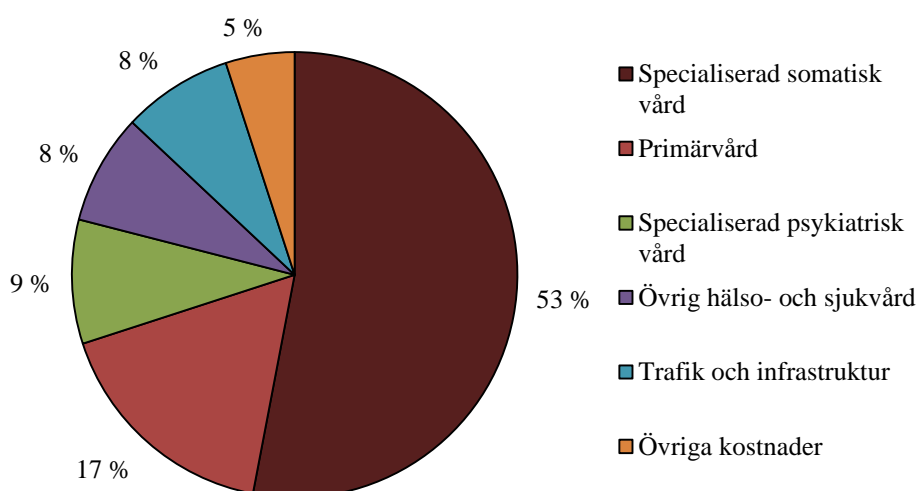
**Figur 12: Kommunernas kostnader per sektor 2014 (totalt 576 000 milj. SEK)**



**Källa: Kostnader per verksamhetsområde för kommuner 2014 (SCB)**

I landstingens kostnader 2014 som syns i figur 4 är *specialiserad somatisk vård* den i särklass största kostnaden med 53 procent. *Primärvården* är den näst största kostnaden med 17 procent. Då *specialiserad psykiatrisk vård* och *övrig hälso- och sjukvård* även utgår 9 respektive 8 procent så ser man att hälso- och sjukvården som helhet utgör den i särklass största kostnaden för landstingen. De totala kostnaderna för landstingen blev ungefär 234 000 miljoner kronor.

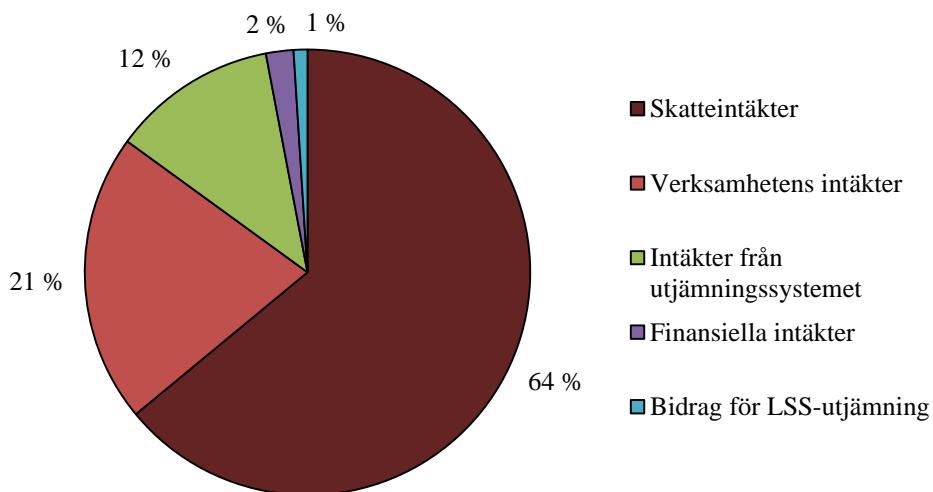
**Figur 13: Landstingens kostnader per sektor 2014 (totalt 234 000 milj. SEK)**



**Källa: Kostnad per verksamhetsområde för landsting 2014 (SCB)**

Figur 5 visar kommunernas intäkter år 2014. Totalt är intäkterna på 607 000 miljoner kronor då man exkluderar extraordinära intäkter. Skatteintäkter utgör 64 procent, nästan två tredjedelar av kommunernas totala intäkter. 21 procent av intäkterna kommer från verksamheten och 12 procent är via bidrag från utjämningsystemet. Bidrag för LSS-utjämning vilket är utjämning för funktionshindrade utgör endast 1 procent av de totala intäkterna.

**Figur 14: Kommunernas intäkter före extraordinära intäkter 2014 (totalt 607 000 milj. SEK)**



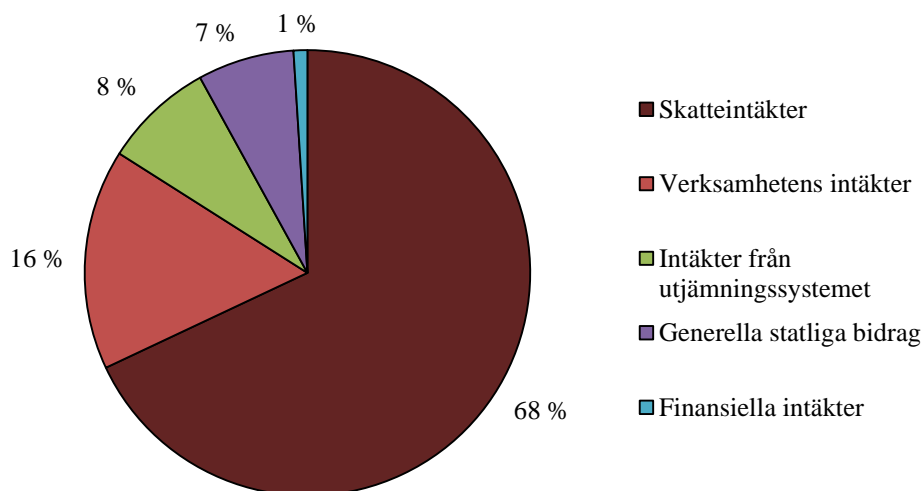
**Källa: Resultaträkning för kommuner 2010-2014 (SCB)**

Av landstingens intäkter 2014 så har skatteintäkterna ungefär samma andel som för kommunerna, för landstingen 68 procent. Verksamhetens intäkter är även för landstingen den näst största inkomstkällan med 16 procent. Intäkterna från utjämningsystemen utgör 8 procent av inkomsterna och generella bidrag, där bidrag för läkemedelsreformen är inkluderat utgör 7 procent. Bidrag för läkemedelsreformen är ett bidrag som tillkommit i samband med läkemedelsreformer först 1997 och fortsattes i en ny reform 2002. I samband med dessa reformer överfördes vissa läkemedelskostnader



från staten till landstingen varpå staten då ersätter landstingen för dessa extra kostnader via ett särskilt bidrag. Dessa generella bidrag räknas dock inte med i det svenska utjämningsystemet.

**Figur 15: Landstingens intäkter 2014 (totalt 315 00 milj. SEK)**

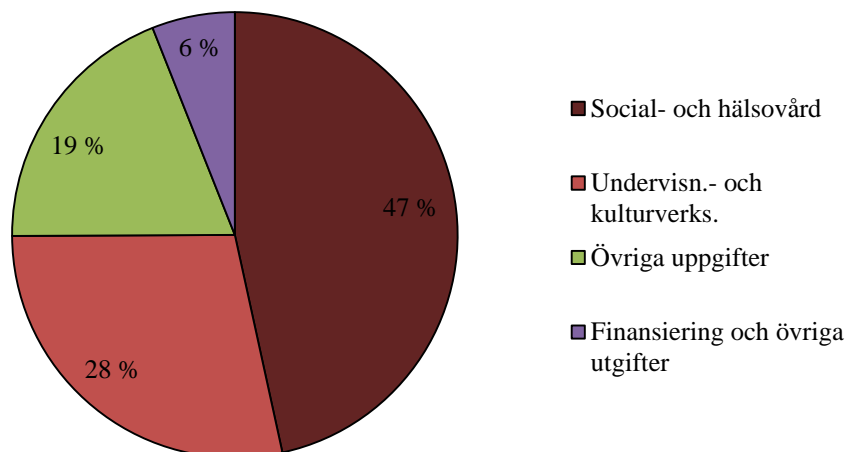


Källa: Resultaträkning för landsting 2010-2014 (SCB)

### 9.2.3 Finland

Figur 8 visar fördelningen av kommunernas och samkommunernas kostnader per sektor för 2013. Ungefär hälften av kostnaderna går till social- och hälsovårdssektorn. Undervisnings- och kulturverksamheten utgör den näst största kostnaden med 28 procent.

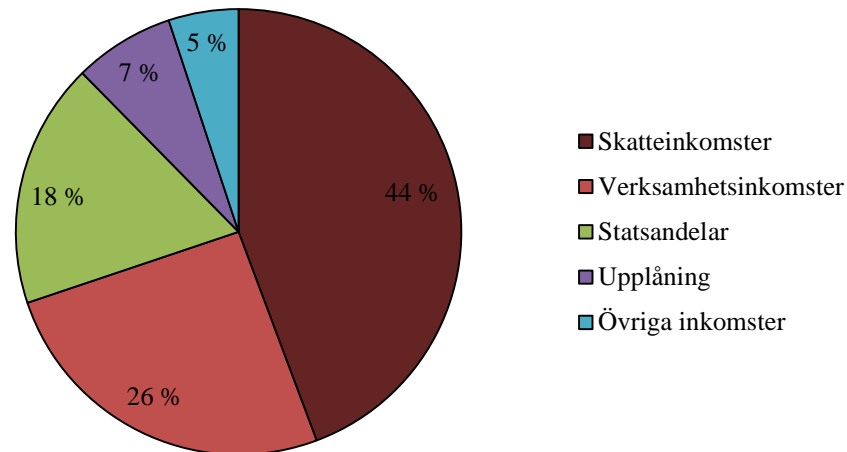
**Figur 16: Kommunernas (+samkommuners) kostnader 2013**



Källa: Kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet 2013 (statistikcentralen)

Figur 9 åskådliggör kommunerna och samkommunernas intäkter år 2013. Statsandelarna utgör 18 procent av de totala intäkterna. Skatteinkomster är den största inkomstkällan för kommuner med 44 procent följt av verksamhetsinkomster på 26 procent.

Figur 17: Kommunernas (+ samkommunernas) intäkter 2013

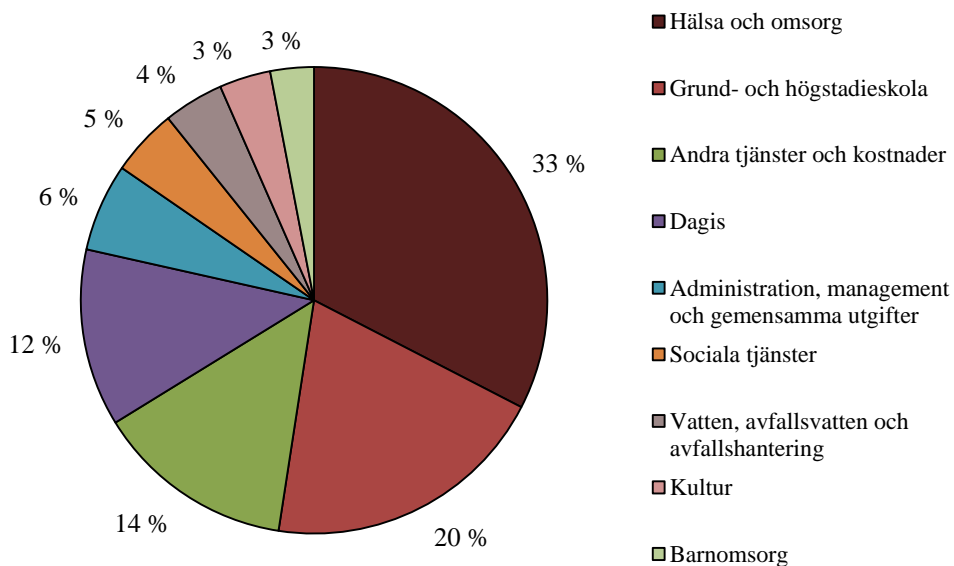


Källa: Kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet 2013 (statistikcentralen)

#### 9.2.4 Norge

Hälsa och omsorg är den största kostnaden för kommunerna med 33 procent av de totala kostnaderna. Näst störst med 20 procent är grund- och högstadieskola. Övriga kostnader utgör 14 procent och dagisverksamhet är 12 procent av kommunernas kostnader. Totalt har kommunerna kostnader på ungefär 373 000 miljoner norska kronor.

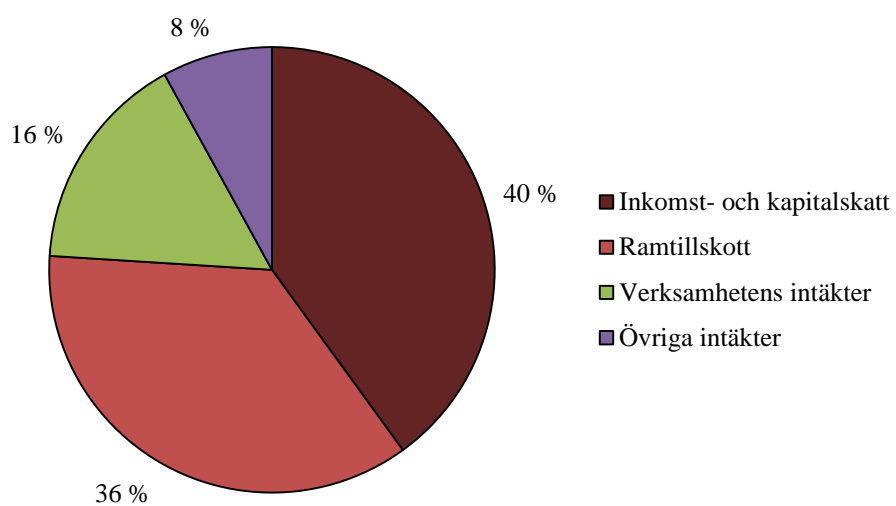
Figur 18: Kommunernas kostnader 2014 (totalt 373 132 milj. NOK)



Källa: Municipal accounts 2014 (Statistisk Sentralbyrå)

Figur 11 visar kommunernas intäkter år 2014. Inkomstskatten är det största inkomstkällan med 40 procent. Däremot så utgör ramtillskottet en stor del av intäkterna också med 36 procent av de totala intäkterna. 16 procent av intäkterna kommer från verksamhetens intäkter och övriga intäkter utgör 8 procent av de totala intäkterna 2014.

**Figur 19: Kommunernas inntægter 2014 (Totalt 334 326 milj. NOK)**



**Källa: Municipal accounts 2014 (Statistisk Sentralbyrå)**

## **9.3 Bilaga 3 - Källor**

### **9.3.1 Ålands landskapsandelssystem**

Lönnqvist, Robert (2015). Utvärdering av landskapsandelssystemet för perioden 2008-2013. Åländsk utredningsserie.

ÅSUB (2015). Invånarantalet 31.12.2014. Statistikmeddelande.

ÅSUB (2014). Kommunerna och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2013. Statistik 2014:4.

### **9.3.2 Sveriges kommunala utjämningsystem**

Kommunförbundet (2012). Utjämningsystemen i de nordiska länderna. Kommunerna.net

Moisio, Antti (2010), Local public sector in transition: A Nordic perspective. Publications 56

Statskontoret (2014). Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014.

### **9.3.3 Finlands statsandelssystem**

Björkwall, Jan (2015). Statsandelsreformen 2015. Kommunförbundet Powerpoint.

Kommunförbundet (2014). Kommunalekonomi 1/2014. Kommunerna.net

Kommunförbundet (2012). Utjämningsystemen i de nordiska länderna. Kommunerna.net

Moisio, Antti (2010), Local public sector in transition: A Nordic perspective. Publications 56

Statskontoret (2014). Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge.

### **9.3.4 Norges kommunala utjämningsystem**

Kommunförbundet (2012). Utjämningsystemen i de nordiska länderna. Kommunerna.net

Moisio, Antti (2010), Local public sector in transition: A Nordic perspective. Publications 56

Regjeringen (2014). Inntektssystemet for kommunene. Taget 20.08.2015 från:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/innntektssystemet-for-kommunene/id548468>

Statskontoret (2014). Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge.