



ÅLÄNSK UTREDNINGSSERIE

2015:1

Utvärdering av landskapsandelssystemet för perioden 2008-2013

Robert Lönnqvist
Januari 2015

ISSN 0357-735X

Förord

Syftet med denna utredning är att utvärdera det åländska landskapsandelssystemet med avseende på perioden 2008-2013. Utvärderingen besvarar, med avseende på målsättningarna för systemet, vilka faktorer som varit framgångsfulla respektive vilka faktorer som varit mindre framgångsfulla. Utvärderingen görs för att Ålands landskapsregering i längden avser att reformera systemet för landskapsandelar till kommunerna. Uppdraget innefattar inte att ge något förslag till hur systemet bör reformeras, utan ämnar enbart svara på hur målsättningarna uppnåtts, men emellertid tangerar diskussions-kapitlet i rapporten denna fråga en aning. Utvärderingen är även tillbakablickande, således har den inte beaktat de framtidsplaner som finns, exempelvis införandet av Kommunernas socialtjänst (KST). Vid en framtida revidering av landskapsandelssystemet bör sådana liknande framtidsplaner naturligtvis beaktas.

Utvärderingen har tagit avstamp i rapporten: *Uppföljning av landskapsandelsreformen 2008* (2012:7) från Åsub. Även den utredning som Robert Lindfors (Lindro, 2008) gjorde inför reformen av systemet 2008, samt lagframställningen FR 18/2006-2007, har varit till grund för denna utvärdering.

Under utvärderingens gång har representanter för Ålands landskapsregering (LR), tf stadsdirektör Emma Dahlén från Mariehamns stad (MH) samt förbundsdirektör Erik Brunström från Ålands kommunförbund (ÅKF) haft möjlighet att ge sina synpunkter. Kommunförbundets och stadens representanter har vid två tillfällen gett synpunkter. Ett tillfälle den 5:e november och ett tillfälle den 10:e december. I bilagorna till utvärderingen har dessa även lämnat sina reflektioner över om det finns någon slutsats/erfarenhet som ytterligare borde lyftas fram eller som saknas i denna utvärdering samt över vilka som är de viktigaste aspekterna vid en revidering av landskapsandelssystemet.

Arbetet påbörjades i början av september 2014 och slutrapporten överlämnades slutgiltigen till LR den 27/1/2015. Under arbetets gång har Åsub varit till ovärderlig hjälp med framställningen. Forskningschef Katarina Fellman har bistått och tagit fram mycket data och varit avgörande hjälp på frågor såsom ÅHS-lagens inverkan, helhetssyn på ekonomin, samt gett värdefulla inblickar. Även Åsubs biträdande utredare Johan Flink har bistått i utredningen. Budgetberedare Robert Lindblom på LR har även visat stor medhjälpsamhet och avsatt tid för utredaren. Övrigt tack till alla parter som ställt upp på intervjuer och sakfrågor. Utvärderingen går under ansvar på beställaren Ålands landskapsregering. Utredare Robert Lönnqvist har ansvar för framställningen av rapporten.

Då ansatsen var bred i utvärderingen, och mycket skulle tackas in, kan det konstateras såhär i backspeglarna att rapporten blivit rätt informationsrik. Det är viktigt att veta att det kan vara alldeles tillräckligt för den insatte personen att fokusera på kapitlen med framförallt slutsatser men även analys för att få en bra uppfattning av utvärderingen. För den som vill veta mer om landskapsandelssystemet kan även beskrivningen över hur systemet fungerar studeras, och för den som vill gå in på detaljer så är rapporten och alla dess bilagor i sin helhet rätt täckande.

Utredare
Robert Lönnqvist

27-01-2015

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	1
2	Upplägg.....	3
3	Inledning och beskrivningar.....	4
3.1	Kort om uppdrag o syfte	4
3.2	Kort om hur landskapsandelssystemet fungerar idag.....	4
3.2.1	Index-justering och uppföljning	5
3.3	Förändringar i landskapsandelssystemet efter reformen 2008	6
3.4	Definitioner	8
4	Slutsatser - Hur har det senaste systemet fungerat?.....	9
4.1	Landskapsandelarnas utveckling 2007-2008 samt till 2013.....	9
4.2	Målsättning: Stärka kommunernas driftsekonomi och skapa bättre ekonomiskt handlingsutrymme för kommunerna.	10
4.3	Målsättning: Tydliggöra behovet av att reservera medel för brutto-reinvesteringen	12
4.4	Målsättning: Ett större eget finansieringsansvar för kommunerna för investeringar skulle bidra till ökad kostnadsmedvetenhet och stimulera till ökat samarbete mellan kommunerna.	13
4.5	Kommunernas lagstadgade uppgifter och om landskapsandelssystemet ger kommunerna förutsättningar att klara av dessa?.....	14
4.5.1	Landskapsandelar, kostnader och kalkylerade belopp för socialvården.....	14
4.5.2	Landskapsandelar, kostnader och kalkylerade belopp för bildningssektorn	16
4.5.3	Basbelopp som ger upphov till kalkylerad kostnad	17
4.6	Målsättning: bättre reagera på finansiella förändringar som påverkar kommunerna, dvs. förändringar i kostnadsstruktur eller förändringar i inkomstbasen, d.v.s. beskattningen	18
4.7	Målsättning: Regionalt utjämnande system?.....	21
4.8	Målsättning: Enkelt och genomskinligt?.....	24
4.9	Målsättning: Stärka kommunernas egen bestämmanderätt över beslutsalternativ för att ordna den lagstadgade servicen.....	25
4.10	Vilka oförutsedda effekter har systemet fått (positiva och negativa)?	26
4.11	Diskussion och reflektion kring slutsatser	26
5	Analys	30
5.1	Landskapet Ålands ekonomi med hänsyn på konjunktur och konjunktorens påverkan på landskapsandelarna.....	30
5.2	Nyckeltal för driftsekonomi och resultat i jämförelse med avskrivningar och investeringar.....	31

5.2.1	Årsbidraget för de åländska kommunerna 2007-2013	31
5.2.2	Årsbidrag per invånare minskar från år 2007-2013	33
5.2.3	Årsbidragets andel av avskrivningar minskar	36
5.2.4	Kommunernas resultat ökade från perioden 2005-2007 till 2008-2010, för att sedan sjunka till 2011-2013	38
5.2.5	Resultat i förhållande till avskrivningar	40
5.2.6	Resultat i förhållande till verksamhetsintäkter, skatteintäkter och landskapsandelar ...	41
5.2.7	Kommunernas skatteprocent och totala skatteintäkter	42
5.2.8	Kommunernas investeringar 2004-2013.....	45
5.3	Nettodriftskostnader i jämförelse med kalkylerade kostnader	48
5.3.1	Nettodriftskostnader, kalkylerade kostnader och landskapsandelar för socialvården år 2013	48
5.3.2	Det reella förhållandet mellan landskapsandelar i socialvården och nettodriftskostnaderna	51
5.3.3	Landskapsandelar och nettodriftskostnader för socialvården 2008-2013.....	52
5.3.4	Nettodriftskostnader, kalkylerade kostnader och landskapsandelar för undervisning och kultur år 2013	55
5.3.5	Landskapsandelar och nettodriftskostnader för bildningssektorn 2008-2013.....	58
5.4	Kommunernas egenandelar	61
5.5	Basbeloppens utveckling och jämförelse med kostnad	64
5.6	Bosättningsstrukturgrupp med Invånartäthet som parameter i systemet	67
6	Bakgrundsinformation.....	71
6.1	Beskrivning över hur Landskapsandelssystemet fungerar.....	71
6.1.1	Lagstadgad bakgrund kring uppföljning.....	85
6.1.2	Landskapsandelssystemets utveckling genom åren, från 1994 fram till och med 2014.	85
6.2	Kommunernas nettodriftskostnader åren 2008-2013	91
6.2.1	Nettokostnader för socialvård 2008-2013.....	91
6.2.2	Nettodriftskostnader för Undervisning och kultur 2008-2013	95
6.2.3	Nettodriftskostnader över tid för socialvård och bildning, per invånare	98
6.3	Kommunernas landskapsandelar och ÖVERFÖRINGAR 2008-2013.....	99
6.3.1	Landskapsandelar inklusive kompensationer minskade med 2,3 miljoner euro från 2008 till 2013	100
6.3.2	Landskapsandelar och överföringar per sektor och kommun.....	101

6.3.3	Landskapsandel och överföring per invånare och sektor.....	102
7	Bilaga 1 – LL om Bosättningsstrukturgrupper.....	I
8	Bilaga 2 – LL (1993:70) Landskapsandelar till kommunerna	II
9	Bilaga 3 – Uppdragsbeskrivning för utvärderingen samt målsättningar med landskapsandelssystemet	VI
10	Bilaga 4 – Exempel på tillkomna lagar samt ÅHS-lagens inverkan på ekonomin	IX
11	Bilaga 5 – Skatteutveckling, kostnader och avskrivningar	XII
12	Bilaga 6 – MH synpunkter (tf. stadsdirektör Dahlén)	XV
12.1.1	Inledande omvärldsanalys	XV
12.1.2	Utgångspunkt hela Åland.....	XV
12.1.3	Från intern regionalpolitik till regionalpolitik för Åland.	XV
12.1.4	Överge bosättningsstrukturgrupperna	XVI
12.1.5	Fokusera på sänkta driftskostnader istället för på inkomst- och kostnadsutjämning ..	XVI
12.1.6	Total reform att föredra	XVII
13	Bilaga 7- ÅKF synpunkter	XVIII

Figurförteckning

Figur 1. Årsbidrag per invånare 2007-2013 (Data:Åsub).....	10
Figur 2. Årsbidrag i procent av avskrivningar 2007-2013* (Data: ÅSUB).....	12
Figur 3. Ls-andel/nettodriftskostnader för socialvården totalt samt enligt lag 2008-2013 (Data: Åsub, LR).....	15
Figur 4. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för bildningssektorn 2008-2013, procent (ÅSUB).....	16
Figur 5. Nominell skattesats för olika bgr 2007-2015 (Data: Åsub).....	19
Figur 6. Effektiv skattegrad för olika bgr 2007-2015** (<i>Observera skillnader i axlarmellan diagrammen ovan, Data: Åsub</i>).....	19
Figur 7. Landskapets inkomster, kommuners skatteinkomster samt landskapsandelar (Åsub)	30
Figur 8. Årsbidrag per region, 1 000 tals euro år 2005-2013. (Data: ÅSUB, prel. uppgift 2013)	31
Figur 9. Årsbidrag per invånare den 1.1. år 2007-2013*(Data: ÅSUB, prel. uppgift 2013)	33
Figur 10. Årsbidrag per invånare och kommun 2007-2013, euro per invånare (Åsub)	34
Figur 11. Årsbidrag i procent av avskrivningar 2007-2013* (ÅSUB).....	36
Figur 12. Resultat för de åländska regionerna, 1000-tals euro (ÅSUB, prel. uppgifter 2013).....	38
Figur 13. Ls-andel/nettodriftskostnader för socialvården totalt samt enligt lag 2008-2013 (Data: Åsub, LR).....	52
Figur 14. Ls-andel/nettodriftskostnader för övrig socialvård samt enligt lag för övrig socialvård 2008-2013 (Data: Åsub, LR)	53
Figur 15. Ls-andel/nettodriftskostnader för barnskydd samt enligt lag för barnskydd 2008-2013 (Data: Åsub, LR, observera skillnad i axel från andra liknande diagram).....	53
Figur 16. Ls-andel/nettodriftskostnader för specialomsorg samt enligt lag för specialomsorg 2008-2013 (Data: Åsub, LR)	54
Figur 17. Ls-andel/nettodriftskostnader missbrukarvård samt enligt lag för missbrukarvård 2008-2013 (Data: Åsub, LR).....	54
Figur 18. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för bildningssektorn 2008-2013, procent (ÅSUB).....	58
Figur 19. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Grundskola 2008-2013, procent (ÅSUB).....	58
Figur 20. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Medis 2008-2013, procent (ÅSUB).....	59
Figur 21. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Biblioteksverksamhet 2008-2013, procent (ÅSUB)	59
Figur 22. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Idrott och ungdomsverksamhet 2008-2013, procent (ÅSUB)60	

Figur 23. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för kultur 2008-2013, procent (ÅSUB)	60
Figur 24. Blåa staplar är nettodriftskostnader per invånare inom bildning och socialväsande, de röda staplarna anger ”totala” egenandelar per invånare år 2013, euro (Data: Åsub)	61
Figur 25. Regression med tot. nettodriftskostnad mot invånartäthet (km ²) 2013 (inv. antal 1.1.2012) .	67
Figur 26. Regression med tot. nettodriftskostnad mot invånarantal (inv. antal 1.1.2012)	67
Figur 27. Nettodriftskostnaders utveckling för hela Åland inom socialväsande, undervisning och kultur samt övriga nettodriftskostnader. Summan av de tre redovisas även. 1000-tals euro. (Data: Åsub).....	91
Figur 28. Kommunernas nettodriftskostnader per delsektor inom socialvården 2008-2013, 1 000-tals euro (Data: Åsub).....	92
Figur 29. Brutto- och nettodriftskostnader för kommunernas åldringshem, serviceboende och hemtjänst 2005-2013, 1 000 euro (ÅSUB)	X
Figur 30. Antalet kliner på åldringshem, serviceboende samt inom hemtjänsten 2005-2013 (ÅSUB)XI	

Tabellförteckning

Tabell 1. Landskapsandelar och kompensationer 2008-2013	9
Tabell 2. Nettodriftskostnader inom utbildning och socialvård totalt, per invånare. Även totala överföringar per invånare samt egenandel per invånare. År 2013. (Data: Åsub).....	21
Tabell 3. Övergripande bild med flera nyckeltal, skatt, landskapsandelar, kostnader, samt årsbidrag (Data: Åsub).....	22
Tabell 4. Årsbidrag per kommun 2007-2013, 1 000-tals euro (Åsub).....	32
Tabell 5. Skillnad i årsbidrag mellan kommuner (Data: Åsub).....	35
Tabell 6. Årsbidrag i procent av avskrivningarna 2007-2013* (100 * årsbidrag / av- och nedskrivningar) per kommun och år (Åsub)	37
Tabell 7. Räkenskapsperiodens resultat per kommun 2005-2013*, 1 000-tals euro (Åsub).....	39
Tabell 8. Räkenskapsperiodens resultat i procent av avskrivningarna (100 * resultat/av- och nedskrivningar) per kommun och år 2007-2013* (Åsub).....	40
Tabell 9. Räkenskapsperiodens resultat i procent av de totala intäkterna 2007-2013* (100 *resultat / (verksamhetens intäkter + skatteintäkter + landskapsandelar)) per kommun och år (Åsub).....	41
Tabell 10. Kommunernas skatteprocenter (%) och totala skatteintäkter (1 000-tals euro) enligt bokslut 2007-2013. Skatteintäkter för 2014 och 2015 är baserat på budgetuppgifter. (Åsub)	42
Tabell 11. Effektiva skattegrader och skillnad mot nominell skattesats. Hänsyn till byte av bgr tas inte för år 2014, 2015. Preliminärt 2014,2015 (Åsub).....	43
Tabell 12. Samfundsskatternas utveckling nedan åren 2007-2013, 1000-tals euro (Data: Åsub).....	44
Tabell 13. Samfundsskatternas utveckling euro per invånare 2007-2013 (Data: Åsub).....	44
Tabell 14. Kommunernas investeringsutgifter och -inkomster 2004-2013, 1 000 euro (Åsub).....	46
Tabell 15. Nettoinvesteringar per kommun, euro per invånare 2004-2013 (Åsub)	47
Tabell 16. Nettodriftskostnaderna i jämförelse med de kalkylerade kostnaderna i landskapsandelsgrunderna per kommun för socialvården (specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård) 2013, 1 000 euro (Data: Åsub, LR).....	48
Tabell 17. Landskapsandelarna per kommun i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för socialvården (specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård) 2013, 1 000 euro (Data: Åsub, LR).....	50
Tabell 18. Hur justeringsbeloppet träffar allmänna andelar och socialvårdens landskapsandelar (LR)	51
Tabell 19. Egentliga förhållandet mellan socialvård och nettodriftskostnader, efter att justeringsbeloppet dragits av på socialvården (LR)	51
Tabell 20. Nettodriftskostnaderna i jämförelse med de kalkylerade kostnaderna i landskapsandelsgrunderna per kommun för bildningssektorn (grundskolan, Medis, bibliotek, idrott och ungdom samt kultur) 2013, 1 000 euro (Data: Åsub, LR)	55
Tabell 21. Landskapsandelarna per kommun i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för bildningssektorn (grundskolan, Medis, bibliotek, idrott och ungdom samt kultur) 2013, 1 000 euro (Data: Åsub, LR)	56

Tabell 22. Kommunernas nettodriftskostnader samt totala egenandelar i reella tal och procent år 2013. (Egna beräkningar, Data: Åsub)	62
Tabell 23. Basbelopp för landskapsandelarna 2008-2013	64
Tabell 24. Verkliga nettodriftskostnader och basbelopp per invånare inom socialvården (inkl. specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård) 2008-2013, euro	65
Tabell 25. Verkliga nettodriftskostnader och basbelopp per invånare i åldern 6-15 år för grundskolan respektive per elev för träningsundervisningen 2008-2013 euro.....	66
Tabell 26. Bosättningsstrukturgrupp med tillhörande invånartäthet, inv/km ²	68
Tabell 27. Bosättningsstrukturgrupper år 2013	69
Tabell 28. Nettodriftskostnaderna per delsektor inom socialvården per kommun 2013, 1 000 euro (Data: Åsub).....	93
Tabell 29. Nettodriftskostnaderna per invånare och delsektor inom socialvården per kommun 2013, euro (Data: Åsub).....	94
Tabell 30. Kommunernas nettodriftskostnader per delsektor inom undervisning och kultur 2008-2013, 1 000 euro (Data: Åsub)	95
Tabell 31. Nettodriftskostnader per delsektor inom undervisning och kultur per kommun 2013, 1 000 euro (Data: Åsub).....	95
Tabell 32. Nettodriftskostnader per invånare och delsektor inom undervisning och kultur per kommun 2013, euro (grundskola räknas med hela invånartalet här). (Data: Åsub)	96
Tabell 33. Kommunernas nettodriftskostnader för grundskolan per invånare i åldern 6-15 år åren 2008-2013, euro (Data: Åsub)	97
Tabell 34. Nettodriftskostnader per invånare inom socialväsande och utbildning och kultur. 2008-2013 (Data: Åsub).....	98
Tabell 35. Landskapsandelar och överföringar per sektor 2008-2013, euro.....	99
Tabell 36. Landskapsandelarna per sektor 2013, euro	101
Tabell 37. Landskapsandelarna per invånare och sektor 2013, euro.....	102
Tabell 38. Förändringen i landskapsandelarna per sektor och per kommun från 2008 till 2013, skillnad euro per invånare	103
Tabell 39. Kommunalskatt per invånare, 2007-2013 (ÅSUB).....	XII
Tabell 40. Fastighetsskatt per invånare, 2007-2013 (ÅSUB).....	XII
Tabell 41. Andel av samfundsskattens avkastning per invånare, 2007-2013 (ÅSUB)	XIII
Tabell 42. Övriga skatteintäkter per invånare, 2007-2013 (ÅSUB)	XIII
Tabell 43. Kommunernas av- och nedskrivningar år 2007-2013 (Åsub)	XIV
Tabell 44. Totala nettodriftskostnader (Socialväsande, bildningssektorn samt övriga kostnader)	XIV

1. SAMMANFATTNING

Den här rapporten är en utvärdering av landskapsandelssystemet, med fokus på vad som hänt efter den reform som trädde i kraft den 1.1.2008. Fokus har till stor del varit att undersöka hur målsättningarna som sattes då har uppfyllts eller inte.

Kommunernas landskapsandelar består av uppgiftsbaserade andelar, allmänna andelar och finansieringsunderstöd. Därtill kommer kompensationer till kommunerna för olika avdrag¹. Landskapsandelssystemet ska se till att alla kommuner har ekonomiska förutsättningar att producera välfärdstjänster inom framförallt de stora verksamhetsområdena socialvård samt utbildning och kultur. Systemet har även en funktion att utjämna regionala skillnader, såsom förutsättningar i kostnader och skatt.

Landskapsandelssystemet bygger i stora drag på basbelopp, en sorts kalkylerad grund till landskapsandelarna. Olika kommuner tillhör även olika bosättningsstrukturgrupper (bgr), som ger olika ersättningsnivåer. I samband med reformen 2008 renodlades landskapsandelssystemet, den tidigare modellen hade byggts på med olika komplement när förutsättningarna förändrats och förlorat en del av sin transparens och tydlighet. Reformen innebar förändringar i systemet; dels blev de kalkylerade grunderna mera enhetliga för alla kommuner, dels blev befolkningstätheten den enda faktorn som bestämmer kommunernas placering i bosättningsstrukturgrupper och därmed landskapsandelsprocenterna för varje kommun. I reformen avskaffades även landskapsandelarna för anläggningskostnader inom socialvården och bildningssektorn². Tanken var att landskapsandelarna för drift även i längden ska räcka till investeringar.

Trots att orsaker till reformen 2008 sågs i att den tidigare modellen hade byggts på med komplement som lett till minskad transparens och tydlighet, så har ändå efter 2008 komplement tillkommit till landskapsandelssystemet. Dessa komplement och förändringar är framförallt justeringsbeloppet som tillkommit, samt utebliven indexjustering år 2010. Således har systemet återigen tappat en del av sin transparens och tydlighet. Motiveringen till dessa komplement och förändringar var att sparåtgärder var nödvändiga på grund av nedgången i ekonomin. I koppling till detta bör erinras om möjligheten att, inom ramen för landskapsandelssystemet, påverka servicenivån. En sådan förändring av servicenivå skulle isåfall kunna leda till förändrade basbelopp, i och med uppföljning, vilket i sin tur leder till förändrade landskapsandelar.

Just kring uppföljning av basbelopp har vidare otydligheter framkommit under perioden. Detta gäller dels den årliga uppföljningen samt fyraårsuppföljningen. Den uppföljning som ska göras årligen innebär att basbeloppen bör justeras ifall omfattningen och arten av uppgifter för kommuner kommer ändra, exempelvis om kommunerna påförs eller minskas uppgifter. Uppfattningen från kommunalt håll är att uppgifter påförts, dock har inga förändringar i basbelopp skett. Även kring den fyraårsuppföljning som ska göras, för att fånga upp förändringar i volym, har otydligheter och oklarheter uppstått, vilket också bidragit till minskad tydlighet och transparens.

Basbeloppen och nettodriftskostnaderna inom samma område har inte varit i linje med varandra under perioden 2008-2013. Även om en viss obalans mellan de båda var känd redan vid ingången till systemet år 2008, så innebär detta ytterligare otydlighet och minskad transparens i systemet som helhet.

Landskapsandelsreformen hade som mål att stärka kommunernas driftsekonomi, alltså årsbidraget och resultatet. Analysen av kommunernas årsbidrag och resultat klargör att reformen varit lyckad ur det perspektivet, till en början. Såväl årsbidrag som resultat stärktes betydligt från år 2007 till år 2008. Detta beror till stor del på att landskapsandelarna ökade. År 2007 var landskapsandelarna för drift

¹ Dessa kompensationer är i sig inte reglerade av landskapsandelssystemet men iaktas i denna utvärdering för att ge en bättre bild av hela situationen med kommunernas och landskapets ekonomi.

² Utom de i bosättningsstrukturgrupp 1

drygt 28 miljoner euro, och i och med reformen ökade de till drygt 37 miljoner euro år 2008, inklusive kompensationer. Mot slutet av perioden 2008-2013 har emellertid både årsbidraget och resultatet försvagats, och skillnaderna mellan kommunerna har vuxit under perioden.

Då landskapsandelar för anläggningskostnader avskaffades år 2008 var tanken att landskapsandelarna för drift även ska räcka till investeringar. Analysen av detta visar att reformen var lyckad här inledningsvis, framförallt för åren 2008 och 2009. Trenden därefter har varit negativ, såsom trenden nu är så finns risk att kommer i framtiden inte kommer ha råd med investeringar. I samband med detta bör även nämnas att en viss ”övergångsperiod” saknades, eftersom kommuner både erhöll landskapsandelar för drift enligt nya systemet, samt landskapsandelar för anläggningskostnader på basen av beslut tagna i slutet av 2007. Således erhöll vissa kommuner åren 2008 och 2009 ännu rätt höga landskapsandelar för anläggningskostnader, år 2010 och framöver har dessa dock minskat kraftigt.

Då finansieringsansvaret ökade för kommunerna i reformen, var förhoppningen att även ökat samarbete skulle stimuleras. Inom de prövningsbaserade stöden finns därför ett samarbetsstöd, som kommunerna kan söka. Mycket låg efterfrågan har funnits för detta stöd, och då ett av målet med reformen var att sporra till ökat samarbete, kan det konstateras att målsättningen inte helt lyckats. Orsaker till varför detta samarbetsstöd inte har använts mer är svåra att veta.

Sett till systemets faktor att skapa förutsättningar för att skapa välfärd inom kommuner, är systemet relativt lyckat. Kommuner som före landskapsandelarna fördelas haft relativt höga kostnader per invånare³, jämfört med andra kommuner, har efter landskapsandelarna fördelats lägre kostnader per invånare än vissa kommuner. Övergripande sett så erhåller alltså kommuner i lägre bgr högre landskapsandelar per invånare än kommuner i högre bgr.

Exakt hur mycket en kommun då ska erhålla för att det ska vara ”utjämnande” är förstås svårt att svara på, men kopplar också till kommunens förutsättningar i skatteinkomster. Tanken är att ekonomiskt svagare kommuner ska erhålla aningen högre landskapsandelar än de starkare kommunerna. Vid en sådan jämförelse syns att, övergripande sett, så har kommuner i högre bgr högre beskattningsbar inkomst per invånare, och mer skatteintäkter per invånare än kommuner i de lägre bgr. Det är även tydligt att, övergripande sett, kostnaderna per invånare är aningen lägre för kommuner i högre bgr.

Det som samtidigt syns är att stora skillnader finns mellan kommuner, även inom samma bgr. Och den svåra frågan kvarstår förstås hur stora skillnaderna egentligen bör vara efter en fördelning för att det ska vara ”rättvist” mellan kommuner samt att ge rätt förutsättningar.

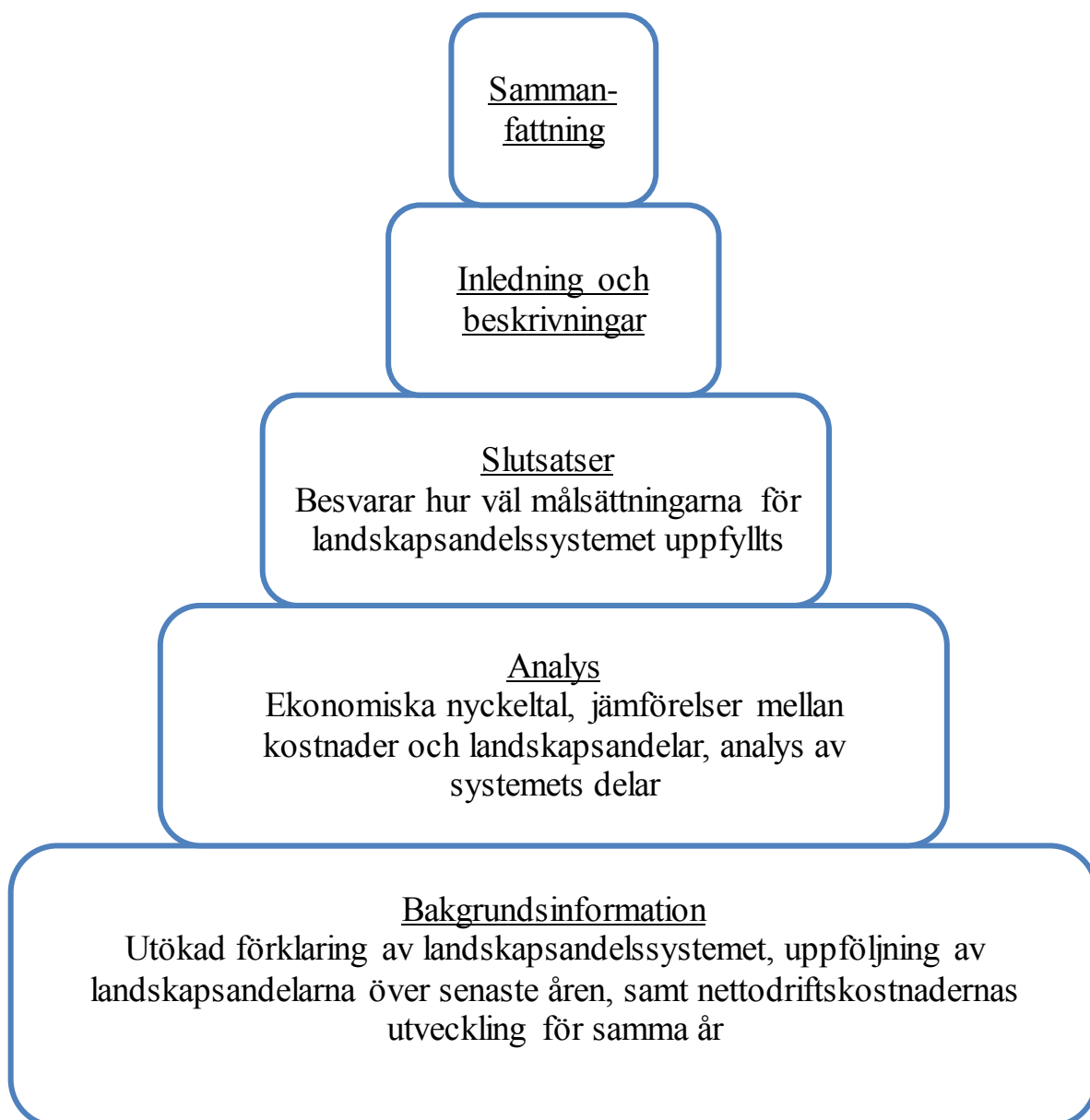
Då befolkningstätheten är den enda faktorn som bestämmer kommunernas placering i bosättningsstrukturgrupper, innebär det att små förändringar i befolkningens mängd kan leda till stora skillnader i landskapsandelar. Systemet innebär även att då befolkningen ökar, kommer i längden kommunen erhålla mindre landskapsandelar. Systemet premierar således inte befolkningsökning och innehar stora trappsteg. Dock bör poängteras att de s.k. ”trappstegen” blev fler i och med reformen 2008, och att det är relativt enkelt för kommunerna att planera inför en potentiell förändring av bosättningsstrukturgrupp, vilket alltså var en av målsättningarna i reformen. Det kan konstateras att det finns en utmaning i att utforma system som är både enkla och rättvisa.

³ (inom socialvård och bildningssektorn)

2 UPPLÄGG

Rapportens upplägg är utformat med tanken att skapa en pedagogisk framställning. En pyramidprincip anammats där slutsatser och det mest centrala presenteras tidigt, varefter varje del blir mer och mer omfattande och beskrivande ju lägre ner i ”pyramiden” som läsaren går.

Sammanfattningen beskriver övergripande vad rapporten kommit fram till men även kort om alla delar. Slutsatserna besvarar hur målsättningar uppfyllts. Efter detta är bakgrundsanalyserna vilket ännu mer omfattande och med både tabeller och figurer beskriver vägen fram till slutsatserna. Därefter kommer ytterligare bakgrundsinformation, komplett data angående nettokostnader, landskapsandelarnas utveckling, egenandelar och diverse förklaringar till systemet och utvecklingen.



3 INLEDNING OCH BESKRIVNINGAR

3.1 KORT OM UPPDRAG O SYFTE

Uppdraget om att utvärdera landskapsandelssystemet bestod främst i att besvara huruvida målsättningarna satta år 2008 i landskapsandelssystemet har uppfyllts.

I reformen av landskapsandelssystemet som genomfördes år 2008 var en av de centrala målsättningarna att skapa:

*Större ekonomiskt handlingsutrymme för kommunerna
genom att stärka kommunernas årsbidrag och resultat*

Just stärkandet av årsbidrag och resultat var viktigt, då en stor förändring till år 2008 var avskaffandet av landskapsandelarna för anläggningskostnader inom socialvården och bildningssektorn⁴. Tanken är att landskapsandelarna för drift även i längden skall räcka till investeringar. Andra stora målsättningar var att det nya systemet även skulle stimulera ett ekonomiskt tänkande, samt göras mer enkelt och transparent. Även minska centralstyrningen. Samarbeten mellan kommuner skulle stärkas. För en mer utförlig beskrivning av målsättningarna se Bilaga 3 – Uppdragsbeskrivning för utvärderingen samt målsättningar med landskapsandelssystemet.

Andra frågor som denna utvärdering berör är kommunernas lagstadgade uppgifter och om landskapsandelssystemet ger kommunerna förutsättningar att klara av dessa, samt vilken påverkan ÅHS-lagen har på kommunernas ekonomi.

3.2 KORT OM HUR LANDSKAPSANDELSSYSTEMET FUNGERAR IDAG

Kommunerna erhåller, för att fullfölja sina lagstadgade uppgifter samt för att de regionala skillnaderna och de ekonomiska förutsättningarna kommunerna emellan ska utjämnas, finansiellt stöd från landskapet, s.k. *landskapsandelar*. I riket kallas liknande för statsandelar och i Sverige statsbidrag till kommunerna. Ålands system skiljer sig på många aspekter från dito, och den skillnaden utreds inte här.

Dagens landskapsandelssystem, enligt LL (1993:70) omfattar idag tre huvudkategorier:

- *Uppgiftsbaserade landskapsandelar*
- *Allmänna landskapsandelar*
- *Finansieringsunderstöd*

Utöver dessa finns även *kompensationer* för ex. åländska avdrag, som överförs till kommuner. Dessa kompensationer regleras inte i LL (1993:70), men är ändå väsentliga att ta upp i detta sammanhang. När kommuner talar om landskapsandelar menar de ofta på även kompensationerna inräknade.

- *Kompensationer*

Det bör även nämnas att det även finns möjlighet för de kommunerna i bosättningsstrukturgrupp 1 att fortfarande erhålla landskapsandelarna för anläggningskostnader inom socialvården och bildningssektorn. Under perioden 2008-2013 har inget sådant förekommit inom grundskolan eller inom socialvården⁵. Det måste emellertid poängteras att beslut enligt tidigare landskapsandelssystem (systemet före 2008) togs i slutet av år 2007, så utbetalningar för landskapsandelar för

⁴ Utom de i bosättningsstrukturgrupp 1

⁵ Endast Kumlinge, stödet utbetalas dock 2014 så tas inte hänsyn till här.

anläggningskostnader skedde fortfarande för efterföljande år. Detta kan ses i Tabell 14 på sidan 46, där framgår att investeringsandelar av landskapet fortfarande utbetalades i någorlunda liknande grad som före reformen, även år 2008 och 2009. År 2010 börjar de minska i storlek. Investeringsstöd inom andra områden än bildning och socialvård kan förstås också förekomma.

De uppgiftsbaserade landskapsandelarnas huvudsakliga uppgift är att stöda kommunernas stora verksamhetsområden såsom socialvården och bildningssektorn. I storleksordning utgör de uppgiftsbaserade landskapsandelarna omkring 90-95 procent av de totala landskapsandelarna som delats ut de senaste åren.

De allmänna landskapsandelarna är inte lika stora som de uppgiftsbaserade. De baserar sig till stor del på utvecklingen av invånarantalet i kommunen de senaste åren, och de har till viss del ett regionalpolitiskt utjämnande syfte. Historiskt har dock andelen motsvarat lagstiftarens finansieringsansvar och finansieringsmedverkan vad gäller kommunernas s.k. ”mindre” uppgiftsområden, såsom byggnadsinspektion och fysisk planering, brand- och räddningsväsendet, näringsverksamhet samt administration av lantbruksstödssystemet.

Finansieringsunderstöd består dels av *skattekomplettering* men även av understöd som beviljas efter *prövning*. Skattekompletteringen kan tillkomma kommuner som haft ett svagare skatteunderlag per invånare. Det *prövningsbaserade* stödet skiljer sig från skattekomplettering, allmänna landskapsandelar och uppgiftsbaserade landskapsandelar, främst med avseende på att detta erhålls efter prövning, och inte genom en uträknad mekanism såsom allmänna och uppgiftsbaserade landskapsandelar samt skattekomplettering.

Till det prövningsbaserade stödet tillhör *samarbetsunderstöd* och *särskilt understöd*. *Samarbetsunderstöd* är nytt för perioden 2008-2013 och kan beviljas kommuner för rationaliserings- och samarbetsutvecklande åtgärder. Det *särskilda understödet* är mest till för extremare fall då kommunens ekonomi är i svårigheter. Samarbetsstödet har under perioden 2008-2013 enbart beviljats i fåtal fall medan inget särskilt understöd har delats ut under samma period.

Utöver detta tillkommer alltså olika *komensationer* till kommunerna. Kommunerna kompenseras för uteblivna skatteintäkter från kapitalinkomstskatt samt för de åländska avdragen i kommunalbeskattningen.

Nytt sedan år 2013, som alltså inte fanns med i reformen 2008, är att ett *justeringsbelopp* tillkommit. Detta är dels en besparingsåtgärd på 1 miljon euro, samt en justering då kommunerna inte längre behöver betala den s.k. ”gullåsen-avgiften” på ca 3 miljoner. Således sänktes kommunernas landskapsandelar med 4 miljoner euro, vilket fördelades ut per invånare, ca 141,07 euro per invånare.

För den som vill läsa mer om landskapsandelssystemet och hur det fungerar rent matematiskt, kan kapitlet om detta studeras på sidan 71 och framåt.

3.2.1 INDEX-JUSTERING OCH UPPFÖLJNING

Ytterligare centrala aspekter i systemet är att de uppgiftsbaserade landskapsandelarna och allmänna landskapsandelarna ett baspris-index för kommunala sektorn samt olika uppföljningar av volymförändringar.

Baspris-index är nytt sedan reformen 2008, tidigare var det andra former av index. Tanken med landskapsandelarna för kommunernas driftskostnader är att de ska följa den allmänna kostnadsutvecklingen i kommunerna. Den årliga justeringen av basbeloppen för landskapsandelarna görs med det åländska prisindexet för den kommunala basservicen på Åland, det så kallade basprisindexet.

I samband de årliga indexjusteringarna ska basbeloppen justeras om omfattningen och arten av landskapsandelsuppgifterna för kommunerna kommer att ändra under verksamhetsåret, till exempel om kommunerna påförs nya uppgifter.

En justering av basbeloppen kan dessutom göras under pågående verksamhetsår ifall basserviceindexets nivå överstigit/understigit 5 procent.

Det finns även en fyraårsjustering (bibehållande av kostnadsfördelning) som ska fånga upp förändringar i volym, såsom nya uppgifter eller förändringar i service-nivå. Kostnadsfördelningen utreds som helhet vart fjärde år.

3.3 FÖRÄNDRINGAR I LANDSKAPSANDELSSYSTEMET EFTER REFORMEN 2008

Följande stora förändringar kan listas för reformen år 2008 (LR, 2014).

- Den största förändringen innebar att landskapsandelarna för anläggningskostnader helt slopades för alla kommuner utom de i Bosättningsstrukturgrupp 1. Även för dessa kommuner sänktes nivån från 60-65 procent till 20 procent av anläggningskostnaderna.
- Nivån för landskapsandelarna för driftskostnaderna höjdes, dels genom att basbeloppen för de uppgiftsbaserade landskapsandelarna räknades upp och dels genom en justering av koefficienterna. Basbeloppen beräknades utgående från de verkliga kostnaderna år 2005 som sedan indexjusterades till 2008 års nivå.
- Inom socialvårdsområdet infördes särskilda landskapsandelar för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård.
- Ett nytt basserviceindex för Åland, som bättre speglar förändringar i den kommunala kostnadsnivån, togs i bruk.
- Bosättningsstrukturgrupperingen ändrades så att antalet grupper utökades från fyra till åtta. Syftet var att övergången från en grupp till en annan inte skulle medföra så stora förändringar.
- Skatteutjämningen ersattes av en skattekomplettering enligt samma modell som tillämpades fram till och med år 2003. Kompletteringen beräknades med kommunens intäkter från förvärvsinkomstbeskattningen som grund. Till intäkterna räknas även kompensation för avdrag som hör till förvärvsinkomstbeskattningen. Däremot beaktas inte längre samfundsskatten eller kompensationen för uteblivna intäkter från beskattningen av kapitalinkomst.
- Lagstiftningen om kompensation till kommunerna för det allmänna avdraget utvidgades till att också omfatta kompensation för alla "åländska" avdrag. Reglerna om kompensation för uteblivna intäkter från beskattningen av kapitalinkomst överfördes också till den lagen.
- Ett nytt samarbetsstöd infördes som kan beviljas kommuner för rationaliserings- och samarbetsutvecklande åtgärder som vidtas tillsammans med en eller flera andra kommuner. Dessutom förlängdes det sammanslagningsunderstöd som fanns inom ramen för lagstiftningen om kommunindelning, från att gälla under två år till att gälla under fem år.

Under den period som det förnyade landskapsandelssystemet tillämpats har sedan följande förändringar och avvikelser gjorts genom lagstiftning.

År 2009

- Landskapsandelsprocenterna för den sociala sektorns driftskostnader justerades upp med 2,5 procentenheter för samtliga bosättningsstrukturgrupper. Tidigare var stödprocenten 43,0 procent i bosättningsstrukturgrupp 1 och 12,0 procent för en kommun i

bosättningsstrukturgrupp 8. Efter justeringen är motsvarande stödprocenter 45,5 respektive 14,5 procent. Förändringen innebar även att självriskandelen för den särskilda landskapsandelen för specialomsorgen, barnskyddet och missbrukarvården minskade med motsvarande 2,5 procentenheter.

Bakgrunden till förändringen var dels relativt omfattande höjningar av de kommunala avdragen i beskattningen, framför allt pensionsinkomstavdraget och arbetsinkomstavdraget. Avdragen beräknades minska kommunernas skatteintäkter med runt 1,8 miljoner euro. Dels lyftes kostnaderna för konsumentskyddet och underhållsstödet från kommunerna. Kommunernas nettodriftskostnader beräknades sammantaget minska med drygt 260 000 euro tack vare den nya lagstiftningen. Basbeloppen för landskapsandelarna justerades dock inte i samband med förändringen, varför de kalkylerade kostnader som utgör grunden för landskapsandelarna inte påverkades. Sammantaget ökade landskapsandelarna med drygt 1,5 miljoner euro till följd av höjningen av procentsatserna. (Åsub, 2012:7)

År 2010

- Landskapsandelarnas basbelopp indexjusterades inte, varken för de uppgiftsbaserade andelarna eller för de allmänna andelarna. För år 2011 gjordes sedan indexjusteringen med 2010-års ojusterade basbelopp som grund, vilket varaktigt gav lägre landskapsandelar än om indexjusteringen hade fullföljts år 2010. Tanken var alltså att besparingen skulle vara permanent, dvs. de ojusterade basbeloppen skulle utgöra grund för framtida indexjusteringar.
- Det allmänna avdraget avskaffades igen. Kompensationen till kommunerna slutreglerades först i slutet av 2011.

År 2012

- Den nya kommunalskattelagen trädde i kraft. Liksom den tidigare lagen var det fråga om en blankettlag, men med den skillnaden att alla avdrag regleras i den nya lagen. Det innebär att det nu är lagtinget som fattar beslut om avdragsändringar.

År 2013

- Gullåsen-avgiften slopades, eftersom finansieringsansvaret för långtidssjukvården övergick till landskapet enligt en övergångsbestämmelse i den nya ÅHS-lagen. Detta beräknades minska kommunernas och öka ÅHS kostnader. (LR).
- Som en följd av det infördes ett justeringsbelopp som dras av från kommunernas landskapsandelar, i första hand från den allmänna andelen och i andra hand från landskapsandelen för socialvården. Justeringsbeloppet per invånare för 2013 beräknades utgående från den minskning av överföringarna från landskapet till kommunerna som var syftet med ändringen. Justeringsbeloppet ska indexjusteras årligen på samma sätt som basbeloppen.

År 2014

- Genom en tillfällig landskapslag bestämdes att ingen indexjustering av justeringsbeloppet eller basbeloppen inom landskapsandelssystemet skulle göras. Inbesparingen för landskapet var avsedd att vara permanent, det vill säga att de ojusterade beloppen ska utgöra en grund för framtida indexjustering.
- Oklarheter uppkommit om uppföljning.

3.4 DEFINITIONER

Landskommuner = alla kommuner utom Mariehamn

Landsbygden = alla kommuner på fasta Åland utom Mariehamn

Skärgården = Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga och Vårdö

I denna rapport har i huvudsak *invånarantalet* den 1 januari respektive år använts.

Alla uppgifter presenteras i löpande priser, inflationen har inte beaktats i analysen av utvecklingen av kostnader och landskapsandelar.

Verksamhetsbidraget är negativt och anger verksamhetskostnader (negativa) plus verksamhetsintäkter (positiva).

Årsbidraget fås då man till verksamhetsbidraget adderar skatteintäkter, landskapsandelar inklusive kompensationer samt lägger till (eller drar ifrån) finansiella intäkter respektive kostnader. Årsbidraget anger om kommunens totala inkomstfinansiering räcker till för att täcka kostnaderna för produktionsfaktorerna med lång verkningstid, det vill säga avskrivningarna på anläggningstillgångarna.

Räkenskapsperiodens resultat är resultatet före ökning eller minskning av avskrivningsdifferenser, reserver och fonder. För att få resultatet dras avskrivningar, nedskrivningar och extraordinära poster från årsbidraget.

Nettodriftskostnader avser kostnaderna efter att kommunernas egna inkomster i form av avgifter, försäljning och dylikt dragits av.

Bosättningsstrukturgrupp: Kort, *bgr*. Såväl den allmänna som de uppgiftsbaserade landskapsandelarna grundar sig i huvudsak på ett basbelopp per invånare i kommunen. Hur stor del av basbeloppet som landskapsandelen utgör beror på kommunens bosättningsstrukturgrupp. Kommunens placering i bosättningsstrukturgrupp fastställs på basen av befolkningstätheten i kommunen, det vill säga antal invånare per kvadratkilometer landyta. Sammantaget finns åtta bosättningsstrukturgrupper. Gränserna för invånartätheten i de olika bosättningsstrukturgrupperna kan studeras vidare i Tabell 26, sidan 68.

4 SLUTSATSER - HUR HAR DET SENASTE SYSTEMET FUNGERAT?

Ur en utredares synvinkel är det viktigt att tidigt poängtera att en utvärdering av ett system som detta blir försvårat då grundtanken delvis frångåtts. Grundtanken i landskapsandelssystemet har efter reformens genomförande 2008 byggts på med komplement och förändringar från det ursprungliga. Den uteblivna indexjusteringen och det extra justeringsbeloppet har tillkommit i efterhand till ett redan planerat system. En utvärdering av systemet hade varit mer giltig utan dessa förändringar. Oklarheter och otydligheter har även uppkommit under perioden 2008-2013 kring uppföljning av landskapsandelarna, framförallt med avseende på ”fyraårs-uppföljningen”.

Om landskapsandelssystemet fått fungera fritt och utan stora förändringar hade det varit mer möjligt att utvärdera systemet och sedan, efter en utvärdering, besluta om något behöver förändras eller inte. Samtidigt, å andra sidan, kan det förstås argumenteras för att dessa förändringar behövdes, på grund av den ekonomiska situationen som varit.

Således med bakgrund till ovanstående, analyseras i utvärderingen hur målsättningarna satta år 2008 har uppfyllts och hur ekonomin i kommunerna utvecklats över tiden. Detta görs med avseende på bosklutsnöckeltal, samt diverse jämförelser mellan landskapsandelar och kostnader.

I slutsatserna nedan presenteras först utfallet av landskapsandelarna, och sedan analyseras perioden utifrån de målsättningar som sattes inför reformen 2008.

4.1 LANDSKAPSANDELARNAS UTVECKLING 2007-2008 SAMT TILL 2013

Inledningsvis kan utfallet av landskapsandelarna tas upp. Reformen som trädde i kraft år 2008 ökade landskapsandelarna för drift. År 2007 var landskapsandelarna för drift drygt **28 miljoner euro**, och i och med reformen ökade de till drygt **37 miljoner euro** år 2008, inklusive kompensationer för båda åren. I och med reformen togs ju landskapsandelarna för anläggningskostnader bort, således var tanken att landskapsandelarna för drift skulle öka och detta skulle räcka till investeringar.

Landskapsandelarna har sedan ökat från år 2008 till år 2013, sett utan kompensationerna, med ca 2,3 miljoner eller 7,3 procent. Per invånare är detta en ökning av 25,9 euro, däremot kan konstateras att landskapsandelarna var betydligt högre år 2009-2012 än vad de var år 2013, vilket till stor del beror på det tillkomna justeringsbeloppet år 2013 samt utebliven indexjustering år 2010.

Sett inklusive kompensationer har de totala landskapsandelarna och överföringar minskat med 6 procent eller ca 2,3 miljoner euro sedan år 2008. Även här har de totala överföringarna varit betydligt högre åren 2009-2012 än år 2013, som beror av justeringsbeloppet men även förändringar i avdrag. Förändringar i avdrag kan ha effekt på kommuners skatteintäkter med, vilket är viktigt att komma ihåg.

Tabell 1. Landskapsandelar och kompensationer 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 till 2013			Medel 2008-2010	Medel 2011-2013	Skillnad i medeltalen
							Skillnad €	Skillnad %	Skillnad €/Inv.			
Socialvården	14 844 212	17 409 093	18 130 490	18 846 437	19 705 922	20 466 724	5 622 512	37,9%	171,4	16 794 598	19 673 028	17 %
Specialomsorg	1 210 372	1 414 588	1 814 120	1 898 621	1 951 290	2 052 581	842 209	69,6%	27,4	1 479 693	1 967 497	33 %
Barnskydd	313 800	414 930	557 620	612 225	758 400	845 570	531 770	169,5%	18,1	428 783	738 732	72 %
Missbrukarvård	109 250	151 830	173 545	142 445	175 045	149 575	40 325	36,9%	1,2	144 875	155 688	7 %
Grundskolan	11 702 243	12 168 969	12 074 993	12 137 512	12 251 726	12 108 980	406 737	3,5%	-6,1	11 982 068	12 166 073	2 %
Medborgarinstitutet	351 560	369 080	258 356	264 320	269 136	275 856	-75 704	-21,5%	-3,3	326 332	269 771	-17 %
Bibliotek	500 471	529 753	535 420	553 078	568 903	590 562	90 091	18,0%	2,3	521 881	570 848	9 %
Idrott, ungdom, kultur	610 490	646 292	653 206	674 829	694 128	720 546	110 056	18,0%	2,8	636 663	696 501	9 %
Allmän landskapsandel, totalt	1 758 542	1 815 276	1 810 770	1 857 211	1 899 943	1 797 571	39 029	2,2%	-1,7	1 794 863	1 851 575	3 %
Skattekompetering	1 879 223	1 817 113	1 819 350	1 930 582	1 930 004	1 998 328	119 105	6,3%	0,9	1 838 562	1 952 971	6 %
Justeringsbelopp						-4 000 040						
Landskapsandelar, skattekomp. och justeringsbeloppet	31 646 741	34 755 576	35 282 585	36 263 969	37 319 761	33 958 528	2 311 787	7,3%	25,9	33 894 967	35 847 419	6 %
Kompensationer	6 059 972	7 140 950	2 486 369	2 417 260	2 173 257	1 469 896	-4 590 076	-75,7 %	-171,6	5 229 097	2 020 138	-61 %
Totala överföringar, inkl. Kompensationer	37 706 713	41 896 526	37 768 954	38 681 229	39 493 018	35 428 424	-2 278 289	-6,0 %	-145,7	39 124 064	37 867 557	-3 %

Prövningsbaserade stöd ingår inte här
Enligt utbetalningsår

4.2 MÅLSÄTTNING: STÄRKA KOMMUNERNAS DRIFTSEKONOMI OCH SKAPA BÄTTRE EKONOMISKT HANDLINGSUTRYMME FÖR KOMMUNERNA.

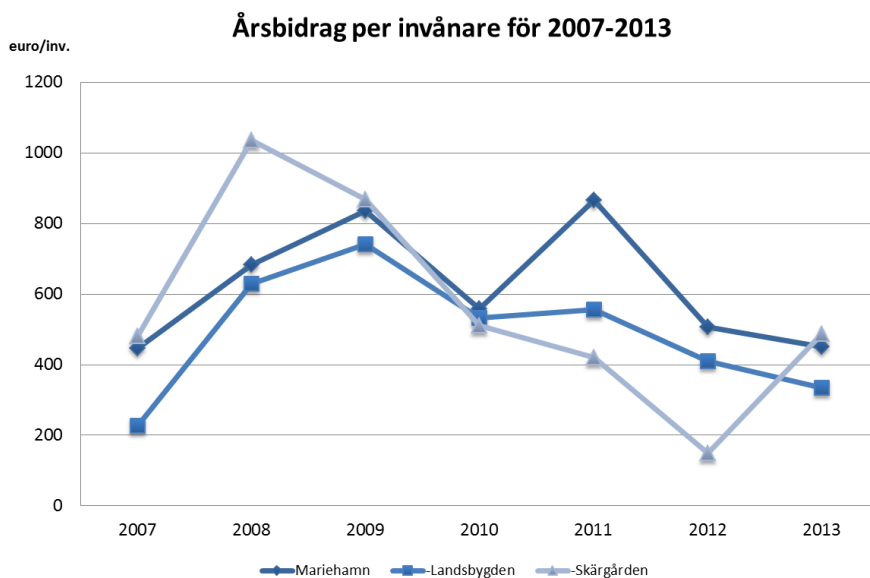
Landskapsandelsreformen 2008 hade som ett av målen att stärka kommunernas driftsekonomi, alltså årsbidraget. Det kan inledningsvis konstateras att målsättningen i sig är aningen anmärkningsvärd då årsbidraget beror av fler faktorer än landskapsandelarna. Exempelvis beror årsbidraget av kommunens skatteintäkter, och både höjningar och sänkningar i skatteprocent har gjorts i både kommuner med ökade och kommuner med minskade årsbidrag under perioden (se Tabell 10).

Analysen av kommunernas årsbidrag och resultat visar att reformen inledningsvis varit lyckad ur ett driftsekonomi-perspektiv. Såväl årsbidrag som resultat stärktes betydligt från år 2007 till år 2008. Från och med år 2010 har emellertid både årsbidraget och resultatet försvagats. Således kan konstateras att sett över perioden 2008-2013 så var reformen lyckad de två första åren, men trenden har sedan varit negativt. Målsättningen om att stärka årsbidraget uppfylls inte för åren 2010-2013 i samma grad som de två första åren i perioden.

Årsbidraget sjönk ordentligt till år 2010, och återhämtade sig aningen till år 2011, för att sedan sjunka igen till 2012 och 2013. Orsaker till det försämrade årsbidraget år 2010 kan ses i att dels så uteblev den årliga indexjusteringen det året, samt dels så minskade samfundsskatterna mycket det året (ca 4 miljoner euro jämfört med 2009). År 2013 tillkom ju även justeringsbeloppet vilket minskade landskapsandelarna, men även ”gullåsen”-avgiften försvann.

Från 2008 till 2013 har samfundsskatterna minskat mycket, totalt med 66 procent, vilket inverkat negativt för kommuners driftsekonomi.⁶ En tillfällig topp i samfundsskatter skedde år 2011, men år 2012 och 2013 sjönk sedan samfundsskatterna och därmed årsbidraget igen.

Årsbidraget per invånare studeras nedan i Figur 1. Här visas, i likhet med ovan beskrivet, att årsbidraget inledningsvis steg, för att sedan sjunka från och med år 2010. År 2007 var årsbidraget per invånare 337 euro, 2009 var det 789 och år 2013 hade beloppet sjunkit från tidigare högre nivåer, ner till 393 euro per invånare. År 2013 var alltså årsbidraget per invånare bara aningen högre än år 2007.



Figur 1. Årsbidrag per invånare 2007-2013 (Data:Åsub)

⁶ Skatterna beskrivs mer ingående i kapitel 5.2.7

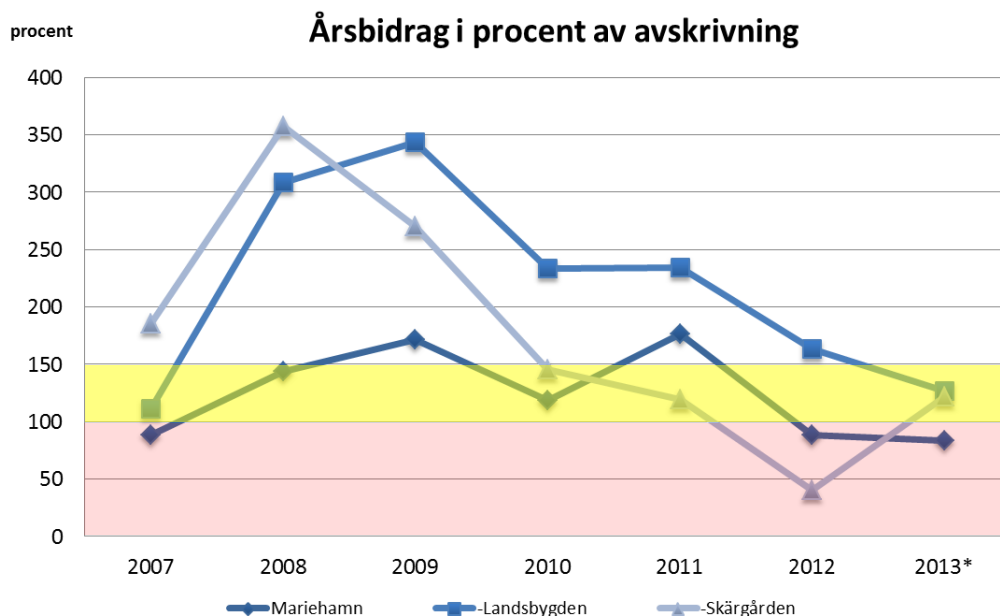
Analyseras kommunerna sinsemellan så framgår att rätt stora skillnader finns sett i årsbidrag per invånare. För perioden 2011-2013 är medeltalet för årsbidraget 497 euro per invånare på Åland, medan exempelvis Brändö i medeltal hade 859 euro per invånare och Sottunga och Kökar samtidigt hade negativa årsbidrag per invånare. Sottungas skillnad mot medeltalet för hela Åland är hela 172 procent lägre. Mariehamn har denna period 22 procent högre årsbidrag per invånare i medeltal, landsbygden 13 procent lägre och skärgården 29 procent lägre än medeltalet för hela Åland. Det är även tydligt att årsbidraget minskat mycket under 2011-2013, jämfört med tidigare treårsperiod. Endast en kommun, Geta, har ökat sitt årsbidrag per invånare under perioden 2011-2013 jämfört med treårsperioden 2008-2010.

Något som också syns i Figur 1 är att årsbidraget steg till år 2009. Detta beror delvis på höjda procentsatser i landskapsandelarna för socialvården. Orsaken till höjningen av procentsatser var delvis nya avdrag som gav minskade inkomster till kommunerna. Lösningen att förändra i procentsatser när förändringar bör ske är logisk, då logiken i landskapsandelssystemet inte förloras. Samtidigt kan det nämnas att även om detta kan ses som en bra lösning i det existerande systemet, så kan det blir svårt med transparensen i längden. Om några år kan det lätt glömmas bort varför en höjning av procentsatsen gjordes, och det är svårt att veta var exakt nivån för landskapsandelarna egentligen ska vara när systemet tidigare kopplats till att kompensera för bortfall av andra kompsationer.

Sett till förändring i samfundsskatter är det kanske framförallt Mariehamn som varit en ”förlorare”, då kommunen jämfört med andra hade väldigt stora samfundsskatter per invånare då grunden lades för det nya landskapsandelssystemet år 2008. År 2008 var ännu samfundsskatterna per invånare höga för Mariehamn, hela 761 euro per invånare, men till år 2013 hade de sjunkit till 215 euro per invånare. Skillnaden på drygt 540 euro är nästan lika mycket som kommunen erhåller i landskapsandelar och överföringar per invånare (548 euro/inv.). Samfundsskatterna togs ju bort inför 2008 års reform i skattekompletteringen, men det var troligen rätt oväntat att de skulle minska så mycket, vilket alltså mest påverkat de kommuners ekonomi som erhöll mycket samfundsskatter.

4.3 MÅLSÄTTNING: TYDLIGGÖRA BEHOVET AV ATT RESERVERA MEDEL FÖR BRUTTO-REINVESTERINGEN

Årsbidraget bör täcka avskrivningar och amorteringar, då landskapsandelar för investeringar i princip togs bort år 2008. En intressant fråga är således om den här förändringen på lång sikt har varit tillräcklig för att säkra framtida investeringsbehov. Ett centralt nyckeltal för att sätta årsbidraget i relation till investeringstakten är årsbidraget i procent av avskrivningarna (och nedskrivningar). Lägsta normnivån är 100 procent. Om årsbidraget långsiktigt är lägre än avskrivningarna betyder det att investeringskostnaderna varit för höga i förhållande till intjäningsnivån för kommunen. Eftersom det nu gällande landskapsandelssystemet förutsätter att kommunerna har en viss buffert inför framtida investeringar kan en rimlig målsättning vara att årsbidraget är 150 procent av de årliga avskrivningarna (ÅKF 2009). Det här måttet förutsätter då även att kommunen gör avskrivningar som är rimliga i förhållande till investeringsnivån. I kapitel 4.2 tidigare framgår att årsbidraget sjunkit från år 2008 till 2013. Analysen av årsbidraget i förhållande till avskrivningar tyder även det på att det i längden inte kommer att räcka. I Figur 2 visas årsbidraget i förhållande till avskrivningar. För ännu mer data se sid 36.



Figur 2. Årsbidrag i procent av avskrivningar 2007-2013* (Data: ÅSUB)

Tydligt är att reformen varit lyckad inledningsvis, framförallt mellan år 2007 till år 2008. Sett i medeltal för 2008-2010 var årsbidraget i förhållande till avskrivningar hela 204 procent för hela Åland. För åren 2011-2013 låg andelen på en acceptabel nivå med 135 procent.

Således är årsbidraget av avskrivningarna inledningsvis i perioden 2008-2013 tillräckligt för avskrivningar, men då trenden pekar nedåt finns risk att fler kommuner kommer att hamna under gränsen på 150 procent, och ännu värre under gränsen på 100 procent. År 2013 hade två kommuner negativa årsbidrag i förhållande till avskrivningar, fem kommuner ett normvärde som var mindre än 100 procent av avskrivningarna (och över 0). Fem kommuner hade därtill årsbidrag som var mellan 100 och 150 procent av avskrivningarna. Även i dessa siffror framgår alltså skillnaderna mellan kommunerna. Analysen av årsbidraget i förhållande till avskrivningar tyder på att det i längden finns en risk att kommunernas driftsekonomi inte räcker till investeringar.

Om även resultatet ställs i förhållande till avskrivningar, fås en liknande bild som ovan. På sid 40 och framåt framgår att även resultatet i förhållande till avskrivningarna förbättrades genom landskapsandelsreformen till från år 2007 till år 2008. Medeltalet för år 2008-2010 var 104 procent av avskrivningarna, och för år 2011-2013 var det 38 procent. Det är alltså även här tydligt att trenden pekar nedåt, även om nyckeltalen inledningsvis är tillräckliga, alltså över normvärdet 50.

Också resultatet i förhållande till totala intäkterna stärktes genom reformen. Från år 2007 till år 2008 steg detta relationstal. Som även för de ovanstående nyckeltalen var normvärdet (här över 3 procent) relativt bra för 3-års medeltalet över perioden 2008-2010, 5,9 procent, för att sedan sjunka lite till nästa treårsperiod, till 2,2 procent. Från år 2011 till år 2013 syns vidare att flera kommuner har fått ett resultat lägre än normvärdet 3 procent av samlade intäkterna.

Som framgår av nyckeltalsanalyser så var reformen lyckad inledningsvis, men trenden visar att årsbidragen minskar, resultaten minskar och även årsbidrag i förhållande till avskrivningar börjar närma sig undre gränser för normvärden.

Viktigt att komma ihåg i samband med dessa typer av nyckeltal är att beslut togs år 2007, enligt tidigare landskapsandelssystemet, vilket medförde att kommuner erhöll utbetalningar av "landskapsandelar" för anläggningskostnader även efter att reformen trätt i kraft år 2008. Detta syns i Tabell 14 på sidan 46. I tabellen syns att investeringsinkomster⁷ av landskapet fortfarande utbetalades i någorlunda liknande grad som före reformen, även år 2008 och 2009. År 2010 börjar de minska i storlek, och reformens verkningar börjar synas mer. Det verkar som att åren 2008 och 2009 var extra gynnsamma för kommunerna jämfört med tidigare och efterföljande perioder, då kommunerna år 2008 och 2009 faktiskt både erhöll högre landskapsandelar för drift än tidigare, samtidigt som vissa erhöll landskapsandelar för anläggningskostnader.

Landskapsandelarna för anläggningskostnader påverkar inte resultatet, men däremot avskrivningarna. Avskrivningarna har ökat i rätt stabil takt fram till år 2012 då de steg aningen mer än vanligt, se Tabell 43 i Bilaga 5 – Skatteutveckling, kostnader och avskrivningar. Då kommunernas investeringsandelar minskat stort år 2010 och framöver, så frågar sig utredaren varför inte avskrivningarna ökat i högre grad? En förklaring kan vara att avskrivningstiden för byggnader är relativt lång. Ett visst övergångsproblem kan finnas då avskrivningarna i längden blir högre jämfört med tidigare. Avskrivningarna som baseras på tiden då kommuner fick landskapsandelar för anläggningskostnader baseras på nettoinvesteringen, varför de är lägre än vad avskrivningarna kommer vara framöver då en reinvestering görs utan landskapsandelar för anläggningskostnader. Det är svårt att dra någon direkt slutsats om kommunernas investeringar ökat eller minskat på basen av Tabell 14, de verkar variera från år till år. Däremot kan tillfälliga variationer göra skillnad här, och stora investeringar i större kommuner påverkar ju siffrorna mycket.

4.4 MÅLSÄTTNING: ETT STÖRRE EGET FINANSIERINGSANSVAR FÖR KOMMUNERNA FÖR INVESTERINGAR SKULLE BIDRA TILL ÖKAD KOSTNADSMEDVETENHET OCH STIMULERA TILL ÖKAT SAMARBETE MELLAN KOMMUNERNA.

Då finansieringsansvaret ökade för kommunerna, var förhoppningen att även ökat samarbete skulle stimuleras. Inom de prövningsbaserade stöden finns därför ett samarbetsstöd, som inte helt fyllt sin funktion under senaste landskapsandelsperioden. Låg efterfrågan har funnits på stödet under perioden, få har använt sig av det. Under 2008-2014 har 160 000 euro beviljats, och ca 80 000 euro betalats ut. Då ett av målet med reformen var att delvis sporra till ökat samarbete, kan det konstateras att målsättningen inte lyckats. Orsaker till varför detta samarbetsstöd inte har använts mer är svåra att veta.

⁷ Investeringsstöd inom andra områden än bildning och socialvård kan förstås också förekomma

4.5 KOMMUNERNAS LAGSTADGADE UPPGIFTER OCH OM LANDSKAPSANDELSSYSTEMET GER KOMMUNERNA FÖRUTSÄTTNINGAR ATT KLARA AV DESSA?

Om kommunerna har rätt förutsättningar att klara av dess lagstadgade uppgifter kan ses ur olika synvinklar, och är förstås svårt att svara på. I detta kapitel analyseras först övergripande kvalitativt och sedan mer kvantitativt hur stor landskapsandelen är av kostnaderna, samt hur stor den är i förhållande till de i lagen satta procentsatserna. Detta analyseras här för de stora uppgiftsområdena socialvården samt utbildning och kultur.

Från kommunalt håll finns uppfattning om att under denna period 2008-2013 omfattande och kostsamma nya uppgifter tillkommit. Att utreda om exakt hur mycket lagar som tillkommit och försvunnit och hur det förhåller sig till tidigare perioder, samt att exakt utreda vad detta innebär i merkostnader innebär en stor utredning. Samtidigt bör det erinras att landskapsandelssystemet har en faktor som säger att basbeloppen ska justeras om omfattningen och arten av landskapsandelsuppgifterna för kommunerna kommer att ändra under verksamhetsåret, till exempel om kommunerna påförs nya uppgifter. Basbeloppen har emellertid inte justerats med avseende på förändring i uppgifter, utan endast med avseende på indexförändringar.

I Bilaga 4 – Exempel på tillkomna lagar samt ÅHS-lagens inverkan på ekonomin, redogörs för de två stora tillkomna uppgifterna för kommuner, handikappservice- och lagstiftning samt förändringen i ”Åhs-lagen”. För stycket om Åhs-lagen framkommer att kostnadsnedgången för kommunerna inte är i samma storleksordning som nerdragningen av landskapsandelarna varför kommunernas egenandelar för äldreomsorgen ökat betydligt från 2012 till 2013. Kostnadsökningen har alltså varit betydande för kommunerna inom boendeservice och hemtjänst för de äldre under de senaste fem åren, men kostnadsutvecklingen ser ut att ha planat ut mellan 2012 och 2013.

Det är igen viktigt att poängtera att uppföljningen av kostnadsutvecklingen för kommunerna är nödvändig, för att således på en större helhet se om kostnaderna ökat snabbare än vad kommunerna erhåller landskapsandelar för – eller tvärtom. Förändringar i kostnadsnivå bör återspeglas i de kalkylerade kostnaderna. Detta är en grund för att systemet ska fungera. En sådan jämförelse kan ge en indikation på om de uppgifter ålagda kommuner överstiger/understiger nivån för vad som erhålls landskapsandelar för. Dessa jämförelser har gjorts i styckena på sidorna 48 och 55 i denna utvärdering, samt nedan.

4.5.1 LANDSKAPSANDELAR, KOSTNADER OCH KALKYLERADE BELOPP FÖR SOCIALVÅRDEN

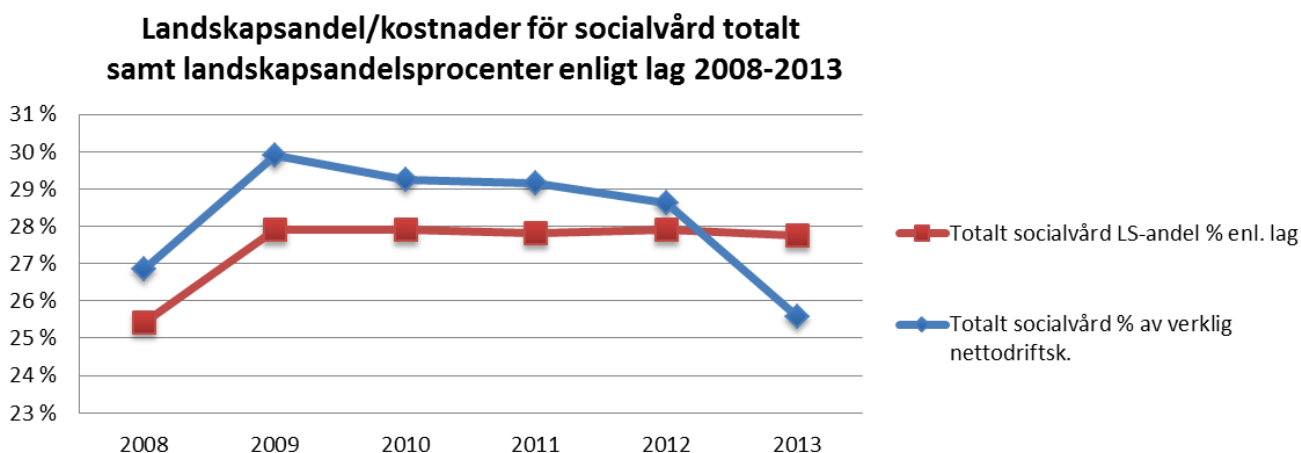
Inledningsvis kan det studeras hur utfallet hade blivit för socialvården utan justeringsbeloppet. Då framkommer⁸ att 12 av 16 kommuners landskapsandelar i förhållande till kostnader är större eller lika med vad som krävs enligt lagen år 2013. De fyra kommuner som inte kommer upp i den procentsats som är satt enligt landskapsandelssystemet har endast ett knappt underskott. Totalt sett var procentsatsen för alla Ålands kommuner högre än vad som är satt enligt lag, för socialvården täcker landskapsandelarna 30,0 procent av nettodriftskostnaderna. Enligt lag bör landskapsandelarna täcka 27,8 procent (utan justeringsbeloppet). Dock bör här poängteras att olika grunder jämförs, då de kalkylerade kostnaderna för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård räknas dubbelt. Detta var ett medvetet metodval i reformen, för att stärka utbetalningarna inom dessa områden. Det kan konstateras att en sådan lösning i sig inte bidrar till enkelhet och till genomskinligheten i landskapsandelssystemet, även om det var överenskommet att göra så i början.

Om justeringsbeloppet räknas med blir utfallet dessutom än mer annorlunda. Landskapsandelarna inom socialvården (med justeringsbeloppet) täcker endast 25,6 procent av nettodriftskostnaderna.

⁸ ur Tabell 17 på sidan 50 samt framåt

Skillnaden mot liknande siffra före justeringsbeloppet är hela 4,4 procentenheter. Den tidigare 30,0 procenten som täcktes av landskapsandelar har alltså sjunkit till 25,6, och är under den enligt lagen satta gränsen totalt sett. I de reella siffrorna har 9 kommuner lägre landskapsandelar i förhållande till nettodriftskostnaderna, än vad som är angett att gälla enligt lagen. Observera att det kan tolkas olika hur ls-andel % enligt lag tolkas, nu tolkas det som den procentsatsen som sattes före justeringsbeloppet tillkom. Något som är klart är dock att ls-andel av nettodriftskostnaderna sjunkit.

Sett över tid, 2008-2013, har dock ls-andel varit högre än den i lagen angivna procenten alla år förutom år 2013. Således kan konstateras att kommunerna, sett till vad som är satt enligt lag, haft förutsättningar att klara av sina lagstadgade uppgifter under åren 2008-2012. Trenden visar dock nedåt. Detta svarar heller inte på om den lagstadgade procenten är tillräcklig eller inte. Figur 3 nedan visar detta fenomen och kan ses i sin helhet på sid 52.



Figur 3. Ls-andel/nettodriftskostnader för socialvården totalt samt enligt lag 2008-2013 (Data: Åsub,LR)

Sett till bara nettodriftskostnaderna för socialvården så har de ökat med 24 procent över perioden 2008-2013.⁹ Samtidigt har de kalkylerade kostnaderna för socialvården, som alltså ger upphov till landskapsandelar, också ökat, med 26,3 procent. Således har de kalkylerade kostnaderna ökat i snabbare takt än nettodriftskostnaderna. Detta är positiv indikation på att de kalkylerade kostnaderna hänger med i kostnadsutvecklingen på denna front.

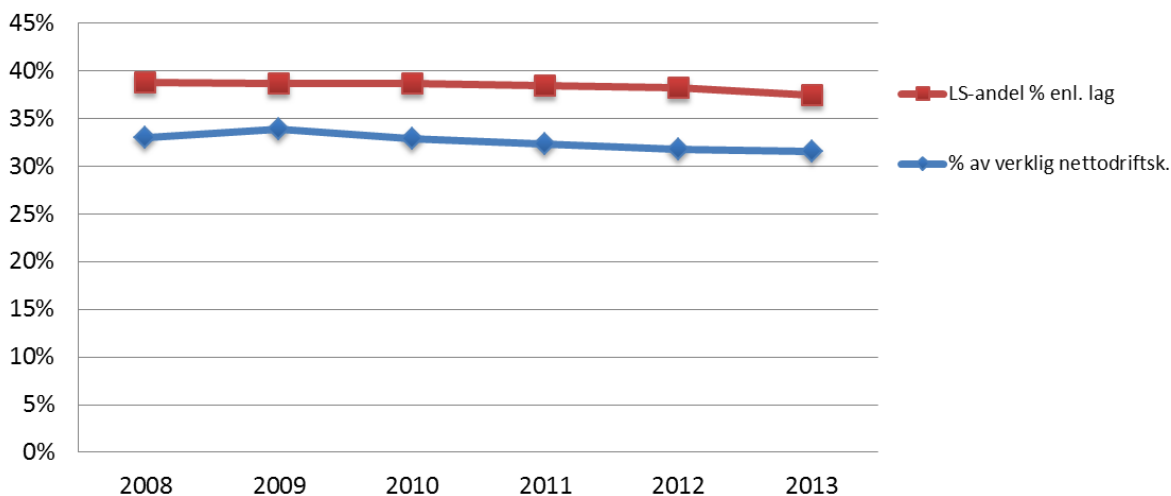
Tabell 16 på sid 48 visar också att de kalkylerade kostnaderna år 2013 var 8 procent större än nettodriftskostnaderna totalt för socialvården, vilket alltså skulle indikera att basbeloppen hinner med i kostnadsutvecklingen. Det som däremot inte framgår av tabellen är att de kalkylerade kostnaderna för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård räknas dubbel, alltså att de räknas både i kostnaden för den övriga socialvården (beloppen per invånare och åldersgrupp) och i de kalkylerade grunderna för respektive område. Metoden är medvetet val vid reformtillfället, för att minska på kostnadsbelastningen för de tre verksamhetsområdena. Det innebär att vid jämförelse av de totala kalkylerade kostnaderna med nettodriftskostnaderna så jämförs olika grunder. Avsikten vid beredningen av reformen var inte att de två skulle motsvara varandra. Mer relevant är att jämföra de totala nettodriftskostnaderna med kalkylerade kostnaderna för övrig socialvård om man vill hålla kvar vid de principer som tillämpades vid reformen. Vid en jämförelse mellan de totala socialvårdens nettodriftskostnader och kalkylerade kostnaderna så är de kalkylerade kostnaderna 8,8 procent lägre. (62 336/68334). Oavsett om det är rätt eller fel att göra så, kan det konstateras att detta beräknande med dubbla kostnader inte bidrar till *målsättningen att systemet ska vara enkelt och transparent*.

⁹ (se Tabell 28, s 93)

4.5.2 LANDSKAPSANDELAR, KOSTNADER OCH KALKYLERADE BELOPP FÖR BILDNINGSEKTORN

För bildningssektorn kan liknande nyckeltal som för socialvården utläsas.¹⁰ Landskapsandelarna för denna sektor täcker 32 procent av nettodriftskostnaderna år 2013. Enligt lagen skulle siffran vara 37,4 procent. Sett över tid, 2008-2013, har ls-andel av kostnader kontinuerligt varit lägre än vad som anges i lagen, se Figur 4. Denna skillnad i ls-andel enligt lag mot procent av verklig nettodriftskostnad var känd och accepterad i inledningen av reformen, vilket är viktigt att komma ihåg.

Landskapsandel/kostnader för bildningssektorn totalt samt landskapsandelsprocenter enligt lag 2008-2013



Figur 4. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för bildningssektorn 2008-2013, procent (ÅSUB)

De kalkylerade grunderna bakom landskapsandelarna inom bildningssektorn var hela 16 procent lägre än nettodriftskostnaderna år 2013¹¹, en marginell ökning har således skett från år 2008 då motsvarande skillnad var 15 procent. Nettodriftskostnaderna inom sektorn har ökat med 9 procent sedan år 2008 medan kalkylerade kostnaderna ökat med 8 procent.

En stor del inom bildningssektorn är grundskolan. För grundskolans del var de kalkylerade kostnaderna 8 procent lägre än de verkliga nettodriftskostnaderna år 2008, en skillnad som hade vuxit till 13 procent för år 2013.

Det är även intressant att se på skillnader mellan kommuner med avseende på detta nyckeltal, då detta är före de olika procentsatserna fördelas enligt bosättningsstrukturgrupp. Skillnaderna mellan kommunerna är stora. De kalkylerade kostnaderna för grundskolan översteg nettodriftskostnaderna endast i Mariehamn, medan de kalkylerade kostnaderna för biblioteks-, idrotts- och ungdoms- samt kulturverksamheten var större än de verkliga nettodriftskostnaderna i flera kommuner.

Landskapsandelssystemet bör se till att kommunerna ekonomiskt har möjlighet att komma upp i en tillräcklig servicenivå. Exakt vad en tillräcklig servicenivå är svarar inte denna utvärdering på, och är en svår fråga. Det kan i enlighet med ovan iallafall konstateras att landskapsandelarna varit tillräckligt höga med avseende på socialvården för åren 2008-2012, men inte för år 2013. För bildningssektorn

¹⁰Se Tabell 21 på sid 56

¹¹Se Tabell 20 på sid 55

har ls-andel enligt lag inte uppnåtts åren 2008-2013. Olika otydligheter kvarstår dock, detta knyter an framförallt till problem med att räkna med dubbla kostnader inom socialvården.

Då landskapsandelarna inte når upp till vad som är satt enligt lag, både för bildningssektorn och socialvården, kan det reflekteras över om kommunerna i längden har förutsättningar att klara av de lagstadgade uppgifter de är ålagda.

En annan viktig poäng att erinra om är att dessa procentsatser bör vara tillräckligt höga så att kommunen kan ha ett överskott som ska gå till investeringar. Dessutom bör läsaren komma ihåg att landskapsandelens procentsatsen för socialvården höjdes med 2,5 procentenheter år 2009. Detta gjordes som för att kompensera för ökade avdrag i kommunalbeskattningen. Exakt hur mycket högre än nettodriftskostnaderna socialvårdens landskapsandelar borde vara är således svårt att svara på, men enligt systemets uppbyggnad borde de åtminstone vara så höga att investeringar ska täckas, tillsammans med andra landskapsandelar. Det konstaterades redan att landskapsandelarnas andel av avskrivningar är på nedgång.

Förhållandet mellan landskapsandelarnas andel av de verkliga nettodriftskostnaderna och landskapsandelarnas andel av de kalkylerade kostnaderna enligt lagen är i princip det samma som vid reformens genomförande 2008 för de stora delarna av socialvården (här kallad övrig socialvård) samt för socialvården som helhet (utan hänsyn till justeringsbelopp). Således, då andelen av landskapsandelar är ungefär samma som år 2008, så kompenseras inte heller längre de ökade avdragen i kommunalbeskattningen.

4.5.3 BASBELOPP SOM GER UPPHOV TILL KALKYLERAD KOSTNAD

Det blir vidare intressant att studera basbeloppen som ligger bakom de kalkylerade grunderna. I Tabell 24 på sid 65 framgår att de verkliga nettodriftskostnaderna inom socialvården per invånare i de olika åldersgrupperna är större än basbeloppen för nästan alla år. Undantagen är 85 år och äldre år 2008, samt åldersgruppen 65-74 för år 2012 och 2013.

De basbelopp som använts är således genomgående för låga om man ser till hur kostnaderna ser ut 2013, förutom för åldersgruppen 65-74. Noteras kan dock att genom att klientantalet inom vissa serviceområden är få så kan kostnaderna variera rätt mycket mellan åren, särskilt för de äldre åldersgrupperna.

Inom bildningssektorn ser situationen liknande ut. I Tabell 25 framgår att år 2013 var basbeloppet per invånare 1 225 euro lägre än de verkliga nettodriftskostnaderna för åldersgruppen 6-15, alltså grundskolan. För eleverna i träningsundervisningen är basbeloppet hela 14 948 euro för lågt 2013.

Det är tydligt att skillnader finns mellan ls-andel av nettodriftskostnader och ls-andel enligt lag. Vissa av dessa skillnader var accepterade vid ingången av systemet. Även om skillnaderna var accepterade vid inledningen av systemet, kan det konstateras att skillnaderna inte bidrar till ett enkelt och genomskinligt system. Frågan kvarstår ju idag då, hur stora ska skillnaderna vara egentligen?

4.6 MÅLSÄTTNING: BÄTTRE REAGERA PÅ FINANSIELLA FÖRÄNDRINGAR SOM PÅVERKAR KOMMUNERNA, DVS. FÖRÄNDRINGAR I KOSTNADSSTRUKTUR ELLER FÖRÄNDRINGAR I INKOMSTBASEN, D.V.S. BESKATTNINGEN

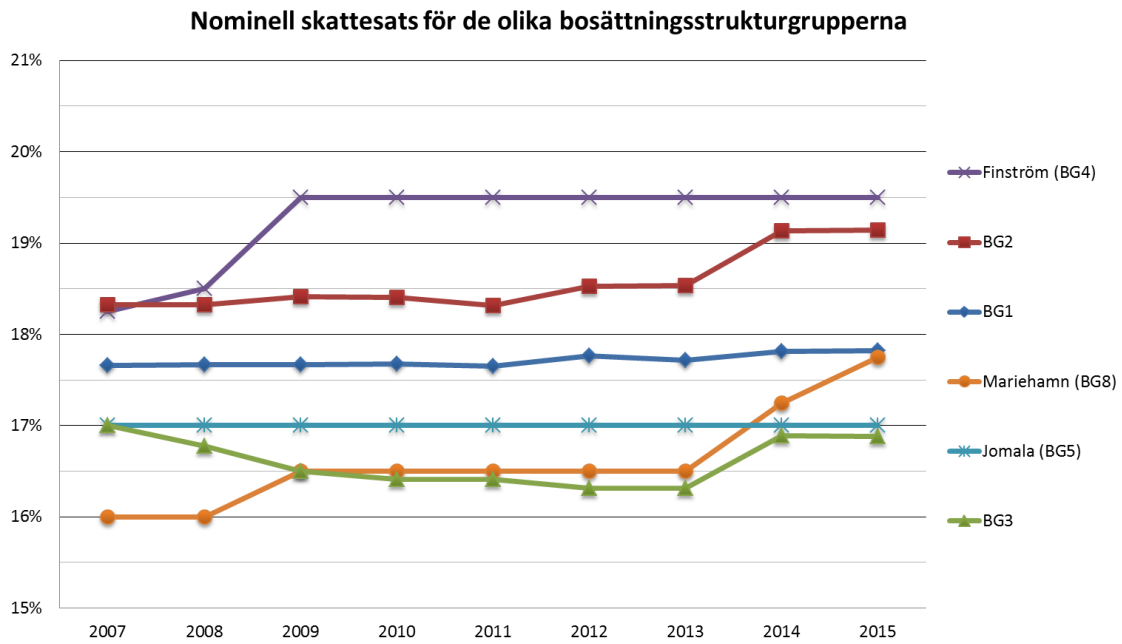
Sett till ovanstående målsättning finns olika delar som bidragit till målsättningen samt andra delar som inte i lika stor grad bidragit till målsättningen. Det viktigaste med denna målsättning kanske är gällande förändringar i kostnadsstruktur. Här var tanken att detta skulle följas upp och med indexjusteringar av basbelopp samt uppföljningar vart fjärde år av desamma. Basbeloppen skulle även ändras varje år ifall uppgifter tillkom som bidrog till ökade kostnader. Landskapsandelssystemet är således delvis lyckat här, då indexjusteringar gjorts, men dock inte för alla år. Indexjustering uteblev alltså år 2010 vilket ledde till större skillnader i kostnad mot basbelopp än vad som annars skulle varit. Oklarheter har uppkommit om ”fyraårs”-uppföljningen, där beslut skulle tagits 2012 och genomförandet skett år 2014.

En annan faktor som är värd att ta upp är skattekompletteringen, den fyller delvis sin funktion. I och med komplettering av skatteinkomster erhåller kommuner med lägre skattekraft än andra en kompensation för detta. Den blev mer förutsägbar då den inte längre innefattar samfundsskatter. Samtidigt har samfundsskatterna minskat drastiskt under dessa år 2008-2013 vilket lett till stora skillnader för kommuner som tidigare hade stora sådana andelar.

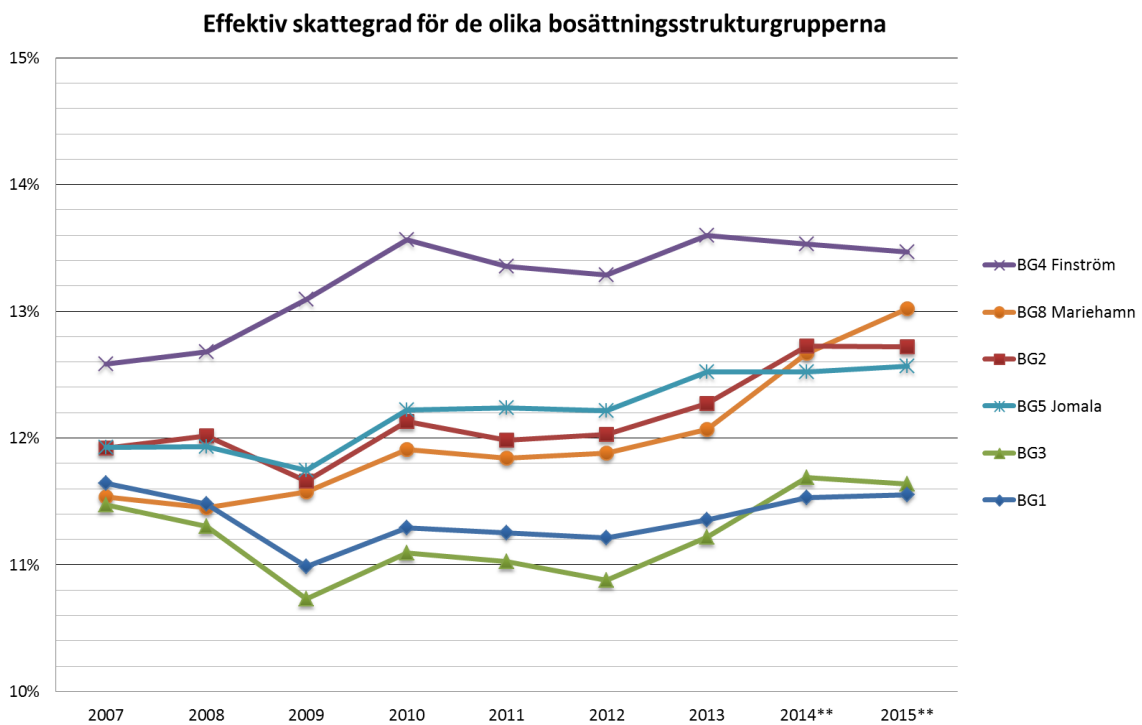
Korrigeringen för befolkningsminskning i form av de allmänna landskapsandelarna, är en faktor som är bra för de kommuner vars befolkning minskar. En sorts mjuklandning sker då in i de nya ekonomiska förutsättningarna, vilket hjälper till att uppfylla målsättningen om upprätthållande av service samt förändring i beskattning, kommunerna kommer ju potentiellt få minskade skatteintäkter då personer flyttar bort eller/och också lägre landskapsandelar. Däremot tar denna kompensation för befolkningsminskning inte hänsyn till långtgående konsekvenser av avbefolkning.

Att avdrag kompenseras fyller även sin funktion för kommunernas ekonomi. Detta då det finns en tydlig koppling mellan avdrag och minskade skatteintäkter för kommunerna. Däremot är det svårt att utvärdera exakta utfallet då avdragen är beroende av varandra. Gällande förändringar i beskattning blir det således naturligt att ta upp skillnader i nominell samt effektiv skattegrad. Skattesatsen redovisas för olika bosättningsstrukturgrupper på nästa sida. Detta för att kunna utläsa vilka skillnader som kan finnas för kommuner i olika bgr. Observera att byte av bgr inte tagit hänsyn till för år 2014, 2015 i själva layouten.

Det som framgår är att de olika bosättningsstrukturgrupperna är relativt spridda i nedanstående diagram, ingen klar fördelning i att bgr 1 skulle följas av 2 etc. finns. År 2013 hade bgr4 högst skattesats, medan bgr3 hade lägst av alla, sett i nominella tal. Den enda bgr som i genomsnitt faktiskt sänkt skatten under perioden 2008-2013 är bgr3. Relativt stora skillnader existerar även inom respektive bgr, exempelvis mellan Kökar och Brändö i bgr1. Om även 2014-2015 tas med, så som nedan i diagrammet, syns att Mariehamn höjer skattesatsen mycket, och även bgr3 och bgr2 gör detsamma i genomsnitt. De kommuner i bgr1 har nästan samma skattesats som kommunen i den högsta.



Figur 5. Nominell skattesats för olika bgr 2007-2015 (Data: Åsub)



Figur 6. Effektiv skattegrad för olika bgr 2007-2015** (Observera skillnader i axlar mellan diagrammen ovan, Data: Åsub)

Mer intressant blir det kanske att se hur den effektiva skattegraden ser ut, samt senare även skatteinkomster per invånare. Även räknat i effektiva skattegrader, skiljer sig procentsatserna mellan olika bgr och även inom samma bgr. Tydligt är däremot att det är större skillnader mellan nominell och effektiv skattegrad för de kommuner som finns i lägre bgr. Observera att hänsyn till byte av bgr inte tas för åren 2014, 2015 för både Figur 5 och Figur 6, och siffror är preliminära för 2014 och 2015 i Figur 6.

Det kan utskönjas att flera kommuner även här, vilket syntes i och med nominella skatteökningen, har ökad effektiv skattegrad efter år 2013. *Om detta uppkomna scenario med de olika bosättningsstrukturgruppernas respektive skattesatser bidrar till målsättningarna är svårt att svara på, det som däremot kan funderas över är hur skatten, både den nominella och effektiva, förhåller sig för de olika bgr. Detta med tanke på hur landskapsandelssystemet ser ut i övrigt, då kommuner i högre bgr erhåller förhållandevis lägre andelar än de i lägre bgr. Koppling till egenandelarna bör även göras, hur rättvist är det? Vilket såklart är svårt att svara på. Detta ovanstående kapitel kopplar även bra till nästa målsättning, angående regionalt utjämning.*

4.7 MÅLSÄTTNING: REGIONALT UTJÄMNANDE SYSTEM?

Sett till den regionala omfördelningen, har systemet varit relativt lyckat. Olika kommuner tillhör olika bosättningsstrukturgrupper vilket innebär olika ersättningar för att utjämna mellan kommuner med olika förutsättningar. De olika förutsättningarna är skillnader i skatteintäkter, men även struktur och kostnader. De olika ersättningarna ger en regional omfördelning. Resultatet av de olika ersättningarna går delvis mäta genom s.k. totala egenandelar, se Tabell 2 nedan samt Figur 24 på sidan 61. Denna figur visar hur kostnaderna per invånare, inom social och utbildningssektorn, ser ut för olika kommuner före och efter överföringarna av landskapsandelar och kompensationer. Egenandelen är vad kommunen finansierar själva per invånare.

Här framgår att landskapsandelarna har en omfördelnde effekt, vilket alltså utjämnar skillnader i förutsättningar. Detta egenandels-mått tar inte upp skatteinkomster, men dock skattekomplettering där exempelvis Geta erhåller mycket, liksom Vårdö och Eckerö, medan andra kommuner inte erhåller sådana. Skillnader uppstår alltså efter omfördelningen, vilket sig bör, frågan är förstås hur stora skillnaderna egentligen bör vara? Detta kopplar till att systemet ämnar utjämna i förutsättningar mellan kommuner, alltså kopplar det till förutsättningar i skatteintäkter som togs upp tidigare.

Tabell 2. Nettodriftskostnader inom utbildning och socialvård totalt, per invånare. Även totala överföringar per invånare samt egenandel per invånare. År 2013. (Data: Åsub)

Kommun	Nettodrifts-kostnad totalt inom utb samt soc/inv	Totalt över-föringar /inv	Egenandel /inv	Egen-andel, %	Överföringars andel av totala kostnader inom utb/soc, %
Geta	4600	3 591	1 009	22 %	78 %
Brändö	4076	2 602	1 473	36 %	64 %
Föglö	4588	2 782	1 806	39 %	61 %
Vårdö	5111	3 286	1 826	36 %	64 %
Kumlinge	4527	2 583	1 944	43 %	57 %
Sottunga	4990	2 884	2 106	42 %	58 %
Kökar	5731	2 987	2 743	48 %	52 %
BG1	4695	2 978	1 716	37 %	63 %
Eckerö	4045	2 353	1 691	42 %	58 %
Sund	4589	2 086	2 503	55 %	45 %
Lumparland	4727	1 851	2 876	61 %	39 %
BG2	4393	2 155	2 238	51 %	49 %
Hammarland	4016	1 660	2 356	59 %	41 %
Lemland	3967	1 471	2 496	63 %	37 %
Saltvik	3676	1 584	2 092	57 %	43 %
BG3	3880	1 565	2 314	60 %	40 %
Finström (BG4)	4060	1 362	2 697	66 %	34 %
Jomala (BG5)	3683	1 039	2 644	72 %	28 %
Mariehamn (BG8)	3713	548	3 165	85 %	15 %
Totalt	3918	1 243	2 675	68 %	32 %

Kommuner från högre bgr har övergripande sett lägre nettodriftskostnader per invånare jämfört med lägre bgr från början, men efter att överföringarna distribuerats så förändras situationen och de lägre bgr har då en lägre kostnad per invånare. Exempelvis Mariehamn och Jomala med, i runda slängar 3 700 euro per invånare före överföringarna, har efteråt 2 700 och 3 200 euro att betala ur ”egen ficka”, medan exempelvis Vårdö och Sottunga har kostnader runt 5 000 från början och sedan, efter överföringarna finansierar de 1 800 och 2 100 euro per invånare ur ”egen ficka”.

Vid en jämförelse mellan högre o lägre bgr är det vidare tydligt att kommuner i högre bgr har högre egenandel sett i procent. Från bgr 1 med 37 procent i snitt går procentsatsen upp kontinuerligt genom de olika bgr, bgr 2 har genomsnitt egenandel på 51 procent, sedan bgr3 har 60, bgr4 har 66, bgr5 har 72 samt till sist 85 procent i bgr 8 för Mariehamn. De i högre bgr finansierar således större del av sina egna kostnader.

Dock syns även inom bosättningsstrukturgrupperna stora skillnader, framförallt i bgr 1 och 2. Mellan Geta och Kökar i samma bgr skiljer det över 1 700 euro per invånare i egenandel. I bgr 2 skiljer det över 1000 euro mellan Eckerö och Lumparland i egenandel, dessutom bör poängteras att Lumparland är på väg att byta in i bgr 3. I bgr 3 är det relativt jämnt sett i egenandelar mellan kommunerna. För kommuner inom bgr 2+3 ökar skillnaderna sinsemellan efter att landskapsandelarna har fördelats, sett i egenandelar.

Med bakgrund av detta kvarstår frågan hur jämnt det bör vara inom en bgr egentligen, skiljer sig kommuners förutsättningar så mycket inom samma bgr, att det bör skilja ca 1 700 euro per invånare i egenandel? Samt bör skillnaderna öka så mycket som de gör inom samma bgr efter att landskapsandelarna fördelats? Det kopplar förstås till skillnader i förutsättningar, skatt och kostnader. Hur mycket som ska ersättas är svårt att svara på, dessutom bör frågan ställas om indelningen med invånartäthet som grundparameter i olika bosättningsstrukturgrupper med stora ”steg” är aningen missvisande med tanke på de skillnader som uppstår?

Därför kan det bli intressant att se en övergripande bild, för att försöka bilda en uppfattning om hur olika kommuner och bgr förhåller sig till varandra. I den informationsrika Tabell 3 nedan ingår skatteprocent, effektiv skatteprocent, beskattningsbar inkomst per invånare, totala skatteintäkter, totala skatteintäkter per invånare, totala landskapsandelar och överföringar per invånare samt nettodriftskostnader inom utbildning och socialvård per invånare. Även årsbidrag per invånare samt medeltalet för årsbidraget åren 2011-2013 framgår.

Tabell 3. Övergripande bild med flera nyckeltal, skatt, landskapsandelar, kostnader, samt årsbidrag (Data: Åsub)

	Skatt%	Effektiv skatt, %	Beskattningsbar ink/ inv 2013	Skatteint. 1000-euro 2013	Skatteint/inv euro 2013	Ldels-överf/ invånare 2013	Nettod.kostn- Utb/soc per inv. 2013	Årsbidrag/ invånare 2013*	3års medeltal Årsbidrag per invånare 2011-2013	inv antal 1.1.2013
Geta	17,50 %	10,27 %	11 562	1 083	2188	3 591	4 600	934	850	495
Brändö	16,75 %	11,04 %	17 708	1 536	3227	2 602	4 076	971	858	476
Föglö	17,25 %	11,62 %	16 998	1 755	3036	2 782	4 588	451	555	578
Värdö	18,00 %	11,09 %	13 406	1 019	2415	3 286	5 111	173	238	422
Kumlinge	18,50 %	11,86 %	16 625	1 030	3047	2 583	4 527	348	105	338
Sottunga	18,00 %	13,28 %	19 553	360	3564	2 884	4 990	480	-358	101
Kökar	19,50 %	12,02 %	14 562	818	3339	2 987	5 731	382	-240	245
BG1 (medel)	17,71 %	11,35 %	15 339	1 086	2863	2 978	4 695	571	445	2655 (summa)
Eckerö	18,00 %	11,54 %	14 811	2 643	2753	2 353	4 045	461	768	960
Sund	19,00 %	12,74 %	16 036	3 036	2933	2 086	4 589	78	36	1035
Lumparland	18,50 %	12,69 %	17 137	1 376	3510	1 851	4 727	-111	139	392
BG2 (medel)	18,53 %	12,27 %	15 741	2 352	2956	2 155	4 393	197	348	2387 (summa)
Hammarland	16,50 %	10,84 %	15 394	3 898	2561	1 660	4 016	-5	443	1522
Lemland	16,25 %	11,67 %	17 768	5 508	2925	1 471	3 967	118	141	1883
Saltvik	16,25 %	11,02 %	17 250	4 999	2742	1 584	3 676	331	434	1823
BG3 (medel)	16,32 %	11,22 %	16 898	4 802	2755	1 565	3 880	155	331	5228 (summa)
Finström (BG4)	19,50 %	13,60 %	16 630	8 184	3234	1 362	4 060	365	412	2531
Jomala (BG5)	17,00 %	12,52 %	18 894	14 291	3282	1 039	3 683	539	568	4355
Mariehamn (BGi)	16,50 %	12,07 %	22 049	40 669	3584	548	3 713	451	608	11346
Totalt för komm	17,03 %	12,07 %	18 988	92 205	3235	1 243	3 918	393	497	28502

Det blir nu tydligare i figuren att högre bgr i genomsnitt har högre beskattningsbar inkomst per invånare, och mer skatteintäkter per invånare generellt sett. Det är även tydligt att kostnaderna per invånare är lite lägre för högre bgr och att kommuner i lägre bgr erhåller högre landskapsandelar än de kommunerna i högre bgr.

Sett i årsbidraget så varierar utfallet aningen, i medeltal för år 2011-2013 har Mariehamn (Bgr8) det högsta, följt av Jomala (bgr5) och sedan följer Bgr1.

Igen kan det dock konstateras att skillnaderna är tydliga för kommuner inom samma bgr. Detta gäller för alla nyckeltal, de som inte nämns på andra ställen kan poängteras här, såsom skillnader i beskattningsbar inkomst per invånare inom kanske framför allt bgr1.¹²

I längden kopplar detta till hur väl egentligen indelningen i bosättningsstrukturgrupper är? Vid en regressionsanalys av kostnader mot invånartäthet som parameter i systemet framkommer inte heller några jättekla samband, varefter det kan frågas hur bra invånartäthet är som central parameter i systemet. Se mer om detta i Figur 25 och Figur 26 på sidan 67, där det vidare framkommer att förklaringsgraden är högre om istället de totala nettodrifstkostnaderna ställs emot invånarantalet i de åländska kommunerna.

¹² Värt att erinra om här är att Tabell 3 mestadels tar hänsyn till år 2013, och vissa variationer kan ju uppstå mellan olika år.

4.8 MÅLSÄTTNING: ENKELT OCH GENOMSKINLIGT?

Inledningsvis kan det konstateras att grundtanken med det åländska landskapsandelssystemet är rätt enkel och lättförståelig. Den regionala utjämningen har en bärande faktor, invånartätheten, som fördelar andelarna på olika vis till kommunerna. Detta innebär att kommunerna relativt enkelt vet vad som händer då invånarantalet ökar, vilket således gör det möjligt att planera ekonomin inför framtiden. När invånarantalet ökar, riskerar kommunen att hamna i en bosättningsstrukturgrupp som ger lägre landskapsandelar. Det är även relativt enkelt att räkna fram landskapsandelarna genom de basbelopp som ska motsvara verkliga kostnader för olika åldersgrupper inom olika områden, vilket bidrar till genomskinligheten i systemet. Systemet har heller inte alltför många beståndsdelar, allmänna landskapsandelar, uppgiftsbaserade landskapsandelar och finansieringsunderstöd, vilket gör det enklare att greppa¹³.

Baspris-index-justeringen uteblev år 2010 för kommunala sektorn. Då detta basprisindex var nytt vid reformen 2008, bidrar det inte till förutsägbarheten och enkelhet att utelämna det för år 2010. Ur utredarens synvinkel har det även varit otydligt när det gäller uppföljningen vart fjärde år vilket års utfall som skall utgöra grunden för uppföljningarna. Även om detta beslut påverkar år 2014 som egentligen ligger utanför utvärderingen så kan det konstateras att detta har varit en *oförutsedd* effekt av landskapsandelssystemet som inneburit att enkelheten försvårats. Eftersom det råder olika syn i frågan mellan kommunsektorn och LR är det viktigt att i framtida reformer tydligt klargöra de förutsättningar som gäller. Det råder även viss ottydlighet om den uppföljning av basbelopp som bör göras varje år, som alltså inte skett alls under perioden.

Justeringsbeloppet på minus 4 miljoner för de åländska kommunerna tillkom år 2013 som dels en besparing på ca 1 miljon euro samt dels 3 miljoner då kommunerna inte längre behövde betala en avgift till Gullåsen, detta fördelades på 141,07 per person. Det går förstås att argumentera för att justeringsbeloppet i sig är rätt enkelt, då det fördelas som en enhet per invånare och således jämnt över alla invånare på Åland (invånarantal 1.1.2012). Problemet med att ålägga en justering per invånare är dock att det inte fungerar ihop på ett logiskt sätt med detta landskapsandelssystem. Om hela systemet i sig hade varit uppbyggt på att fördela en summa per invånare, så hade justeringsbeloppet varit rätt ur ett konsekvent perspektiv. Ett sådant enhetstänk per invånare är inte förenligt med exempelvis socialvården, som bygger på kalkylerade belopp beroende av olika basbelopp för olika åldersgrupper.

Då landskapsandelssystemet bygger på olika ersättningar, olika procentsatser, för kommuner i olika bosättningsstrukturgrupper, kan det konstateras att i detta system och med den logiken som finns så drabbas de i lägre bgr hårdare än de i högre bgr på grund av justeringsbeloppet, som inte tar hänsyn till bgr. Justeringsbeloppet tillkom alltså dels då "gullåsen-avgiften" försvann, då "vann" de kommuner som hade haft flest klienter på gullåsen.

Då detta justeringsbelopp är avsett att i första hand minska på de allmänna landskapsandelarna, och i andra hand minska andelarna på socialvården så påverkar det sociala andelarna också. Justeringsbeloppet innebär således ett komplement på annan logik till ett fungerande system och således stör det transparensen och det lättförståeliga, genomskinliga i landskapsandelssystemet.

För att erinra så var en av orsakerna till reformen år 2008 att systemet hade byggts på med många komplement och således blev svårförståeligt, liknande situation har alltså uppstått nu med komplement som utmanar helheten i systemet. Samtidigt kan det även konstateras att eftersom dessa tillägg i form av uteblivna indexjusteringar och justeringsbelopp kanske varit nödvändiga, att systemet helt enkelt inte räcker till att hantera tillfälliga svackor i ekonomin som helhet. I Figur 7 på sid 30 framgår tydligt att landskapets inkomster växlar i betydligt större utsträckning med konjunktursvängningarna än vad kommunernas inkomster gör. Såväl klumpsommen som skattegottgörelsen sjönk betydligt åren 2009-2010 efter finanskraschen. För kommunernas del är det framför allt samfundsskatterna som har sjunkit med den ekonomiska nedgången. Minskningen av kommunernas skatteinkomster har dock bromsats,

¹³ Tillkommande till detta är även kompensationer samt från 2013 ett justeringsbelopp

tack vare att den andel av samfundsskatterna som tillfaller kommunerna har höjts och även inkomsterna från kommunalskatten har haft en relativt stabil utveckling. Det är endast mellan åren 2010 och 2011 som avkastningen från kommunalskatten har sjunkit.

I landskapsandelsreformen 2008 fanns dock ingen målsättning på att systemet skulle ta hänsyn till Ålands finanser som helhet. Grundtanken var inte att ta hänsyn till konjunkturen. Således kunde möjligheten att minska på lagar och uppgifter anammas, det skulle ju minska kostnaderna för kommunerna, istället för att direkt minska på intäkterna.

4.9 MÅLSÄTTNING: STÄRKA KOMMUNERNAS EGEN BESTÄMMANDERÄTT ÖVER BESLUTSALTERNATIV FÖR ATT ORDNA DEN LAGSTADGADE SERVICEN

Då kommuner erhåller finansiell ersättning för de uppgifter de åläggs av LR, inom framförallt de stora områdena bildning och socialvård så ges möjlighet att upprätthålla service i och med landskapsandelssystemet. Då systemet grundar sig till stor grad på kalkylerade kostnader kunde tänkas att systemet sporrar till högre effektivitetstänk jämfört med om systemet enbart skulle grunda sig på kostnader. Nu används ett basbelopp som multipliceras med invånarantal i den specifika bosättningsstrukturgruppen, vilket leder till att en uppskattning av kostnad sker. Således inte direkt kostnad, vilket leder till att kommunen bör anamma ett ekonomiskt tänk för att få ekonomin att gå ihop. Det kan även tänkas att *möjliggörandet av alternativa former för serviceproduktionen* ökar i och med kalkylerade belopp, som alltså också var en målsättning i systemet.

Inom landskapsandelssystemet erhåller även kommuner extra landskapsandelar på basen av nettokostnader inom specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård. Detta ger en större stabilitet och trygghet för kommuner ifall exempelvis extra stora kostnader skulle uppstå inom dessa mer ”utsatta” områden. För en mindre kommun kan kostnaderna bli förhållandevis väldigt stora. Detta direktersättande (med 2 års eftersläpning) ger viss möjlighet att *upprätthålla en service-nivå* för mindre kommuner. Ersättningen för dessa utsatta områden uppskattas från kommunalt håll, och är positivt ur en medmänsklig synvinkel då en individs särskilda behov inte i lika hög grad som annars kan orsaka ekonomiska bekymmer för en mindre kommun.

En annan effekt som uppstår i systemet är att det gynnar sådana som inte har kostnader för ett visst område men ändå får landskapsandelar. Exempelvis inom den sociala sektorn så finns det ganska många uppgiftsområden som kommunerna inte har kostnader inom. En fråga som uppstår blir då om kostnader sen skulle uppstå, räcker då finansieringen ändå? Problemet med att bygga på verkliga kostnader inom de tre specialområdena områdena inom socialvården kan även innebära oförutsedda problem då kommuner kan kostnadsföra olika och således få olika kostnader inom olika områden bara sett till denna skillnad i metod.

Detta direktersättande bidrar även till målsättningen att *de uppgiftsbaserade landskapsandelarna på kalkylerade grunder bättre skall kunna återspegla skillnader i kommunernas kostnadsstruktur för upprätthållande av socialvården*. Ifall en kommun råkar ut för extra mycket kostnader i dessa tre områden ersätts ju kommunen för det, således återspeglas skillnader i kommunernas kostnadsstruktur. Vidare påverkar ju förstås de olika procentsatserna som kommuner erhåller på upprätthållandet av kostnadsstrukturen.

4.10 VILKA OFÖRUTSEDDA EFFEKTER HAR SYSTEMET FÅTT (POSITIVA OCH NEGATIVA)?

Oförutsedda effekter är naturligtvis även här de oklarheterna kring uppföljning, utebliven indexjustering och det tillagda justeringsbeloppet.

Större oförutsedda effekter är vidare att utfallet visar på skillnader mellan kommuner inom samma bgr samt även skillnader mellan liknande kommuner såsom ex Kökar och Brändö samt Hammarland och Sund. Dessa skillnader syns exempelvis för årsbidraget och egenandelarna. Vidare när det gäller den centrala målsättningen år 2008 att stärka årsbidraget kan det ses som rätt oförutsett att de positiva effekterna som systemet inleddes med avmattades rätt fort.

Oklarheter har även uppstått kring bosättningsstrukturgrupp och vilken decimal som gäller för att tillhöra en bgr eller en annan. De stora trappstegen mellan olika bosättningsstrukturgrupperna är, trots att stegen blev fler i och med 2008 års reform, även oförutsett stora, och en person kan betyda stora skillnader för kommunens ekonomi.

Samfundsskatterna har sedan år 2008 sjunkit. Detta kan ses som en oförutsedd faktor i ekonomin. Möjligen grundlades systemet på den grund att dessa skatter skulle inbringa mer intäkter till de kommunerna med vanligtvis höga samfundsskatter.

En oförutsedd effekt i systemet kan också vara att systemet inte är så enkelt att förstå som det som det ämnar vara. För att underlätta förståelsen av landskapsandelssystemet konstaterade utredaren att det kunde behövas en klarare beskrivning över hur systemet fungerar samt en klarare definitionslista över nyckelorden. Således tillkom detta i utvärderingen, se *Beskrivning över Hur Landskapsandelssystemet fungerar*, sidan 71.

4.11 DISKUSSION OCH REFLEKTION KRING SLUTSATSER

Det kan konstateras att flera kommuners ekonomi är på nedgång sedan år 2008. Landskapsandelssystemet som reformerades år 2008 har ålagts mer komplement, samt gjorts mindre transparent, vilket går direkt emot målsättningarna. Dessa komplement har bland annat adderats på grund av den generella nedgången i konjunkturen, vilket väcker frågan om landskapsandelssystemet varit tillräckligt helhetsinriktat för att hantera en sådan nedgång i ekonomin? Då Ålands ekonomi som helhet varit på nedgång har LR:s beslutsfattare ansett det varit nödvändigt att minska på de ekonomiska resurserna som är avsedda för kommunerna. Det kan tänkas att då den totala åländska ekonomin minskar, så är det svårt att motivera att inte i sin tur minska på delen till kommunerna. Tanken med landskapsandelssystemet har dock varit att vid ett scenario att ekonomin är ”sämre” än vanligt, så skulle uppgifter ålagda kommuner kunna minskas. Detta skulle i sin tur synas i uppföljningen av basbeloppen som skulle justeras därefter, om uppföljningen görs på rätt sätt. Tanken i systemet är alltså helt enkelt att volymen eller nivån av uppgifter kan förändras för att svara på sparförändringar. Istället har komplement tillförts systemet för att svara på sparförändringar, vilket lett till ett mindre lättförståeligt och mindre transparent system.

För kommunernas del innebär nedgången i ekonomin att de på något sätt måste se till att helt enkelt öka intäkterna eller sänka kostnaderna, eller belåna sig för att ha råd med framtida investeringar och kostnader.

I koppling till detta, att kommuners ekonomi varit på nedgång, kan frågan ställas varför inte samarbetsstödet använts mer. I nuläget har endast ett relativt litet belopp utbetalats till några kommuner. Samarbetsstödet kan ju ses som ytterligare en inkomstkälla för kommunerna, och kunde potentiellt leda till effektiviserad verksamhet vid ökat samarbete. Möjligen har stödet varit för svårt att greppa eller så har inte bra förutsättningar funnits för samarbete, framöver kanske detta stöd och hur kommuner kan söka det kan förtydligas.

Med tanke på att samfundsskatterna var rätt höga vid reformen av systemet kan det tänkas att dagens landskapsandelssystem grundlades när kommunernas ekonomi var i ett bättre läge än idag, framförallt med avseende på samfundsskatterna. När dessa skatter sedan har minskat så syns problemen i högre grad. Frågan blir då om samfundsskatterna, ska in igen i skattekompletteringen eller om denna faktor helt enkelt bör stå utanför systemet pga. dess föränderliga natur?

Rätt målsättningar?

Det kan diskuteras länge och många olika åsikter kan finnas kring vilka målsättningar som egentligen bör gälla för ett landskapsandelssystem. Dock kanske frågan kan ställas angående hur bra det är att ha en målsättning som anger att årsbidraget ska stärkas, detta beror ju på fler faktorer än landskapsandelarna - såsom skatt och kostnader. Om landskapsdelarna ska se till att årsbidraget ska stärkas oavsett vad så kan ju kommunerna sänka sina skattesatser. Några av kommunerna sänkte ju faktiskt sina skattesatser vid ingången av reformen 2008. Med bas av det är det enkelt att fortsätta med de svåra frågorna hur mycket kommuner bör kompenseras egentligen, per kommun men även kommuner sinsemellan. Även frågor kring vilket sorts system LR vill ha framkommer även.

Längst bak i bilagorna finns synpunkter från mariehamns tf. stadsdirektör Emma Dahlén samt ÅKFs synpunkter.

Kort återgivet förespråkar Dahlén en total reform av systemet. Detta, enligt Dahlén, då den ekonomiska verkligheten hunnit ikapp och ”vi inte längre har råd att låta saker kosta mer än vad de egentligen behöver”. Vidare förespråkas övergivande av bosättningsstrukturgrupperna, och att landskapsandelssystemet i högre grad skall utgå från driftskostnadsnormer i stället för från befolkningstäthet. Dahlén skriver vidare ”Att dela in Åland i olika regioner och sedan uppfinna komplicerade system för överbygga skillnaderna är inte effektiv resursanvändning. I skärgården råder förvisso särförhållanden som måste lösas.”

Ålands kommunförbund anser däremot ”att det befintliga landskapsandelssystemet och målsättningarna med detsamma i stora drag är tillfredsställande, ifall systemet skulle följas och lagstadgade justeringar genomföras. Det finns dock även svagheter och brister i det befintliga systemet, som bör ses över och revideras. Avvikelserna från nu gällande system har gjort att de åländska kommunerna tvingats göra inbesparingar på såväl drift som investeringar och samtidigt höjt både skatter och avgifter till nya rekordnivåer, men ändå gör minusresultat och ökar den offentliga skuldbördan.”

ÅKF menar vidare att ”Ifall alla kommuner skulle erhålla samma landskapsandel per invånare, skulle skattesatserna annars behöva variera mellan knappt 15 och cirka 35 procent. Systemet måste därför innehålla funktioner som utjämnar skillnader i lokala förutsättningar. Det enda egentliga alternativet till ett fortsatt finansiellt utjämnande andelssystem är därför en omfattande decentralisering och utlokalisering, för att istället jämna ut de regionala förutsättningarna för konkurrens och egenfinansiering.”

Något som både ÅKF och Dahlén delvis håller med om är att en nackdel med det befintliga landskapsandelssystemet är de alltför drastiska konsekvenserna vid byte av bosättningsstrukturgrupp.

Olika delar/faktorer av systemet som ska diskuteras

Som framgått så har oklarheter uppkommit angående fyraårsuppföljningen, som skulle verkställts år 2014. Det vore möjligen bra att förtydliga denna uppföljning om den antingen ska följa upp att kalkylerade kostnaderna ska motsvara nettodriftskostnader, eller att kostnadsfördelningen ska hänga ihop. Fördel om man fokuserar på basbeloppen, alltså de kalkylerade kostnaderna, är att man då har utrymme för att justera procentsatserna. Justering av procentsatser kan ju ske om förändringar i avdrag uppstår eller om LR exempelvis vill prioritera ned stödet av en sektor, så kan man sänka procentsatsen där. Nackdel med detta förändrande av procentsatser är att det blir mindre trygghet för kommunerna då är de inte garanterade en viss stödprocent.

Om man å andra sidan skulle använda kostnadsfördelningen som grund vid fyraårsuppföljningen skulle det vara tryggare för kommunen men då skulle LR inte ha möjlighet att justera landskapsandelarna. Problem med båda modellerna är att det inte går att skilja ut om kostnaderna har ökat pga. ökad efterfrågan och behov (volym) eller om kostnadsökningen har skett till följd av extra servicenivå.

Dock kvarstår frågan, hur systemet hanterar ökade kostnader för en kommun i dagens system, som väljer att ha en högre servicenivå än en annan kommun? Enligt systemets index och uppföljning borde landskapsandelarna då följa efter om Ålands kostnadsnivå som helhet stiger.

Andra faktorer som kan diskuteras är det prövningsbaserade särskilda stödet. Att veta att det finns en sådan extra sista möjlighet till finansiellt stöd, kan motverka det egna finansieringsansvaret för en kommun, även om det är svårt att erhålla det, inget prövningsbaserat stöd har betalats ut under 2008-2013. Samtidigt kan det konstateras att det i riktigt exceptionella fall kanske kan vara bra med en extra möjlighet till stöd, kanske vid större olyckor eller dylika exceptionella fall.

De allmänna landskapsandelar som erhålls för befolkningsminskning är bra på kort sikt, det ger en mjukare ingång i den nya situationen för kommunerna. På lång sikt kommer denna korrigering inte att hantera de utmaningar som sker för en avbefolkning.

Frågan kan ställas om invånartätheten är ett tillräckligt kriterium för fördelningen av landskapsandelarna till kommunerna. Invånartätheten som kriterium innebär att en befolkningsmässigt mindre kommun kan tillhöra en högre grupp än en större kommun som kan dra fördel av vissa stordriftsfördelar till exempel när det gäller barngrupper och skolklasser. Ett enda kriterium medför också att trappstegseffekterna mellan de olika kommungrupperna blir större än om det finns andra kriterier som påverkar och på så vis dämpar de ekonomiska verkningarna av att byta till en högre grupp. Det kunde även reflekteras över vad detta system leder till, när ökad befolkning leder till minskade landskapsandelar. Förslagsvis kunde ett mjukare system leda till mindre sådana skillnader där en person kan göra skillnad på stora summor. Ett mjukare system där kommuner glider mellan olika ersättningsnivåer hade inte varit väldigt komplicerat, men förstås gjort det knappt mer komplicerat än trappstegsmodellen, komplicerat med avseende på förutsägbarhet.

Det framkommer även nu att skillnader finns mellan kommuner i samma bosättningsstrukturgrupp, vissa har goda förutsättningar och vissa inte lika bra. Ska då alla kommuner i denna bgr få mer landskapsandelar? Denna problematik kunde potentiellt lösas med fler parametrar som styr vilken bgr som en kommun delas in i. Fler parametrar bidrar ju dock inte till enkelhet i systemet, således blir en fråga vad som värderas högre, en potentiellt jämnare fördelning samt rättvisa eller enkelhet? Angående rättvisa och jämn fördelning mellan olika bgr kan även nämnas att det är rätt stora steg inom de olika grupperna sett till den procentuella ersättningen, speciellt för grundskolan, hur stora ska stegen vara? Även angående basbeloppen för idrott, kultur kan frågor ställas, om de är i rätt storlek. Det finns stora skillnader i hur kommuner satsar här.

När det gäller justeringsbeloppet kunde det diskuteras om det bör försvinna och procentsatserna istället skulle sänkas, om målet var att sänka landskapsandelarna för kommunerna i och med nya Åhslagen? Att förändra i procentsatserna för socialvården hade möjligen varit ett mer logiskt val vid sparåtgärd, sett till hur landskapsandelssystemet är uppbyggt.

Vidare kunde funderas över hur stor del av de kalkylerade kostnaderna som egentligen bör kompenseras för inom socialvården och bildningssektorn. I socialvården kan ju fortfarande allvarliga olyckor eller extra oturlig fördelning av dyra kostnader inom dessa utsatta områden skulle fortfarande få konsekvenser för kommunernas ekonomi, kanske en helhetstanke kunde lösa sådana problem? Handikapplagstiftningen ingår i nuläget inte heller, vilket också kan innebära stora kostnader för kommuner vid olycka. Denna lagstiftning trädde i kraft efter landskapsandelsreformen 2008, och frågan kan ställas om detta borde ingå i en sådan lösning där nettodriftskostnaderna ersätts för. Om genomförandet av Kommunernas socialtjänst (KST) görs enligt LR:s planer kommer såväl handikappservicen som specialomsorgen, barnskyddet och missbrukarvården att ingå i den nya organisationens verksamhetsområde.

Procentsatserna är vidare rätt höga inom grundskolan, och skillnaderna är rätt stora mellan olika bgr. De i bgr 1 får hela 80 procent av kostnaderna. Bgr 2 får 60 procent, sedan blir det lite tätare, och till sist erhåller bgr 8 20 procent.

Rättvisa och enkelhet?

Allmänt sett så är det mycket svårt att få ett system som kan hantera 16 så olika enheter så att allt ska bli rättvis samtidigt som systemet är enkelt, transparent och förutsägbart. Avvägningen mellan rättvisan i systemet och enkelhet är svår. För att fortsätta på problemet med 16 enheter så olika enheter i ett system så kan Kökars exempel tas upp. Kommunen som sticker ut i nyckeltalen i denna analys, med låga årsbidrag och höga kostnader överlag. Vidare svåra frågor är hur små enheter ska ett system hantera, och när och var när går gränsen? Ska ett eget system finans för de mindre kommunerna?

Som beskrivet i stycket om regional omfördelning kan frågan ställas hur jämnt det bör vara inom samma bgr egentligen. Skillnaderna ökar inom samma bgr efter att landskapsandelarna fördelats. Frågan bör igen ställas om indelningen med invånartäthet som grundparameter i olika bosättningsstrukturgrupper med stora ”steg” är aningen missvisande med tanke på de skillnader som uppstår. Frågan bör ställas om jämnare fördelning och mjukare system utan stora trappsteg kunde minska skillnader? Ett mjukare system med högre andel skattekomplettering kunde kanske minska skillnader?

Utredaren kan konstatera att oavsett hur mycket analys och hur många nyckeltal som används för att försöka utvärdera systemet så kvarstår frågan hur mycket som egentligen kommuner bör erhålla för att finansiera sin verksamhet. Oavsett justeringsbelopp, uteblivna indexjusteringar eller vilken procentsats som egentligen ska utbetalas så bör slutraden vara det viktiga för kommunen, hur mycket erhåller varje kommun? Räcker det? Är ansvaret på LR eller kommunen att se till att det räcker, med ökade andelar eller högre effektivitet eller skatteökning? Svårt att svara på. Frågan kvarstår även om det är ”rättvist” fördelat? Går det att få det rättvist fördelat med 16 enheter som sinsemellan är så olika? Ännu mer svårt att svara på. Det kan konstateras att det finns en utmaning i att utforma system som är både enkla och rättvisa. En större differentiering i de kalkylerade grunderna där fler faktorer beaktas skulle förbättra möjligheterna att jämma ut skillnaderna i kommunernas förutsättningar. Men fler faktorer att beakta innebär att systemet blir mer mångfacetterat och på så vis möjligen mindre förutsägbart och transparent.

Helhetssyn och kontinuitet

Slutligen kan konstateras att tillämpningen av landskapsandelssystemet över tiden ofta tenderar att byggas på och justeras av tillfälliga ekonomiska eller andra händelser som trots enkla och tydliga system gör effekterna svåra att förutsäga och följa upp. Oklarheter med att ”ge med ena handen och ta med andra” bidrar inte heller till enkelhet och genomskinlighet i systemet. Detta kan exempelvis kopplas till höjda procentsatser år 2009 pga. förändring i avdrag, som sedan kanske motiverade att inte höja basbeloppet trots ökat ansvar och uppgifter för kommunerna.

Även förändringar i beskattningen får återverkningar i landskapsandelssystemet på ett sätt som kan vara svårt att överblicka på längre sikt. Det är därför angeläget att sådana förändringar bedöms i sin helhet både för systemet och för de enskilda kommunerna.

LR kanske igen bör försöka se över landskapsandelssystemet och ta beslut vad som egentligen bör gälla för kommunerna och bgr sett till uppgifter och ersättning, klargöra det och förslagsvis få ett landskapsandelssystem som hanterar konjunktur och helhetsförändringar på ett bättre sätt så att inte kontinuerliga komplement och förändringar tillkommer.

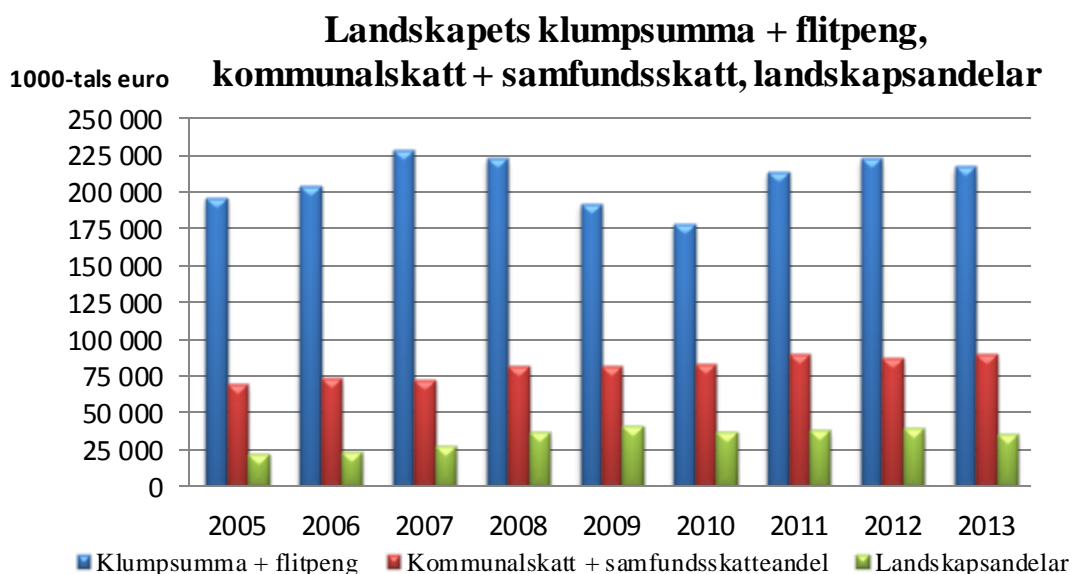
5 ANALYS

5.1 LANDSKAPET ÅLANDS EKONOMI MED HÄNSYN PÅ KONJUNKTUR OCH KONJUNKTURENS PÅVERKAN PÅ LANDSKAPSANDELARNA

Hur varierar landskapsandelarna med konjunkturutvecklingen? Inom det egentliga landskapsandelssystemet finns tre faktorer som direkt eller indirekt påverkas av konjunkturläget. Dessa faktorer är skattekompletteringen som vanligen ökar något när den totala volymen i beskattningen ökar, invånartalet som ökar med inflyttning samt indexjusteringen som blir högre när kostnadstrycket stiger med aktivitetsnivån i ekonomin. I praktiken är de förändringar i utfallet av landskapsandelarna som är beroende av konjunkturskiftningarna små på kort sikt. Exempelvis sjönk kompletteringen av skatteinkomsterna med endast cirka 62 000 euro, från 1,879 till 1,817 miljoner euro, vid den stora konjunkturedgången från 2008 till 2009.

Bland de övriga kompensationerna som kommunerna får är det främst kompensationen för utebliven kapitalinkomstskatt som varierar med konjunkturcykeln. De kompensationer som betalas för de åländska avdragen påverkas i högre grad av reglerna för avdrag än av de egentliga konjunktursvängningarna.

De största förändringarna i volymen i landskapsandelarna har de lagstiftningsåtgärder som gjorts under perioden föranlett, såsom de höjda landskapsandelsprocenterna inom den sociala sektorn år 2009, de uteblivna indexjusteringarna år 2010 samt införandet av justeringsbeloppet år 2013. I följande diagram sammanfattas utvecklingen av avräkningsbeloppet för landskapet (klumpsumman) och skattegottgörelsen (flitpengen) samt kommunernas inkomster från kommunalskatten, samfundsskatten och landskapsandelarna.



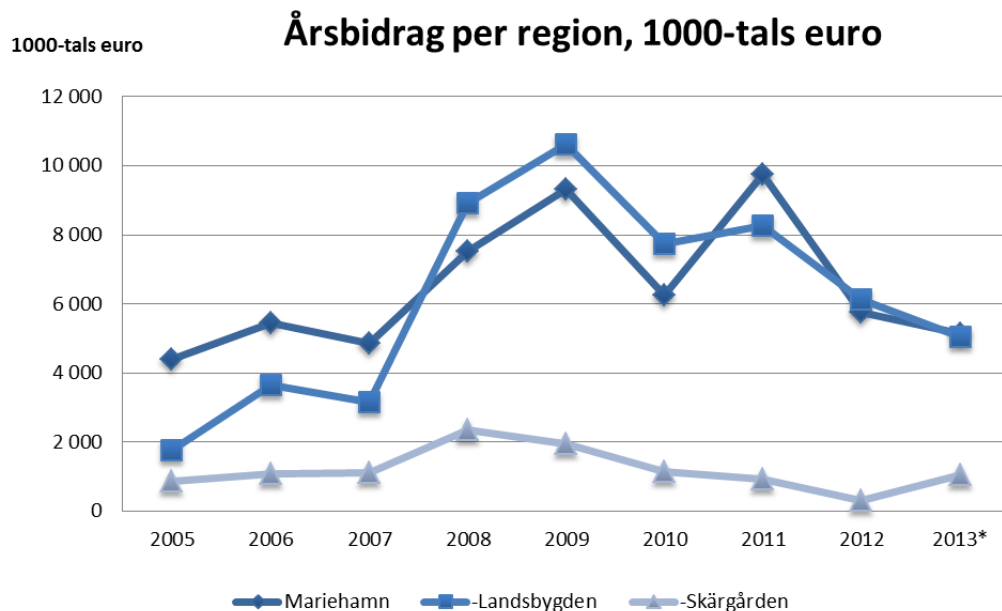
Figur 7. Landskapets inkomster, kommuners skatteinkomster samt landskapsandelar (Åsub)

Av figuren framgår tydligt att landskapets inkomster växlar i betydligt större utsträckning med konjunktursvängningarna än vad kommunernas inkomster gör. Såväl klumpsumman som skattegottgörelsen sjönk betydligt åren 2009-2010 efter finanskraschen. För kommunernas del är det framför allt samfundsskatterna som har sjunkit med den ekonomiska nedgången. Minskningen av kommunernas skatteinkomster har dock bromsats av att den andel av samfundsskatterna som tillfaller kommunerna har höjts och även inkomsterna från kommunalskatten har haft en relativt stabil utveckling. Det är endast mellan åren 2010 och 2011 som avkastningen från kommunalskatten har sjunkit.

5.2 NYCKELTAL FÖR DRIFTSEKONOMI OCH RESULTAT I JÄMFÖRELSE MED AVSKRIVNINGAR OCH INVESTERINGAR

5.2.1 ÅRSBIDRAGET FÖR DE ÅLÄNDSKA KOMMUNERNA 2007-2013

Årsbidragets utveckling illustreras grafiskt nedan.



Figur 8. Årsbidrag per region, 1 000 tals euro år 2005-2013. (Data: ÅSUB, prel. uppgift 2013)

I Figur 8 framgår att kommunernas årsbidrag ökade mycket från år 2007 till 2008, då landskapsandelsreformen trädde i kraft. De åländska kommunernas årsbidrag ökade från 9,1 miljoner euro till 18,1 miljoner euro mellan år 2007 och 2008. År 2009 var även ett bra år för kommunerna.

Samfundsskatterna sjönk rejält år 2010 vilket påverkade årsbidraget negativt. År 2010 indexjusterades ju inte heller landskapsandelarna. En tillfällig topp i samfundsskatter skedde år 2011, men år 2012 och 2013 sjönk sedan årsbidraget igen. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att årsbidraget påverkas av skattesatserna också, exempelvis Kökar höjde skatterna år 2012 och Mariehamn höjde skatterna år 2009. Skatternas utveckling kan ses i sin helhet på sidan 42. En viktig poäng att nämna redan nu är att det behövs högre årsbidrag för de regioner som inte erhåller landskapsandelar för investeringar. I nuläget erhåller bara Skärgårdskommunerna och Geta denna sorts landskapsandel. En förklaring till varför Mariehamns årsbidrag var så högt 2011 var en extra post inom samfundsskatterna, som redovisades till kommunerna år 2011. År 2012 och 2013 var samfundsskatterna mindre än hälften av år 2011, den i övrigt sjunkande trenden kan till stor del förklaras av att samfundsskatterna sjunkit för Åland.

Tabell 4. Årsbidrag per kommun 2007-2013, 1 000-tals euro (Åsub)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Medel	Medel	Medel	Skilln. 2005-2007 : illn. 2008-2010 : illn. 2005-2007		
										2005-2007	2008-2010	2011-2013	mot 2008-2010	mot 2011-2013	mot 2011-2013
Brändö	85	251	261	516	705	374	515	253	461	199	532	410	167 %	-23 %	106 %
Eckerö	19	84	-309	1 014	1 041	736	1 128	662	437	-69	930	742	1455 %	-20 %	1181 %
Finsström	-88	412	527	747	1 783	1 608	1 446	754	919	284	1379	1040	386 %	-25 %	267 %
Föglö	245	331	399	898	707	430	546	154	258	325	678	319	109 %	-53 %	-2 %
Geta	85	132	228	209	239	321	326	472	467	148	256	422	73 %	64 %	184 %
Hammarland	37	520	258	1 574	1 185	853	1 223	812	-8	272	1204	676	343 %	-44 %	149 %
Jomala	546	904	951	1 513	2 956	2 357	2 532	2474	2 386	800	2275	2464	184 %	8 %	208 %
Kumlinge	128	241	45	333	308	270	-48	34	115	138	304	34	120 %	-89 %	-76 %
Kökar	137	129	183	109	-4	29	-106	-166	96	150	45	-59	-70 %	-231 %	-139 %
Lemland	437	484	649	1 292	1 482	837	441	130	226	523	1204	266	130 %	-78 %	-49 %
Lumparland	158	85	156	297	275	168	217	-6	-46	133	247	55	85 %	-78 %	-59 %
Saltvik	186	769	270	1 382	843	632	867	898	600	408	952	788	133 %	-17 %	93 %
Sottunga	26	51	238	181	0	-90	-60	-98	48	105	30	-37	-71 %	-221 %	-135 %
Sund	394	252	435	897	816	222	93	-61	80	360	645	37	79 %	-94 %	-90 %
Vårdö	244	81	-17	323	248	141	87	147	75	103	237	103	131 %	-57 %	0 %
Mariehamn	4 404	5 455	4 872	7 525	9 306	6 240	9 745	5759	5 141	4910	7690	6882	57 %	-11 %	40 %
Landskomm.	2 639	4 726	4 274	11 285	12 584	8 888	9 207	6 459	6 114	3880	10919	7260	181 %	-34 %	87 %
-Landsbygden	1 774	3 642	3 165	8 925	10 620	7 734	8 273	6 135	5 061	2860	9093	6490	218 %	-29 %	127 %
-Skärgården	865	1 084	1 109	2 360	1 964	1 154	934	324	1 053	1019	1826	770	79 %	-58 %	-24 %
Hela Åland	7 043	10 181	9 146	18 810	21 890	15 128	18 952	12 218	11 255	8790	18609	14142	112 %	-24 %	61 %

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

*Preliminära uppgifter

Det är alltså tydligt att årsbidraget stärktes i och med reformen som trädde i kraft 1.1.2008, årsbidraget stärktes ju tydligt från år 2007 till 2008 samt över treårsperioden 2005-2007 till treårsperioden 2008-2010. Till perioden 2011-2013 är det sedan tydligt att årsbidraget börjar sjunka, skillnaden mellan perioden är minus 24 procent för hela Åland. Sett mellan perioderna 2005-2007 till 2011-2013 har årsbidraget ändå ökat, med 61 procent. Det måste dock poängteras att skillnaden mellan 2011 och 2013 är påtaglig, och med ett kortare medeltalsintervall så hade det varit ännu tydligare att årsbidraget sjunkit rejält mellan 2011 till 2013. Mellan år 2011 och 2013 har årsbidraget gått från 19 miljoner till 11 miljoner vilket alltså kunde tyda att om trenden fortsätter så kommer årsbidraget för kommunerna ännu bara sjunka. Således närmar sig årsbidraget i slutet av 2013 samma nivå som år 2007, då reformen började genomföras för att just höja årsbidragen.

Alla kommuner utom Geta och Jomala har ett försämrat årsbidrag över perioderna 2008-2010 till 2011-2013. Jämfört med perioden 2005-2007 mot 2008-2010 så ökade de flesta kommuner sitt årsbidrag, men två kommuner, Kökar och Sottunga, fick faktiskt ett försämrat årsbidrag. Dessa två kommuners årsbidrag försämrades ytterligare till 2011-2013.

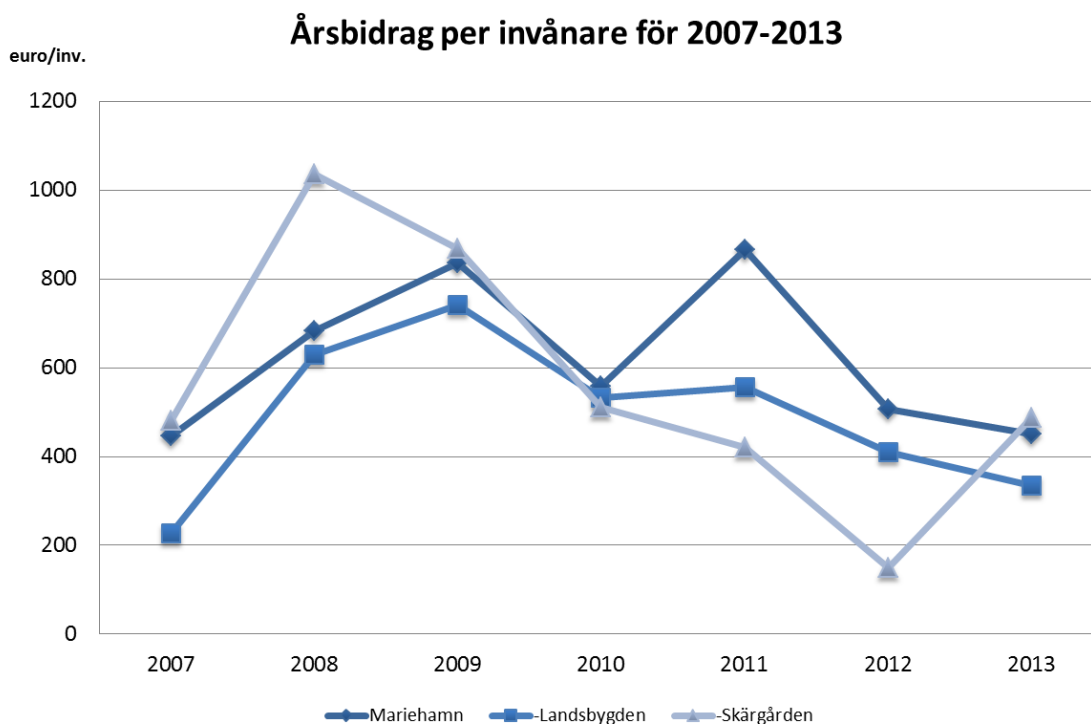
Skillnaderna mellan kommunerna är även påtagliga. Sju kommuner hade år 2013 årsbidrag som är lägre än år 2007. Dessa kommuner är Föglö, Hammarland, Kökar, Lemland, Lumparland, Sottunga och Sund. Två av dessa kommuner hade negativa årsbidrag 2013 (markerade med rött).

För skärgårdskommunerna totalt sett har årsbidraget försvagats under perioden. För perioden 2008-2010 hade ju skärgården ett årsbidrag på i medeltal 1,8 miljoner, för att sedan sänkas till 0,8 miljoner för 2011-2013. Sett ända från 2005-2007 har faktiskt årsbidraget också sjunkit, från 1 miljon euro till just 0,8 miljoner euro. För landsbygden ökade årsbidraget till 2008-2010 (2,9 miljoner till 9,1 miljoner), för att sedan igen sjunka till 2011-2013 (från 9,1 miljoner till 6,5 miljoner). Även Mariehamns årsbidrag steg inledningsvis (från 5,0 miljoner euro till 7,7 miljoner euro) för att sedan sjunka igen till perioden 2011-2013 (6,9 miljoner).

Årsbidraget påverkas dock av kommunens skatteprocent, och både höjningar och sänkningar har gjorts i både kommuner med ökade och kommuner med minskade årsbidrag under perioden (se Tabell 10).

5.2.2 ÅRSBIDRAG PER INVÅNARE MINSKAR FRÅN ÅR 2007-2013

En jämförelse av årsbidraget per invånare ger en bild av utvecklingen i förhållande till befolkningsunderlaget. Utvecklingen av årsbidraget per invånare från år 2007 presenteras dels övergripande för regionerna i Figur 9, samt mer detaljerat för varje kommun i Figur 10. Det genomsnittliga årsbidraget per invånare ökade från 337 euro per invånare till 685 euro per invånare från 2007 till 2008 då reformen genomfördes. År 2013 hade beloppet sjunkit till 393 euro per invånare, vilket alltså är nästan samma nivå som 2007.

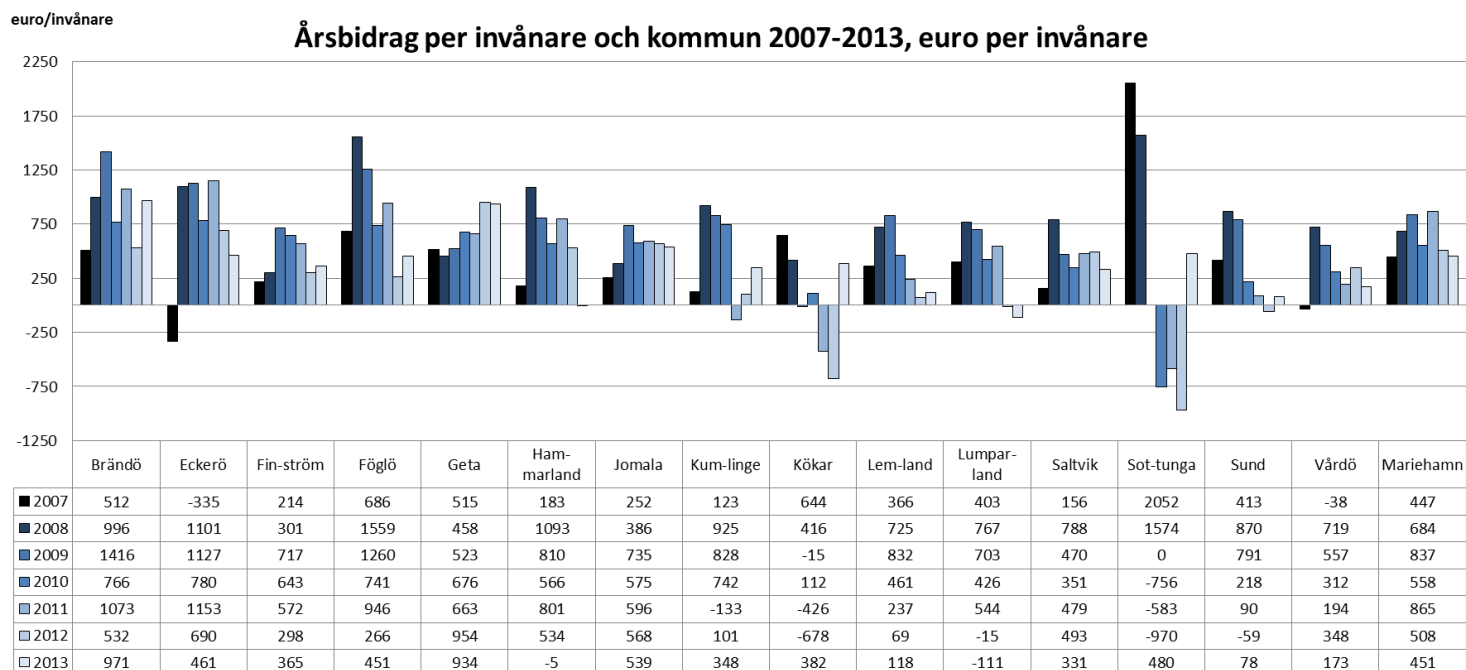


Figur 9. Årsbidrag per invånare den 1.1. år 2007-2013* (Data: ÅSUB, prel. uppgift 2013)

I Figur 9 ovan framgår att årsbidraget per invånare ökade markant från år 2007 till år 2008. Därefter steg det igen till år 2009 till 789 euro per invånare, för att sjunka till 2010 (540 euro per invånare). Årsbidraget återhämtade sig en aning till år 2011 (668 euro per invånare) för att sedan sjunka till 2012 (429 euro per invånare) och 2013 (393 euro per invånare). Det är också tydligt att Skärgårdens årsbidrag per invånare varierar en hel del mellan åren, samt att Mariehamns årsbidrag per invånare är aningen högre över tid mellan de olika regionerna. En vidare tolkning av hur olika kommuners årsbidrag per invånare förhåller sig till varandra över tid finns även i Tabell 5 med tillhörande text.

I Figur 10 nedan, framgår mer detaljerat årsbidragen per invånare och kommun och år. Från 2007 till 2013 har årsbidraget alltså ökat en aning, med 16,6 procent. Sett från år 2008 så har årsbidraget per invånare totalt sett minskat med 42,7 procent. Finström, Geta och Jomala är de enda kommunerna som ökat sina årsbidrag per invånare från år 2008 till år 2013.

Två kommuner, Hammarland och Lumparland hade negativa årsbidrag år 2013. Viktigt att påminna om är dock att Hammarland bytte bosättningsstrukturgrupp år 2013, och således erhöll lägre landskapsandelar i nya gruppen. Det första året efter reformens genomförande var samtliga kommuners årsbidrag positiva. Även räknat per invånare är skillnaderna mellan kommunernas betydande. Högst årsbidrag per invånare hade år 2013 Brändö och Geta, båda i bgr 1.



Figur 10. Årsbidrag per invånare och kommun 2007-2013, euro per invånare (Åsub)

Nedan i Tabell 5 framgår de procentuella skillnaderna i årsbidrag mellan 2007 och 2013, samt 2008 och 2013. I bildens högra del finns även ett medeltal på kommunernas årsbidrag per invånare för 2008-2010, samt 2011-2013. Detta är ett försök att se skillnader mellan kommunerna över tid.

Som ses är medelvärdet, för år 2008-2010, för hela Åland 671,5 euro per invånare. Största skillnaden mot den siffran har Brändö, med hela 58 procent högre årsbidrag per invånare. Kökar's årsbidrag per invånare är i genomsnitt för åren ungefär 75 procent lägre än vad genomsnittet för Åland. Sett till regionerna så har Mariehamn 3 procent högre än medelvärdet, landsbygden 6 procent lägre och skärgården 20 procent högre än medelvärdet.

Till år 2011-2013 minskade årsbidraget per invånare. För denna period är medeltalet 496,6 euro per invånare, en sänkning med 26 procent från föregående treårsperiod. Även här har Brändö det högsta medeltalet av alla kommuner. Sottunga och Kökar har ett negativt årsbidrag per invånare över perioden, och Sottungas skillnad mot medeltalet för hela Åland är hela 172 procent lägre. Mariehamn har denna period 22 procent högre årsbidrag per invånare i medeltal, landsbygden 13 procent lägre och skärgården 29 procent lägre än medeltalet för hela Åland.

Variationer mellan åren påverkar naturligtvis utfallet på dessa siffror, och det faktum att små kommuner tenderar variera mer, men det är tydligt att det är skillnader mellan kommunerna. Kökar's Årsbidrag per invånare är ju till och med negativt för åren 2011-2013, medan det i Brändö är ca 1000 euro mer per invånare under samma period.

Det är även tydligt att årsbidraget minskat mycket under 2011-2013, jämfört med tidigare treårsperiod. Endast en kommun, Geta, har ökat sitt årsbidrag per invånare under den senare perioden.

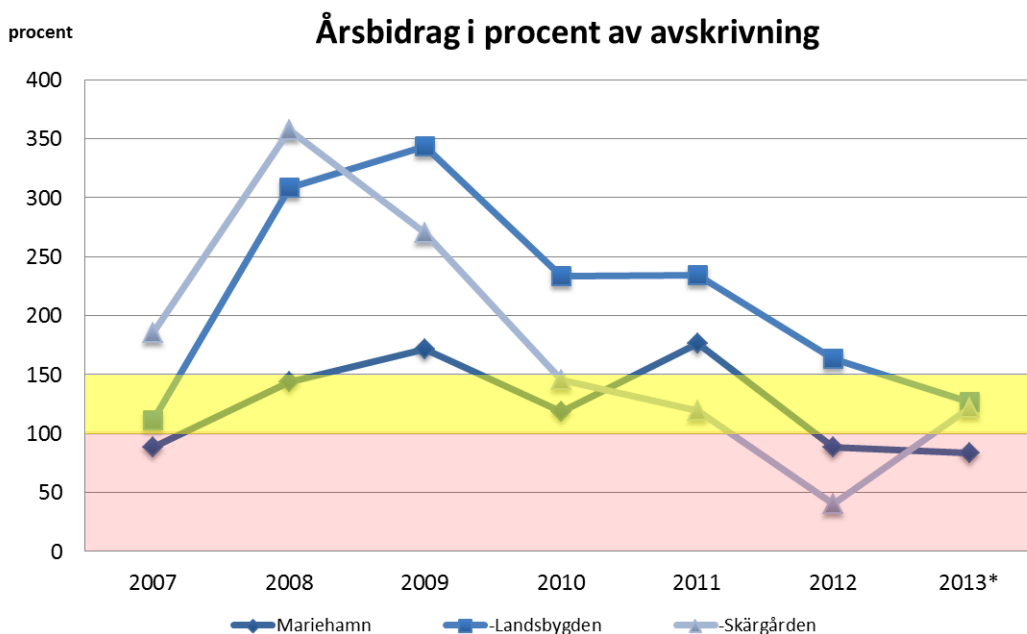
Tabell 5. Skillnad i årsbidrag mellan kommuner (Data: Åsub)

	Årsbidrag per invånare		Medeltal 2008-2013 Årsbidrag per inv				Skillnad medeltal 2008-2010 mot 2011-2013
	2007-2013 Skillnad, %	2008-2013 Skillnad, %	3års medeltal Årsbidrag per invånare 2008-2010	Kommunens avvikelse från "Hela Åland"	3års medeltal Årsbidrag per invånare 2011-2013	Kommunens avvikelse från "Hela Åland"	
Brändö	89,6 %	-2,6 %	1 059,4	58%	858,3	73%	-19%
Eckerö	237,8 %	-58,1 %	1 002,7	49%	768,1	55%	-23%
Finström	70,0 %	21,2 %	553,6	-18%	411,6	-17%	-26%
Föglö	-34,2 %	-71,1 %	1 186,9	77%	554,6	12%	-53%
Geta	81,5 %	103,8 %	552,4	-18%	850,0	71%	54%
Hammarland	-102,837 %	-100,5 %	822,9	23%	443,3	-11%	-46%
Jomala	114,0 %	39,6 %	565,5	-16%	567,8	14%	0%
Kumlinge	183,4 %	-62,3 %	831,6	24%	105,4	-79%	-87%
Kökar	-40,6 %	-8,1 %	170,9	-75%	-240,3	-148%	-241%
Lemland	-67,9 %	-83,8 %	672,6	0%	141,2	-72%	-79%
Lumparland	-127,6 %	-114,5 %	632,4	-6%	139,1	-72%	-78%
Saltvik	112,2 %	-58,0 %	536,5	-20%	434,2	-13%	-19%
Sottunga	-76,6 %	-69,5 %	272,5	-59%	-357,6	-172%	-231%
Sund	-81,2 %	-91,1 %	626,2	-7%	36,3	-93%	-94%
Vårdö	552,4 %	-75,9 %	529,5	-21%	238,4	-52%	-55%
Mariehamn	1,0 %	-34,0 %	692,7	3%	608,0	22%	-12%
Landskommunerna	34,6 %	-48,4 %	657,4	-2%	423,0	-15%	-36%
-Landsbygden	47,6 %	-46,8 %	633,8	-6%	433,4	-13%	-32%
-Skärgården	1,1 %	-52,9 %	804,5	20%	352,7	-29%	-56%
Hela Åland	16,6 %	-42,7 %	671,5	0%	496,6	0%	-26%

5.2.3 ÅRSBIDRAGETS ANDEL AV AVSKRIVNINGAR MINSKAR

Årsbidraget ska som nämnts täcka avskrivningar och amorteringar. Ett centralt nyckeltal för att sätta årsbidraget i relation till investeringstakten är årsbidraget i procent av avskrivningarna. Lägsta normnivån är 100 procent. Om årsbidraget långsiktigt är lägre än avskrivningarna betyder det att investeringskostnaderna varit för höga i förhållande till intjäningsnivån för kommunen. Eftersom det nu gällande landskapsandelssystemet förutsätter att kommunerna har en viss buffert inför framtida investeringar kan en rimlig målsättning vara att årsbidraget är 150 procent av de årliga avskrivningarna (ÅKF 2009). Det här måttet förutsätter då även att kommunen gör avskrivningar som är rimliga i förhållande till investeringsnivån, avskrivningarna presenteras även som helhet i Bilaga 5 – Skatteutveckling, kostnader och avskrivningar, se Tabell 43.

Årsbidraget i procent av avskrivningarna presenteras övergripande för regionerna i Figur 11, samt mer detaljerat per kommun i Tabell 6. I Figur 11 framgår att årsbidraget i procent av avskrivningen ökade markant från år 2007 till år 2008, för att sedan sakta sjunka. År 2007 var procentsatsen i medeltal 102, vilket steg år 2008 till 214, för att sedan till år 2013 sjunka till samma nivå som år 2007, d.v.s. 102.



Figur 11. Årsbidrag i procent av avskrivningar 2007-2013* (ÅSUB)

I tabellen har de kommuners relationstal som ligger under 100 procent, alltså där årsbidraget inte täcker avskrivningarna, markerats med orange färg och de årsbidrag som är under 150 procent med gult.

Tabell 6. Årsbidrag i procent av avskrivningarna 2007-2013* (100 * årsbidrag / av- och nedskrivningar) per kommun och år (Åsub)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Medeltal	Skillnad %-enh.	Medeltal	Skillnad %-enh.	Skillnad 2008-2010
								2008-2010	hela Åland	2011-2013	hela Åland	mot 2011-2013, %-enh.
Brändö	176	300	396	189	242	116	184	295	91	181	46	-114
Eckerö	-112	361	365	239	342	182	116	322	117	213	78	-109
Finström	96	132	325	275	247	127	155	244	40	176	41	-68
Föglö	212	470	278	178	223	62	110	309	105	132	-4	-177
Geta	197	188	190	251	235	326	354	210	5	305	169	95
Hammarland	76	603	411	265	365	239	-2	426	222	201	65	-226
Jomala	144	213	375	286	301	301	270	291	87	291	156	0
Kumlinge	54	438	385	325	-62	40	108	383	179	29	-106	-354
Kökar	333	151	-6	28	-143	-202	117	58	-146	-76	-211	-134
Lemland	184	345	370	198	109	32	39	304	100	60	-75	-245
Lumparland	129	232	205	117	143	-4	-30	185	-19	36	-99	-149
Saltvik	110	536	268	172	193	146	99	325	121	146	11	-179
Sottunga	1 035	787	0	-391	-261	-350	117	132	-72	-165	-300	-296
Sund	223	446	402	104	32	-20	25	317	113	13	-123	-305
Vårdö	-17	254	185	98	57	98	50	179	-25	68	-67	-111
Mariehamn	89	144	172	119	177	89	84	145	-60	116	-19	-28
Landskomm.	124	317	330	217	214	142	126	288	84	160	25	-128
-Landsbygden	111	308	344	233	235	164	126	295	91	175	40	-120
-Skärgården	185	357	271	146	119	40	122	258	54	94	-42	-164
Hela Åland	102	214	237	162	193	110	102	204	0	135	0	-69

Även i presentationen per kommun framgår det att årsbidraget i förhållande till avskrivningar stärktes betydligt med 2008 års reform. För kommunerna som helhet är årsbidragsprocenten bra, med marginal över 150 procent efter reformen. Inte en enda kommun hade en årsbidragsprocent under 100 det första året då den nya modellen tillämpades. År 2013 hade sju kommuner ett årsbidrag som var mindre än 100 procent av avskrivningarna. Två av dessa sju kommuner hade negativa siffror. Fem kommuner hade därtill årsbidrag som är lägre än 150 procent av avskrivningarna, men likväl över 100 procent.

3 års medeltal har räknats ut, för år 2008-2010 samt 2011-2013, så som även i Tabell 5 tidigare, för att undersöka skillnader mellan kommunerna. Av medeltalet framgår att kommunerna som helhet ligger väl över gränsen på 150 för åren 2008-2010, då årsbidraget av avskrivningar ligger på 204 under tidsperioden. Till åren 2011-2013, minskar dock årsbidraget i förhållande till avskrivningar, med 69 procentenheter. Då var medeltalet för Åland 135. År 2013 ligger två kommuner på negativa siffror samt totalt sju kommuner har ett förhållande på under 100 procent, d.v.s. sju kommuners årsbidrag räckte inte till avskrivningarna (inklusive de två kommuner som hade negativt årsbidrag/avskrivningar). Ytterligare tre kommuner ligger i gränsvärdet på mellan 100 och 150.

Även i dessa siffror framgår de tydliga skillnaderna mellan kommunerna, exempelvis Geta täcker sina avskrivningar med årsbidrag hela 3 gånger under 2011-2013, medan Kökar har negativa siffror.

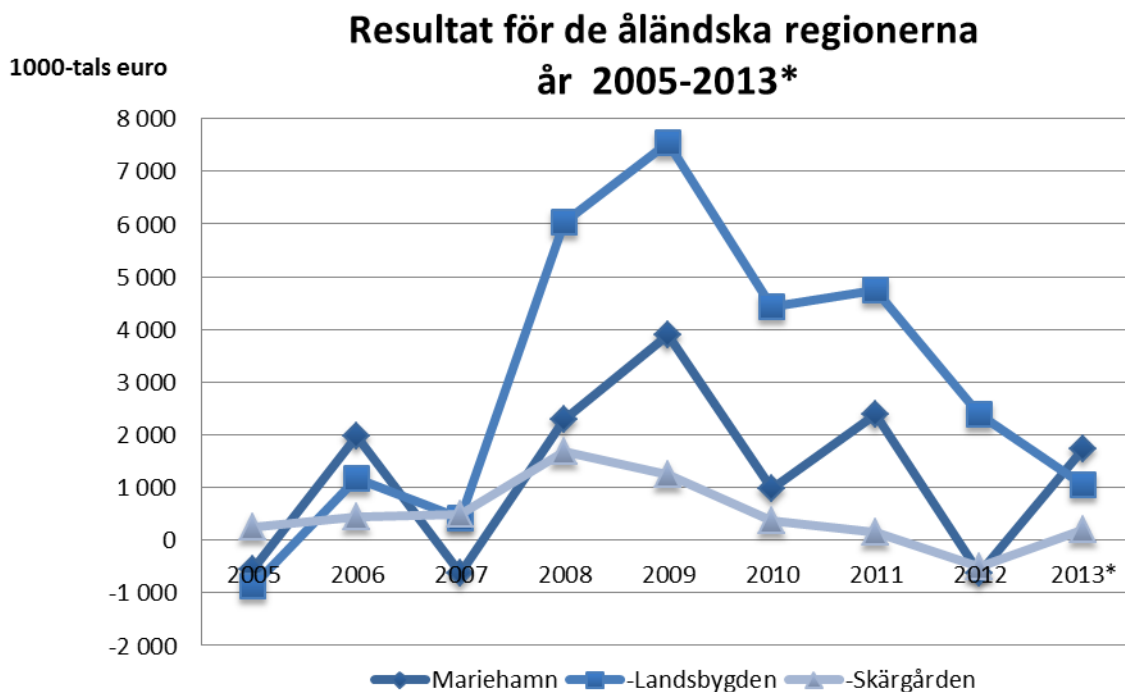
Medeltalet för 2008-2010 visar att jämförelsetalet för Åland är över normen, alltså över 150. För åren 2011-2013 sjönk jämförelsetalet till en acceptabel andel på 135, alltså mellan 100 och 150. Således är årsbidraget av avskrivningarna sett över hela perioden acceptabelt för avskrivningar, men då trenden pekar nedåt, och normtalet för år 2013 endast var 103 i medeltal, finns risk att allt fler kommuner riskerar att inte ha råd med avskrivningar.

En av målsättningarna landskapsandelssystemet var att kommunernas årsbidrag bör stärkas, och täcka avskrivningar. Det kan diskuteras (se diskussion) hur bra en sådan målsättning är, då årsbidraget påverkas av flera faktorer än landskapsandelarna – skatteinkomster och kostnader. Däremot kan här konstateras att inte årsbidraget med råge täcker avskrivningarna för år 2012 och 2013, och att trenden är negativ.

5.2.4 KOMMUNERNAS RESULTAT ÖKADE FRÅN PERIODEN 2005-2007 TILL 2008-2010, FÖR ATT SEDAN SJUNKA TILL 2011-2013

Om från årsbidraget dras bort avskrivningar, nedskrivningar och extraordinära poster fås räkenskapsperiodens **resultat**. Utvecklingen av resultatet per region från 2005 framgår av följande Figur 12, samt kommunvis i Tabell 7. En kommun borde inte uppvisa negativt resultat under en längre period. Men dagens landskapsandelssystem bör resultatet snarare vara *positivt* för att ge utrymme för framtida investeringar.

Då resultatet varierar mycket mellan år, så tas även åren 2005-2006 med. Som synliggörs i figuren nedan hade de åländska kommunerna ett lågt resultat för åren 2005-2007, och i och med reformen av kandskapsandelssystemet steg resultatet ordentligt. På senare år har resultatet minskat för regionerna. Tydligt är även att landsbygden totalt sett haft ett bättre resultat jämfört med de andra regionerna Mariehamn och Skärgården. En orsak till att Mariehamns resultat är betydligt lägre än årsbidraget är pga. att de har stora avskrivningar och nedskrivningar som belastar resultatet.



Figur 12. Resultat för de åländska regionerna, 1000-tals euro (ÅSUB, prel. uppgifter 2013)

Tabell 7. Räkenskapsperiodens resultat per kommun 2005-2013*, 1 000-tals euro (Åsub)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	211	Medel	Medel	Medel	Skilln. 2008-2010 mot 2011-2013
											2005-2007	2008-2010	2011-2013	
Brändö	-96	133	113	344	526	176	302	36	211	50	349	183	-48%	
Eckerö	-234	-179	-584	734	756	428	798	298	59	-332	639	385	-40%	
Finström	-545	-143	-20	179	1 234	1 022	860	159	325	-236	812	448	-45%	
Föglö	68	150	211	707	454	188	301	-96	24	143	450	76	-83%	
Geta	-42	28	112	98	113	193	187	327	335	33	135	283	110%	
Hammarland	-239	252	-82	1 313	897	531	888	472	-366	-23	914	331	-64%	
Jomala	-140	491	391	801	2 168	1 533	1 691	1653	1 503	247	1 501	1 616	8%	
Kumlinge	24	61	-39	232	228	187	-126	-52	9	15	216	-56	-126%	
Kökar	80	74	102	37	-74	-74	-180	-249	32	85	-37	-132	-258%	
Lemland	101	132	296	918	1 081	413	36	-281	-359	176	804	-201	-125%	
Lumparland	49	5	35	169	141	25	65	-154	-197	30	112	-95	-185%	
Saltvik	-40	529	24	1 124	528	265	417	281	-5	171	639	231	-64%	
Sottunga	-1	26	215	158	-10	-114	-83	-131	7	80	11	-69	-709%	
Sund	211	67	239	697	613	10	-196	-367	-237	172	440	-267	-161%	
Vårdö	163	-4	-118	196	114	-3	-65	-2	-75	14	102	-47	-146%	
Mariehamn	-551	1 966	-623	2 290	3 888	978	2 400	-621	1 724	264	2 385	1 168	-51%	
Landskomm.	-640	1 622	895	7 707	8 769	4 780	4 895	1 894	1 266	626	7 085	2 685	-62%	
-Landsbygder	-879	1 182	411	6 033	7 531	4 420	4 746	2 388	1 058	238	5 995	2 731	-54%	
-Skärgården	239	440	484	1 674	1 238	360	149	-494	208	388	1 091	-46	-104%	
Hela Åland	-1 192	3 588	272	9 997	12 657	5 758	7 295	1 273	2 990	889	9 471	3 853	-59%	

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

*Preliminära uppgifter

Också för resultatet syns en betydande förbättring året efter att landskapsandelsreformen genomfördes. Alla kommuner hade positiva resultat år 2008, vilket inte var fallet året före. De negativa resultaten i tabellen har tydliggjorts med rött typsnitt.

Utvecklingen från 2008 fram till 2013 visar att Hammarland, Lemland, Lumparland, Saltvik, Sund och Vårdö har negativa resultat för 2013. Medeltalet för åren 2008-2010 jämfört med medeltalet för år 2011-2013 visar att alla kommuner utom Geta och Jomala har försämrat sina resultat under perioden. Geta och Jomala har under dessa år legat fördelaktigt inom sina bosättningsstrukturgrupper. Totalt sett har de åländska kommunernas resultat sjunkit med 59 procent under senaste treårsperiod.

Att resultatet för år 2011 är så mycket bättre än för år 2010 förklaras främst av den tillfälliga ökningen av samfundsskattens avkastning.

Även i dessa siffror är skillnaderna mellan kommunerna i ögonfallande. Kökars resultat har minskat mycket under landskapsandelsperioden 2008-2013, medan Getas resultat ökat starkt. Även skillnader mellan de kommuner vars resultat minskat är stor.

5.2.5 RESULTAT I FÖRHÅLLANDE TILL AVSKRIVNINGAR

Om resultatet analyseras lite närmare genom att se på resultatet i procent av avskrivningarna så skulle det vara önskvärt att resultatet är minst 50 procent av avskrivningarna (ÅKF 2009). Nyckeltalet per kommun från år 2007 presenteras i följande Tabell 8. De resultat som är under 50 procent av avskrivningarna har markerats med gult.

Tabell 8. Räkenskapsperiodens resultat i procent av avskrivningarna (100 * resultat/av- och nedskrivningar) per kommun och år 2007-2013* (Åsub)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Medel 2008-2010	Medel 2011-2013	Skilln. 2008-2010 mot 2011-2013, %-enh.
	Brändö	76	200	296	89	142	17	84	195	81
Eckerö	-212	261	265	139	242	82	16	222	113	-109
Finström	-4	32	225	175	147	27	55	144	76	-68
Föglö	112	370	179	78	123	-39	10	209	32	-177
Geta	97	88	90	151	135	226	254	110	205	95
Hammarland	-24	503	311	165	265	139	-102	326	101	-226
Jomala	59	113	275	186	201	201	170	191	191	0
Kumlinge	-46	305	285	225	-162	-60	8	272	-71	-343
Kökar	185	51	-106	-73	-243	-304	39	-42	-169	-127
Lemland	84	245	270	98	9	-68	-61	204	-40	-244
Lumparland	29	132	105	17	43	-104	-130	85	-64	-149
Saltvik	10	436	168	72	93	46	-1	225	46	-180
Sottunga	935	687	-100	-496	-361	-468	17	30	-271	-301
Sund	123	347	302	5	-68	-120	-75	218	-88	-305
Vårdö	-116	154	85	-2	-43	-1	-50	79	-31	-110
Mariehamn	-11	44	72	19	43	-10	28	45	21	-24
Landskomm.	26	217	230	116	114	42	26	188	60	-127
-Landsbygde	14	208	244	133	135	64	26	195	75	-120
-Skärgården	81	253	171	45	19	-61	24	156	-6	-162
Hela Åland	3	114	137	61	74	12	27	104	38	-66

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

*Preliminära uppgifter

Även i förhållande till avskrivningarna förbättrades resultatet för kommunsektorn som helhet avsevärt genom landskapsandelsreformen till år 2008. Men för tre kommuner, Geta, Kökar och Sottunga, minskade resultatet från 2007 till 2008. Två kommuner, Finström och Mariehamn, hade ett resultat under 50 procent av avskrivningarna 2008.

År 2013 hade tolv kommuner ett resultat som var mindre än 50 procent av avskrivningarna. Fem kommuner hade ett negativt resultat i procent av avskrivningarna. Geta uppvisade samtidigt ett resultat som var över 200 procent av avskrivningarna. Skillnaderna mellan kommunerna är således påtaglig. Sett i medeltal för 2008 till 2010 var resultat i procent av avskrivningarna 104 procent, för att sedan sjunka till 38 procent år 2011-2013. En påtaglig sänkning även här. Alla kommuner utom Geta och Jomala hade försämrat nyckeltalet resultat i förhållande till avskrivningar från perioden 2008-2010 till 2011-2013.

Det är alltså även här tydligt att trenden pekar nedåt, även om under första delen av perioden var tillfredsställande.

5.2.6 RESULTAT I FÖRHÅLLANDE TILL VERKSAMHETSINTÄKTER, SKATTEINTÄKTER OCH LANDSKAPSANDELAR

Ett annat sätt att analysera resultatet är att sätta resultatet (före reserveringar) i relation till de totala intäkterna, det vill säga verksamhetsintäkter, skatteintäkter och landskapsandelar. Räkenskapsperiodens resultat borde vara minst 3 procent av de totala intäkterna (ÅKF 2009¹⁴). Resultatet i procent av de totala intäkterna framgår av Tabell 9. På liknade sätt som i tidigare tabeller har de nyckeltal som ligger under den rekommenderade nivån gulmarkerats.

Tabell 9. Räkenskapsperiodens resultat i procent av de totala intäkterna 2007-2013* (100 *resultat / (verksamhetens intäkter + skatteintäkter + landskapsandelar)) per kommun och år (Åsub)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Medel	Medel	Skilln. 2008-2010 mot 2011-2013, %enh.
								2008-2010	2011-2013	
Brändö	4,1	10,8	15,8	5,9	9,8	1,2	6,8	10,8	5,9	-4,9
Eckerö	-13,3	13,2	13,1	7,6	12,7	4,7	1,0	11,3	6,2	-5,1
Finström	-0,2	1,5	9,7	8,0	6,5	1,2	2,5	6,4	3,4	-3,0
Föglö	6,1	16,5	11,1	4,7	6,8	-2,2	0,6	10,8	1,7	-9,0
Geta	4,5	3,7	4,1	6,7	6,4	11,1	10,6	4,8	9,4	4,5
Hammarland	-1,5	18,7	12,5	7,5	11,6	6,2	-5,1	12,9	4,2	-8,7
Jomala	2,6	4,6	11,4	7,9	8,4	8,2	6,9	8,0	7,8	-0,2
Kumlinge	-2,1	10,3	10,4	8,4	-5,9	-2,4	0,4	9,7	-2,6	-12,3
Kökar	5,7	2,0	-4,1	-4,4	-10,8	-14,9	1,7	-2,2	-8,0	-5,8
Lemland	4,2	11,0	12,3	4,8	0,4	-3,1	-3,7	9,4	-2,1	-11,5
Lumparland	1,9	8,2	6,6	1,2	2,7	-6,4	-8,5	5,3	-4,1	-9,4
Saltvik	0,4	13,8	6,6	3,3	4,8	3,2	-0,1	7,9	2,6	-5,2
Sottunga	25,8	19,6	-1,3	-12,6	-10,1	-16,0	0,9	1,9	-8,4	-10,3
Sund	5,4	13,0	10,8	0,2	-3,3	-6,3	-4,0	8,0	-4,5	-12,5
Vårdö	-6,0	8,2	4,5	-0,1	-2,4	-0,1	-2,7	4,2	-1,7	-5,9
Mariehamn	-0,9	3,1	5,0	1,3	2,9	-0,8	2,2	3,1	1,4	-1,7
Landskomm.	1,3	9,3	10,1	5,5	5,4	2,1	1,4	8,3	2,9	-5,4
-Landsbygde	0,7	8,8	10,5	6,1	6,2	3,1	1,4	8,5	3,6	-4,9
-Skärgården	3,8	11,3	8,4	2,5	1,0	-3,3	1,4	7,4	-0,3	-7,7
Hela Åland	0,2	6,3	7,7	3,5	4,2	0,7	1,7	5,9	2,2	-3,6

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

*Preliminära uppgifter

Före landskapsandelsreformen hade majoriteten av kommunerna ett lågt resultat i förhållande till de totala intäkterna. Resultatet stärktes betydligt genom reformen, helt i enlighet med målsättningarna. År 2008 hade alla kommuner ett positivt resultat och för endast två kommuner, Kökar och Finström, var resultatet i procent av de totala intäkterna lägre än rekommenderade 3 procent.

År 2013 hade tretton kommuner ett resultat som var lägre än 3 procent av de samlade intäkterna. Lumparland hade det lägsta relationstalet med ett resultat som är -8,5 procent av intäkterna. Det starkaste resultatet i relation till intäkterna har Geta vars resultat utgör hela 10,6 procent av de totala intäkterna. I 3-års medeltal sjönk relationstalet från 5,9 från perioden 2008-2010 till 2,2 för perioden 2011-2013. Från år 2011 till år 2013 syns vidare att flera kommuner har fått ett resultat lägre än 3 procent av samlade intäkterna. År 2011 var totala andelen 4,2, vilket sjönk till 0,7 och sedan till 1,7 år 2013.

När det gäller de poster som kommer efter räkenskapsperiodens resultat, nämligen förändring i avskrivningsdifferenser, reserver och fonder, så har årligen endast ett fåtal kommuner gjort sådana förändringar under räkenskapsperioden.

¹⁴ Ekonomi i balans relationstal vid bedömning av kommunal ekonomi, Ålands kommunförbund 2009.

5.2.7 KOMMUNERNAS SKATTEPROCENT OCH TOTALA SKATTEINTÄKTER

Som noterades vid analysen av kommunernas årsbidrag och resultat så påverkas dessa nyckeltal av kommunens skattesats. Om skatteprocenten höjs ökar skatteinkomsterna och de här nyckeltalen stärks. Om skatteprocenten sänks försvagas årsbidraget och resultatet. I Tabell 10 presenteras därför skatteprocenterna och skatteinkomsterna per kommun från år 2007. De visas även för respektive bgr, märk väl att Hammarland bytte bgr under år 2013. Åren 2014 och 2015 är preliminära men tas ändå med här, dock tas inte hänsyn till eventuella bgr-byten dessa år i layouten.

Tabell 10. Kommunernas skatteprocenter (%) och totala skatteintäkter (1000-tals euro) enligt bokslut 2007-2013. Skatteintäkter för 2014 och 2015 är baserat på budgetuppgifter. (Åsub)

Nominella skattesatser (%)	Skatteintäkter (1000-tals euro)									Skillnad										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	(även inklusive samfund-, o fastighetsskatter)				intäkt. 2008	Medel	Medel	Skilln. 2008-			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	mot 2013	2008-2010	2011-2013	2010-2013
Geta	18,50	18,50	18,50	18,50	17,75	17,50	17,50	17,50	17,50	811	965	988	975	1 009	1 155	1 083	12,2 %	976	1 082	10,9 %
Brändö	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	16,75	16,75	16,75	1 201	1 302	1 464	1 360	1 421	1 267	1 536	18,0 %	1 375	1 408	2,4 %
Föglö	17,00	17,00	17,00	17,00	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	1 566	1 852	1 793	1 596	1 948	1 797	1 755	-5,2 %	1 747	1 833	4,9 %
Vårdö	17,50	17,50	17,50	17,50	18,00	18,00	18,00	18,50	18,50	939	1 075	992	919	1 037	1 087	1 019	-5,2 %	995	1 048	5,3 %
Kumlinge	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	894	1 129	1 042	1 179	1 055	1 014	1 030	-8,8 %	1 117	1 033	-7,5 %
Sottunga	17,50	17,50	17,50	17,50	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	400	379	297	349	361	381	360	-5,0 %	342	367	7,5 %
Kökar	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	19,50	19,50	19,75	19,75	623	762	663	671	705	710	818	7,3 %	699	744	6,5 %
BG1 (medel för kom)	17,66	17,66	17,66	17,68	17,65	17,77	17,71	17,82	17,82	919	1 066	1 034	1 007	1 077	1 059	1 086	1,8 %	1 036	1 074	3,7 %
Eckerö	18,00	18,00	18,25	18,25	18,00	18,00	18,00	18,50	18,50	2 247	2 401	2 432	2 482	2 916	2 620	2 643	10,1 %	2 438	2 726	11,8 %
Sund	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	19,00	19,00	19,50	19,50	2 468	2 639	2 749	2 852	2 803	3 127	3 036	15,0 %	2 747	2 989	8,8 %
Lumparland	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	19,50	19,50	1 043	1 158	1 111	1 179	1 326	1 302	1 376	18,8 %	1 149	1 335	16,1 %
BG2 (medel)	18,32	18,32	18,41	18,41	18,32	18,53	18,53	19,13	19,14	1 919	2 066	2 097	2 171	2 348	2 350	2 352	13,8 %	2 111	2 350	11,3 %
Hammarland	17,00	16,50	16,50	16,50	16,50	16,50	16,50	17,25	17,25	3 012	3 462	3 349	3 483	3 808	3 715	3 898	12,6 %	3 431	3 807	10,9 %
Lemland	17,00	17,00	16,50	16,50	16,50	16,25	16,25	16,75	16,75	4 028	4 677	4 750	4 836	5 226	5 346	5 508	17,8 %	4 754	5 360	12,7 %
Saltvik	17,00	16,75	16,50	16,25	16,25	16,25	16,25	16,75	16,75	4 175	4 778	4 317	4 487	4 843	5 109	4 999	4,6 %	4 527	4 984	10,1 %
BG3 (medel)	17,00	16,78	16,50	16,42	16,41	16,32	16,32	16,89	16,88	3 738	4 306	4 139	4 269	4 626	4 723	4 802	11,5 %	4 238	4 717	11,3 %
Finström (BG4)	18,25	18,50	19,50	19,50	19,50	19,50	19,50	19,50	19,50	6 159	6 874	7 371	7 694	8 010	7 816	8 184	19,1 %	7 313	8 003	9,4 %
Jomala (BG5)	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00	9 111	10 350	11 237	12 094	12 838	13 522	14 291	38,1 %	11 227	13 550	20,7 %
Mariehamn (BG8)	16,00	16,00	16,50	16,50	16,50	16,50	16,50	17,25	17,75	36 382	40 414	40 367	39 943	43 683	40 480	40 669	0,6 %	40 241	41 611	3,4 %
Åland totalt	16,79	16,78	17,05	17,04	17,03	17,03	17,03	17,51	17,73	75 059	84 217	84 922	86 099	92 989	90 448	92 205	9,5 %	85 079	91 881	8,0 %

Prel uppgifter för 2013 för skatteintäkter, de genomsnittliga skatteprocenterna är reviderade

ÅSUB

Tre kommuner, Brändö, Hammarland och Saltvik, sänkte skattesatsen samtidigt som reformen gjordes år 2008. Under perioden 2008-2013 har även Geta och Lemland sänkt skatteprocenten medan Brändö och Saltvik har justerat ner skattesatsen en gång till. Finström höjde skattesatsen mellan år 2007 och 2008. Finström har även höjt skattesatsen en gång till under samma period och också Föglö, Kökar, Sottunga, Sund, Vårdö och Mariehamn har höjt sina skatteprocenter. Eckerö höjde skattesatsen till år 2009 för att sedan sänka den tillbaka till 2008 års nivå två år senare. Sett för hela Åland har skattesatsen ökat från 16,78 procent år 2008 till 17,05 procent år 2009, för att sedan sjunka till 17,03 år 2013. Skatteintäkterna har ökat med 8 procent under samma period. För åren efter 2013 syns att den nominella skatten höjs mycket för flera kommuner. Skillnaden mellan 2013 och 2015 är ju som syns 0,70 procentenheter.

Kökar, som sticker ut för många tidigare nyckeltal med låga siffror exempelvis i årsbidrag per invånare eller höga kostnader per invånare, har samtidigt den högsta skattesatsen av de åländska kommunerna, tillsammans med Finström på 19,50.

Utvecklingen för enskilda kommuner visar att för Föglö, Kumlinge, Sottunga och Vårdö, har de totala skatteinkomsterna till och med sjunkit från 2008 till 2013. Snabbaste tillväxten i de samlade skatteinkomsterna (+38 procent) har Jomala haft med sin stora inflyttning. Fyra kommuner, Brändö, Finström, Lemland och Lumparland har alla haft strax under 20 procentig tillväxt av skatteinkomsterna.

Sett i de olika bosättningsstrukturgrupperna så finns ingen stark koppling till låg bgr och hög skattesats eller tvärtom. De två högsta bgr har förhållandevis låg nominell skattesats, samtidigt som faktiskt kommunerna i bgr3 har en nominell skattesats som är lägre än de kommuner i bgr5 och bgr8.

Bgr2 har också högre nominell skattesats i medeltal än bgr1, som alltså erhåller mest landskapsandelar. Detta mått tar dock inte hänsyn till avdrag, vilket syns i den effektiva skattegraden. Vidare kan konstateras att rätt stora skillnader inom bgr finns sett i de nominella skattesatserna, exempelvis mellan Kökar och Brändö i bgr1. Även mellan Eckerö och Sund kan 1 procentenhet tolkas som rätt stor skillnad.

Den reella skattesatsen, ”effektiva skattegraden” är annan än den nominella skatteprocenten eftersom avdrag inverkar olika för olika kommuner. Avdragen i kommunalbeskattningen gör att den effektiva skattegraden för invånarna är betydligt lägre än den egentliga skattesatsen.

Det blir igen intressant att studera utfallet för olika bgr, och skillnader mellan kommuner inom bgr. Sett mellan olika bgr så syns ingen jättetydlig koppling här heller mellan hög/låg skattegrad och låg/hög bgr. Skillnader finns, dock är det svårt att säga att det beror på hög/låg bgr. Tydligt är däremot att det är större skillnader mellan nominell och effektiv skattegrad för de kommunerna i lägre bgr.

Lägst effektiv skattegrad hade bgr 3 med Hammarland, Lemland och Saltvik, som också hade lägst nominell skatt överlag. Bgr1 hade näst lägst effektiv skattegrad. Högst effektiv skattegrad hade Finström, som också hade högsta nominella skatten. Kökar sticker även ut här med den största skillnaden mellan nominell och effektiv skattegrad, hela 7,5 procentenheter. Även för Geta så är skillnaden stor, 7,2 procentenheter.

I de kommunerna med stor skillnad mellan den nominella skatten och effektiva skatten så görs mera avdrag, vilket bidrar till att dessa kommuners skattebas blir sämre än andras. Det som kan funderas över i de här fallen är hur skattesatserna, både de nominella och effektiva förhåller sig för de olika bgr, med tanke på hur landskapsandelssystemet ser ut i övrigt.

Även med detta mått är det tydligt hur stora skillnader som finns inom respektive bgr, kanske speciellt inom bgr 1. Här har Sottunga 13,28 procent effektiv skattegrad, medan Geta har 10,27.

(För åren 2014 och 2015 är den effektiva skattegraden preliminär).

Tabell 11. Effektiva skattegrader och skillnad mot nominell skattesats. Hänsyn till byte av bgr tas inte för år 2014, 2015. Preliminärt 2014,2015 (Åsub)

Effektiva skattegrader (%)	Skillnad i procentenheter mot nominell skattesats																	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	2015**	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	2015**
Geta	10,58	10,66	9,92	10,13	10,09	10,00	10,27	10,45	10,47	7,92	7,84	8,58	8,37	7,66	7,50	7,23	7,05	7,03
Brändö	11,84	11,38	10,88	11,24	11,07	11,24	11,04	11,07	11,04	5,16	5,62	6,12	5,76	5,93	5,76	5,71	5,68	5,71
Föglö	11,52	11,33	11,13	11,55	11,63	11,43	11,62	11,64	11,62	5,48	5,67	5,87	5,45	5,62	5,82	5,63	5,61	5,63
Vårdö	11,49	11,30	10,64	10,69	10,78	10,80	11,09	11,70	11,82	6,01	6,20	6,86	6,81	6,72	7,20	6,91	6,80	6,68
Kumlinge	12,58	12,41	11,99	12,24	12,08	11,71	11,86	11,94	12,04	5,92	6,09	6,51	6,26	6,42	6,79	6,64	6,56	6,46
Sottunga	12,85	12,70	11,97	12,47	13,13	12,72	13,28	13,37	13,43	4,65	4,80	5,53	5,03	4,87	5,28	4,72	4,63	4,57
Kökar	11,37	11,56	11,13	11,62	11,39	11,99	12,02	12,35	12,29	7,13	6,94	7,37	6,88	7,11	7,51	7,48	7,40	7,46
BG1	11,64	11,48	10,99	11,29	11,25	11,21	11,35	11,53	11,55	6,02	6,18	6,68	6,39	6,40	6,56	6,36	6,29	6,27
Eckerö	11,35	11,52	11,19	11,64	11,28	11,32	11,54	11,81	11,67	6,65	6,48	7,06	6,61	6,72	6,68	6,46	6,69	6,83
Sund	12,25	12,31	11,95	12,32	12,42	12,51	12,74	13,14	13,20	6,25	6,19	6,55	6,18	6,08	6,49	6,26	6,36	6,30
Lumparland	12,29	12,32	11,91	12,70	12,44	12,40	12,69	13,65	13,70	6,21	6,18	6,59	5,80	6,06	6,10	5,81	5,85	5,80
BG2	11,92	12,02	11,66	12,13	11,98	12,03	12,27	12,72	12,72	6,40	6,30	6,75	6,28	6,33	6,50	6,26	6,41	6,42
Hammarland	11,30	10,87	10,39	10,74	10,59	10,46	10,84	11,43	11,33	5,70	5,63	6,11	5,76	5,91	6,04	5,66	5,82	5,92
Lemland	11,66	11,70	11,05	11,57	11,52	11,37	11,67	12,15	12,13	5,34	5,30	5,45	4,93	4,98	4,88	4,58	4,60	4,62
Saltvik	11,43	11,22	10,66	10,87	10,86	10,69	11,02	11,38	11,32	5,57	5,53	5,84	5,38	5,39	5,56	5,23	5,37	5,43
BG3	11,47	11,30	10,73	11,09	11,03	10,88	11,22	11,69	11,64	5,53	5,48	5,77	5,32	5,39	5,44	5,10	5,20	5,25
Finström (BG)	12,59	12,68	13,09	13,56	13,35	13,29	13,60	13,53	13,47	5,66	5,82	6,41	5,94	6,15	6,21	5,90	5,97	6,03
Jomala (BG5)	11,93	11,93	11,75	12,22	12,24	12,22	12,52	12,52	12,56	5,07	5,07	5,25	4,78	4,76	4,78	4,48	4,48	4,44
Mariehamn (E)	11,54	11,45	11,57	11,91	11,84	11,88	12,07	12,67	13,02	4,46	4,55	4,93	4,59	4,66	4,62	4,43	4,58	4,73
Åland	11,70	11,64	11,53	11,91	11,84	11,82	12,07	12,45	12,60	5,09	5,14	5,52	5,13	5,19	5,21	4,96	5,05	5,13

Prel uppgifter för 2013, de genomsnittliga skatteprocenterna är reviderade
ÅSUB

Samfundsskatternas utveckling, som är en del av de totala skatteintäkterna, redovisas närmare nedan pga. dess speciella utveckling senaste åren. Det är tydligt att dessa minskat kraftigt under perioden 2008-2013, hela 65 procent. Speciellt för Mariehamn, som hade förhållandevis stora sådana intäkter per invånare under början av perioden 2008-2013, har detta inverkat negativt. Från att ha haft 761 euro per invånare år 2008 till att ha 215 euro per invånare 2013. Andra skatters utveckling kan studeras vidare i Bilaga 5 – Skatteutveckling, kostnader och avskrivningar.

Tabell 12. Samfundsskatternas utveckling nedan åren 2007-2013, 1000-tals euro (Data: Åsub)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Skillnad 2008-2013
Geta	5	7	4	4	13	4	3	-57 %
Brändö	46	56	71	56	188	92	50	-11 %
Föglö	167	229	190	84	287	138	108	-53 %
Vårdö	33	7	5	1	10	4	4	-43 %
Kumlinge	16	23	27	12	32	7	5	-78 %
Sottunga	0	2	0	1	6	5	4	100 %
Kökar	5	4	6	5	16	8	5	25 %
BG1	272	328	303	163	552	258	179	-45 %
Eckerö	330	272	161	90	445	39	15	-94 %
Sund	15	15	10	4	23	11	9	-40 %
Lumparland	69	66	39	23	106	35	21	-68 %
BG2	414	353	210	117	574	85	45	-87 %
Hammarland	73	63	50	30	169	104	53	-16 %
Lemland	26	36	66	44	110	37	18	-50 %
Saltvik	430	305	270	271	614	485	293	-4 %
BG3	529	404	386	345	893	626	364	-10 %
Finström (BG4)	219	218	185	79	353	177	128	-41 %
Jomala (BG5)	565	587	534	510	1 028	655	442	-25 %
Mariehamn (BG8)	8 692	8 299	8 281	4 602	9 852	4 843	2 445	-71 %
Totalt	10 691	10 189	9 899	5 816	13 252	6 644	3 603	-65 %

Åsub, prel uppgifter för år 2013.

Tabell 13. Samfundsskatternas utveckling euro per invånare 2007-2013 (Data: Åsub)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Skillnad 2008-2013
Geta	11	16	9	9	27	8	6	-62 %
Brändö	88	110	137	112	385	192	105	-4 %
Föglö	286	393	330	150	495	239	187	-53 %
Vårdö	76	16	11	2	22	9	9	-40 %
Kumlinge	45	63	75	32	88	19	15	-76 %
Sottunga	0	17	0	8	50	49	40	130 %
Kökar	17	14	23	19	62	32	20	45 %
BG1	98	119	111	60	202	95	67	-44 %
Eckerö	355	295	175	97	472	40	16	-95 %
Sund	15	14	10	4	23	11	9	-39 %
Lumparland	178	171	101	59	269	88	54	-69 %
BG2	176	149	90	50	244	35	19	-87 %
Hammarland	51	45	35	21	112	68	35	-22 %
Lemland	15	20	37	25	61	20	9	-53 %
Saltvik	252	176	154	151	341	268	161	-9 %
BG3	109	82	78	68	174	120	70	-15 %
Finström (BG4)	89	89	75	32	141	70	51	-43 %
Jomala (BG5)	154	156	136	127	251	154	101	-35 %
Mariehamn (BG8)	803	761	752	414	880	430	215	-72 %
Totalt	397	375	361	210	473	234	126	-66 %

Åsub, preliminära uppgifter för år 2013

5.2.8 KOMMUNERNAS INVESTERINGAR 2004-2013

Merparten av kommunernas investeringar innebär investeringar i byggnader av olika slag. Kommunernas samlade investeringsutgifter per utgifts- och inkomstslag och efter huvudsektor framgår av Tabell 14 på nästa sida. Vid sidan om byggnader så är det fasta konstruktioner och anordningar som står för de största posterna när det gäller kommunernas investeringar.

Investeringsutgifterna varierar relativt mycket mellan åren. Störst var utgifterna under periodens första år samt under 2012, det gäller såväl brutto- som nettokostnader. År 2007 var investeringsutgifterna som lägst under den aktuella perioden. Genomgående, under hela perioden, är det inom huvudsektorn Övriga tjänster som den samlade investeringsvolymen varit störst. Betydande investeringar har, i synnerhet fram till och med 2008, även gjorts inom sektorn undervisning och kultur. Inom sociala sektorn genomfördes större investeringar åren 2009-2010 och inom den allmänna förvaltningen år 2012-2013.

Enligt landskapsregeringens framställning till lagtinget om reformen av landskapsandelssystemet (nr 18/2006-2007) uppgick det sammanlagda beloppet av landskapsandelar som enligt socialvårdsplanen samt finansieringsplanen för utbildnings- och kulturverksamhet skulle ha beviljats perioden 2008-2011 enligt tidigare stödregler till 11 062 403 euro. I andra tilläggsbudget för år 2007 så upptogs 3,7 miljoner av dessa 11 miljoner och beslut om landskapsandel fattades i slutet av år 2007 medan utbetalningarna gjordes under 2008 och 2009. Detta syns delvis nedan i investeringsinkomster av landskapet, även äldre beslut syns i utbetalningarna för 2008 och 2009.

Av de projekt som planerades var det endast tillbyggnad av servicehus i Geta som var stödberättigat enligt de nya stödreglerna. Det innebär att enligt de planer och budgeter som fanns inför 2008-års reform skulle 10 996 463 euro inte längre beviljas i form av landskapsandel för anläggningskostnader under perioden 2008-2011. *Det innebär att enligt de då gällande planerna skulle kommunernas andelar för anläggningsprojekt i genomsnitt ha minskat med 2 749 116 euro per år. Detta bör beaktas då utvecklingen av landskapsandelarna för driften granskas.*

När reformen genomfördes 2008 så innebar det att landskapsandelsprocenterna i snitt blev högre, för att kompensera för det borttagna investeringsstödet för alla utom bgr 1. En intressant fråga är således om den här förändringen på lång sikt har varit tillräcklig för att säkra framtida investeringsbehov. Analysen av årsbidraget i förhållande till avskrivningar tyder på att det i längden inte kommer att räcka. Viktigt att säga är att investeringsbidrag godkändes år 2007 och betalades ut ännu år 2008 och 2009. Således erhöll kommuner detta investeringsbidrag ännu 2008 och 2009 på en nivå liknande före reformen.

Tabell 14. Kommunernas investeringsutgifter och -inkomster 2004-2013, 1 000 euro (Åsub)

Varutyp/utgifts-/inkomstslag	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Förändring	
	1 000 euro irdelning, 2004-2013										procent 1 000 euro	
Investeringsutgifter	39549	25891	19103	15476	16628	26658	21561	16639	30780	20120	100,0	-19429
Anskaffning av investeringstillgångar												
Datorprogram			51	168	118	130	292	179	94	85	0,4	34**
Övriga immateriella tillgångar	151	82	689	73	0	54	73	0	58	13	0,1	-676**
Mark- och vattenområden	377	274	110	267	1052	883	309	184	403	200	1,0	-177
Bostadsbyggnader	799	300	55	621	1207	2156	1169	153	790	337	1,7	-462
Övriga byggnader	26524	17049	11109	5425	4405	10784	12260	8107	12806	3181	15,8	-23343
Fasta konstruktioner och anordningar	9983	5925	5407	5656	6561	10572	5323	6277	13557	10630	52,8	647
Datautrustning			114	148	55	76	310	408	417	171	0,9	57**
Kommunikationsutrustning			78	1338	282	20	0	0	0	0	0,0	-78**
Transportmedel	299	210	428	319	517	257	145	303	250	251	1,2	-48
Övriga maskiner och inventarier	611	901	457	524	368	621	1004	764	858	782	3,9	171
Övriga materiella tillgångar	337	170	264	155	1135	517	273	261	26	144	0,7	-193
Aktier och andelar	471	984	343	780	925	586	400	0	1521	4328	21,5	3857
Investeringsinkomster	12880	7482	7179	8292	5611	10963	2746	1878	3078	5241	100,0	-7639
Finansieringsandelar för investeringsutgifter												
- av landskapet	11344	5803	4547	4917	3902	8755	1378	732	874	262	5,0	-11082
- av kommuner och kom. förbund	15	45	1193	0	0	0	7	0	0	0	0,0	-15
- av EU	105	52	14	0	0	0	0	0	0	0	0,0	-105
- av övriga	874	762	372	1891	690	1275	700	405	116	214	4,1	-660
Försäljning av investeringstillgångar												
Övriga immateriella tillgångar	0	45	0	0	4	21	0	0	0	0	0,0	0
Mark- och vattenområden	423	632	679	1383	779	684	383	515	528	1345	25,7	922
Bostadsbyggnader	0	0	201	0	32	44	0	0	0	35	0,7	35
Övriga byggnader	43	9	28	44	0	89	175	62	15	670	12,8	627
Fasta konstruktioner och anordningar	8	4	2	28	74	10	65	110	31	11	0,2	3
Transportmedel	0	22	75	23	124	18	36	41	4	58	1,1	58
Övriga maskiner och inventarier	0	11	9	0	6	15	1	4	5	25	0,5	25
Övriga materiella tillgångar	68	1	0	6	0	0	0	6	0	12	0,2	-56
Aktier och andelar	0	96	59	0	0	53	0	0	1503	2609	49,8	2609
Investeringsutgifter och -inkomster efter huvudsektor												
Utgifter	39549	25891	19103	15476	16628	26658	21561	16639	30780	20120	100,0	-19429
Allmän förvaltning	596	537	527	1759	789	409	702	513	2007	4710	23,4	4114
Socialväsande	2334	1522	890	1041	1385	5323	4347	667	1456	666	3,3	-1668
Undervisning och kultur	12013	6004	5376	3059	3114	781	976	1079	2102	1006	5,0	-11007
Övriga tjänster	24606	17831	12308	9617	11343	20140	15539	14374	25225	13737	68,3	-10869
Inkomster	12880	7482	7179	8292	5611	10963	2746	1878	3078	5241	100,0	-7639
Allmän förvaltning	115	358	246	947	170	139	254	118	1031	3389	64,7	3274
Socialväsande	1703	505	269	196	258	2202	225	78	117	0	0,0	-1703
Undervisning och kultur	6186	1655	2956	1313	1623	284	126	275	424	44	0,8	-6142
Övriga tjänster			3707	5838	3561	8339	2167	1397	1506	1807	34,5	1807
Nettoinvesteringsutgifter	26669	18409	11924	7184	11017	15695	18815	14761	27702	14879	100,0	-11790
Allmän förvaltning	481	179	281	812	619	270	448	395	976	1321	8,9	840
Socialväsande	631	1017	621	845	1127	3121	4122	589	1339	666	4,5	35
Undervisning och kultur	5827	4349	2420	1746	1491	497	850	804	1678	962	6,5	-4865
Övriga tjänster	19727	12862	8601	3779	7782	11801	13372	12977	23719	11930	80,2	-7797

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

*Preliminära uppgifter

**Förändring 2006-2013

För att jämföra investeringarnas betydelse och omfattning mellan kommunerna kan man använda nettoinvesteringarna per invånare som jämförelsetal. I Tabell 15 sammanfattas nettoinvesteringarna per invånare för varje kommun från år 2004. Av tabellen framgår att investeringarna varierar mycket mellan åren. Något år kan nettoinvesteringarna för en enskild kommun till och med vara negativa.

Kökar är den kommun som har investerat mest räknat per invånare under den aktuella perioden, i genomsnitt 975 euro per invånare och år. Brändö har investerat näst mest och därefter Mariehamn räknat per invånare. Sottunga har satsat minst på investeringar per invånare räknat, 168 euro i snitt per år. Det bör dock framhållas att även för enskilda kommuner är variationerna mellan åren betydande.

Tabell 15. Nettoinvesteringar per kommun, euro per invånare 2004-2013 (Åsub)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Brändö	498	815	1065	2398	458	173	766	360	790	1764
Eckerö	514	311	244	613	264	246	378	428	741	449
Finström	1905	1101	143	120	148	407	225	99	66	150
Föglö	560	91	118	448	1335	1077	-176	232	367	538
Geta	-37	27	47	192	235	164	284	372	358	532
Hammarland	120	116	171	136	631	584	286	260	914	581
Jomala	593	213	350	86	315	333	121	137	263	468
Kumlinge	226	141	-50	25	203	347	379	50	550	661
Kökar	71	-23	319	366	985	2828	4023	695	567	-76
Lemland	185	217	274	284	445	411	356	269	1229	613
Lumparland	198	1171	21	178	424	107	208	376	89	310
Saltvik	346	220	141	121	461	744	716	318	520	294
Sottunga	0	0	8	534	635	424	84	0	-10	0
Sund	172	713	120	217	301	935	2463	316	292	119
Vårdö	49	631	1643	610	633	467	462	419	649	686
Mariehamn	1625	1074	693	235	409	646	948	955	1700	81
Landskomm.	578	416	273	271	403	506	486	238	488	442
-Landsbygden	625	429	216	177	348	459	447	228	480	397
-Skärgården	308	339	611	838	743	804	739	309	549	760
Hela Åland	1001	681	441	256	405	562	671	523	971	299

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

*Preliminära uppgifter

Analyserna i denna utvärdering frångår nu nyckeltal kring kommunernas "bokslutsekonomi" och går framöver mer in på jämförelser med avseende på landskapsandelar samt kalkylerade kostnader och nettodriftskostnader. Detta görs för de uppgiftsbaserade landskapsandelarna, inom de två stora områdena socialvård samt utbildning och kultur. För mer information kring landskapsandelarna och vad de kalkylerade grunderna är kan kapitlet om hur landskapsandelssystemet fungerar studeras, på sidan 71. En rent teknisk skillnad mellan tidigare nyckeltal och följande kring landskapsandelar är att de tidigare nyckeltalen baserar sig på kommunernas bokslut, medan landskapsandels-siffrorna baserar sig på data av LR.

5.3 NETTODRIFTSKOSTNADER I JÄMFÖRELSE MED KALKYLERADE KOSTNADER

Landskapsandelsgrunderna för socialvården och grundskolan är särskilt intressanta, dels är dessa de största enskilda sektorerna inom landskapsandelarna och dels inbegriper de en stor del av kommunernas lagstadgade verksamhet. Det är även för just dessa områden som landskapsandelarna enligt lagen ska följas upp, med avseende på basbeloppen.

I tabellerna nedan granskas uppgifter om de kalkylerade kostnaderna för dessa två sektorer för att jämföra de verkliga kostnaderna med de kalkylerade kostnadsgrunderna. Det jämförs även hur stor del av nettodriftskostnaderna som täcks av landskapsandelarna för socialsektorn respektive utbildningssektorn år 2013. Som beskrivet så tillkom även ett justeringsbelopp på minus 4 miljoner euro för kommunerna år 2013, detta bör även beaktas när landskapsandelarna jämförs med andelen de täcker av kostnader. Således visas först hur systemet ämnade fungera, och senare så tas även hänsyn till justeringsbeloppet för att visa den reella situationen. Det är komplicerat ur en utredares synvinkel att hantera detta tillägg i landskapsandelssystemet på ett pedagogiskt sätt, då det försvårar enkelheten och kontinuiteten mellan år i jämförelser.

5.3.1 NETTODRIFTSKOSTNADER, KALKYLERADE KOSTNADER OCH LANDSKAPSANDELAR FÖR SOCIALVÅRDEN ÅR 2013

Nettodriftskostnader och kalkylerad kostnad för landskapsandelarna inom socialvården

Tabell 16. Nettodriftskostnaderna i jämförelse med de kalkylerade kostnaderna i landskapsandelsgrunderna per kommun för socialvården (specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård) 2013, 1000-tals euro (Data: Åsub, LR)

Kommun	Nettodriftskostnad					Kalkylerad kostnad för LA					Skillnad, %				
	Totalt social-vård	Övrig social-vård	Special-omsorg	Barn-skydd	Miss-brukar-vård	Totalt social-vård	Övrig social-vård	Special-omsorg*	Barn-skydd*	Miss-brukar-vård*	Totalt social-vård	Övrig social-vård	Special-omsorg	Barn-skydd	Miss-brukar-vård
Brändö	1 020	898	111	9	2	1 305	1 102	187	12	4	28 %	23 %	68 %	33 %	100 %
Eckerö	2 566	2 015	489	46	16	2 910	2 292	564	25	30	13 %	14 %	15 %	-46 %	88 %
Finström	5 880	4 926	775	148	31	6 610	5 788	621	140	60	12 %	18 %	-20 %	-5 %	94 %
Föglö	1 509	1 394	35	73	7	1 680	1 431	55	176	18	11 %	3 %	58 %	141 %	157 %
Geta	1 469	1 036	365	66	2	1 723	1 188	345	183	7	17 %	15 %	-5 %	177 %	250 %
Hammarland	3 629	3 103	366	140	20	3 677	3 333	251	69	23	1 %	7 %	-31 %	-51 %	15 %
Jomala	9 387	8 061	855	407	64	10 080	8 901	714	410	54	7 %	10 %	-16 %	1 %	-16 %
Kumlinge	898	811	84	2	1	1 033	930	99	3	1	15 %	15 %	18 %	50 %	0 %
Kökar	846	844	0	2	0	652	615	0	37	0	-23 %	-27 %		1750 %	
Lemland	3 720	3 237	343	119	21	4 051	3 553	267	180	51	9 %	10 %	-22 %	51 %	143 %
Lumparland	979	958	0	14	7	905	810	84	5	6	-8 %	-15 %		-64 %	-14 %
Saltvik	3 966	3 433	364	121	48	4 560	4 165	308	69	18	15 %	21 %	-15 %	-43 %	-63 %
Sottunga	313	312	0	1	0	370	370	0	0	0	18 %	19 %			
Sund	3 143	2 663	155	323	2	3 079	2 341	357	377	3	-2 %	-12 %	130 %	17 %	50 %
Vårdö	1 373	1 365	0	5	3	1 352	1 187	155	8	2	-2 %	-13 %		60 %	-33 %
Mariehamn	27 636	21 697	4 297	1 387	255	29 767	24 328	3 687	1 410	342	8 %	12 %	-14 %	2 %	34 %
Totalt	68 334	56 753	8 239	2 863	479	73 754	62 336	7 695	3 104	619	8 %	10 %	-7 %	8 %	29 %
Förändring 2008-2013, €	13 016	11 068	1 837	419	-308	15 361	11 099	2 588	1 564	110					
Förändring 2008-2013, %	23,5%	24,2%	28,7%	17,1%	-39,1%	26,3%	21,7%	50,7%	101,6%	21,6%					

*De kalkylerade kostnaderna för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård grundar sig på nettokostnader år 2011.

Tabell 16 ger en bild av att de kalkylerade kostnaderna för sociala sektorn år 2013 är 8 procent högre än nettodriftskostnaderna för desamma. Det som däremot inte framgår av tabellen är att de kalkylerade kostnaderna för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård räknas dubbelt, alltså de räknas både i kostnaden för den övriga socialvården (beloppen per invånare och åldersgrupp) och i de kalkylerade grunderna för respektive område. Metoden är medvetet val vid reformtillfället, för att minska på kostnadsbelastningen för de tre verksamhetsområdena. Det innebär att vid jämförelse av de totala kalkylerade kostnaderna med nettodriftskostnaderna så jämför man olika grunder. Avsikten vid beredningen av reformen var inte att de två skulle motsvara varandra. Mer relevant är att jämföra de totala nettodriftskostnaderna med kalkylerade kostnaderna för övrig socialvård om man vill hålla kvar vid de principer som tillämpades vid reformen. Vid en sådan jämförelse blir skillnaden istället negativ, 8,8 procent lägre. (62 336/68334).

Mer detaljerat kan beskrivas att specialomsorgens kalkylerade kostnader var 7 procent lägre än de verkliga kostnaderna, för barnskyddet var kalkylen 8 procent högre än de verkliga nettodriftskostnaderna och för missbrukarvården kalkylen slutligen 29 procent större än nettodriftskostnaderna. Det bör dock poängteras att de landskapsandelsgrundande kostnaderna år 2013 för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård grundar sig på deras nettokostnader år 2011, så det ingår i modellen att där kan uppstå skillnader. Över tiden jämnar dessa skillnader ut sig.

De landskapsandelsgrundande kostnaderna för barnskyddet har ökat mycket, med 101,6 procent från år 2008 till år 2013. År 2011 var de landskapsandelsgrundande kostnaderna drygt 600 euro lägre än nettodriftskostnaderna för barnskyddet, men nu är de kalkylerade grunderna dock högre än nettodriftskostnaderna igen. Vilket beror på att nettokostnaderna sjunkit från år 2011 för barnskydd.

Om det faktum att uppgifterna inte är helt jämförbara bortses från, så kan konstateras att de kalkylerade kostnaderna år 2013 var större än nettodriftskostnaderna för socialvården totalt i alla kommuner med undantag av Vårdö, Sund, Lumparland, Kökar. För Kökar understeg de kalkylerade kostnaderna de verkliga med hela 23 procent (38 procent år 2011). (År 2011 var det Kökar, Lemland, Lumparland och Sund). För den omfattande övriga socialvården var de kalkylerade kostnaderna lägre än de verkliga för samma kommuner. År 2008, då reformen genomfördes, var de kalkylerade kostnaderna sammanlagt 6 procent högre än nettodriftskostnaderna för socialvården totalt. För merparten av den sociala sektorn, här kallad den övriga socialvården, var den kalkylerade kostnaden hela 12 procent högre än nettodriftskostnaderna, medan de landskapsandelsgrundande kostnaderna var lägre än de verkliga för såväl specialomsorgen, barnskyddet som missbrukarvården.

I Tabell 28 på sid 93 jämförs utvecklingen av nettodriftskostnaderna för socialvården mellan åren 2008 och 2013, vilka har ökat med nästan 24 procent. I Tabell 16 ovan kan samtidigt ses att de kalkylerade kostnaderna för socialvården också har ökat, här med 26,3 procent. Således har de kalkylerade kostnaderna ökat i snabbare takt än nettodriftskostnaderna. Den samlade bilden för socialvården blir således att, där landskapsandelarna baseras på kalkylerade grunder, det vill säga för merparten av socialvårdens områden, så är dessa kalkylerade grunder fortfarande större än de verkliga nettodriftskostnaderna, tack vare de extra landskapsandelarna för de tre specialområdena (om faktumet att uppgifterna inte är helt jämförbara bortses från).

Skillnaderna har minskat, om än knappt. År 2008 var de kalkylerade grunderna, för övrig socialvård, 12 procent högre än de verkliga kostnaderna. År 2011, var skillnaderna 7 procent, medan de återhämtade sig en aning till år 2013, de kalkylerade grunderna var då 10 procent högre än de verkliga nettodriftskostnaderna. Dock bör det igen erinras om att frågan kan ställas vilka kostnader och kalkyler som egentligen ska jämföras.

Nettodriftskostnader och landskapsandelar inom socialvården

I Tabell 17 nedan presenteras en jämförelse mellan de i lagen angivna landskapsandelsprocenterna och den andel av de verkliga nettodriftskostnaderna som täcks av landskapsandelar. I den här jämförelsen måste den justering av landskapsandelsprocenterna för den sociala sektorn som gjordes i lagen från år 2009 beaktas. Det är även här det blir problematiskt att göra jämförelser, för i Tabell 17 tas inte hänsyn till justeringsbeloppet, utan visar hur systemet ämnade fungera. Justeringsbeloppet tillkommer ju och minskar på sociala delar sedan. Därför har utredaren valt att först visa hur det ämnade fungera, sedan även visa en bild där de sociala andelarna minskats ner av justeringsbeloppet, se Tabell 18 och Tabell 19.

Tabell 17. Landskapsandelarna per kommun i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för socialvården (specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård) 2013, 1 000-tals euro (Data: Åsub, LR)

Kommun	LS-andel					Totalt socialvård		Övrig socialvård		Specialomsorg		Barnskydd		Missbrukarvård	
	Totalt socialvård	Övrig socialvård	Specialomsorg	Barnskydd	Missbrukarvård	% av verklig nettodriftsk.	andel % enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	% enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	% enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	% enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	% enl. lag
Brändö	594	502	85	5	2	58,2 %	45,5 %	55,9 %	45,5 %	76,6 %	45,5 %	60,7 %	45,5 %	91,0 %	45,5 %
Eckerö	1 237	974	240	11	13	48,2 %	42,5 %	48,3 %	42,5 %	49,0 %	42,5 %	23,1 %	42,5 %	79,7 %	42,5 %
Finström	2 148	1 881	202	46	20	36,5 %	32,5 %	38,2 %	32,5 %	26,1 %	32,5 %	30,7 %	32,5 %	62,9 %	32,5 %
Föglö	765	651	25	80	8	50,7 %	45,5 %	46,7 %	45,5 %	71,8 %	45,5 %	109,7 %	45,5 %	117,0 %	45,5 %
Geta	784	541	157	83	3	53,4 %	45,5 %	52,2 %	45,5 %	43,0 %	45,5 %	126,2 %	45,5 %	159,3 %	45,5 %
Hammarland	1 379	1 250	94	26	9	38,0 %	37,5 %	40,3 %	37,5 %	25,7 %	37,5 %	18,5 %	37,5 %	43,1 %	37,5 %
Jomala	2 772	2 448	196	113	15	29,5 %	27,5 %	30,4 %	27,5 %	23,0 %	27,5 %	27,7 %	27,5 %	23,2 %	27,5 %
Kumlinge	470	423	45	1	0	52,3 %	45,5 %	52,2 %	45,5 %	53,5 %	45,5 %	68,3 %	45,5 %	45,5 %	45,5 %
Kökar	297	280	0	17	0	35,1 %	45,5 %	33,2 %	45,5 %	45,5 %	45,5 %	841,8 %	45,5 %	45,5 %	45,5 %
Lemland	1 519	1 332	100	68	19	40,8 %	37,5 %	41,2 %	37,5 %	29,2 %	37,5 %	56,7 %	37,5 %	91,1 %	37,5 %
Lumparland	385	344	36	2	3	39,3 %	42,5 %	35,9 %	42,5 %	42,5 %	42,5 %	15,2 %	42,5 %	36,4 %	42,5 %
Saltvik	1 710	1 562	115	26	7	43,1 %	37,5 %	45,5 %	37,5 %	31,7 %	37,5 %	21,4 %	37,5 %	14,1 %	37,5 %
Sottunga	168	168	0	0	0	53,8 %	45,5 %	54,0 %	45,5 %	45,5 %	45,5 %	0,0 %	45,5 %	45,5 %	45,5 %
Sund	1 308	995	152	160	1	41,6 %	42,5 %	37,4 %	42,5 %	97,9 %	42,5 %	49,6 %	42,5 %	63,8 %	42,5 %
Vårdö	615	540	71	4	1	44,8 %	45,5 %	39,6 %	45,5 %	45,5 %	45,5 %	72,8 %	45,5 %	30,3 %	45,5 %
Mariehamn	4 316	3 528	535	204	50	15,6 %	14,5 %	16,3 %	14,5 %	12,4 %	14,5 %	14,7 %	14,5 %	19,4 %	14,5 %
Totalt	20 467	17 419	2 053	846	150	30,0 %	27,8 %	30,7 %	27,9 %	24,9 %	26,7 %	29,5 %	27,2 %	31,2 %	24,2 %
Förändring 2008-2013, €	5 623	4 208	842	532	40										
Förändring 2008-2013, %	38 %	32 %	70 %	169 %	37 %										

De totala landskapsandelarnas andel av nettodriftskostnaderna inom socialvården är i genomsnitt 30,0 procent (se Tabell 17). Landskapsandelarnas andel av de kalkylerade grunderna uppgick till i medeltal 27,8 procent (LS andel enl. lag) för socialvården totalt år 2013. Orsaken till att landskapsandelarna täcker hela 30 procent av nettodriftskostnaderna beror av att när landskapsandelarna räknas fram så ingår även kalkylerade grunder för kostnaderna för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård i de basbelopp som utgör grunden för landskapsandelarna. Därför är övrig socialvårds andel hela 30,7 procent av nettodriftskostnaderna och täcker med råge vad de bör göra enligt lag (27,9 procent). Tanken med detta var att ge ett extra stöd för dessa tre områden som anses som mer utsatta.

För fem kommuner, nämligen för Kökar, Lumparland, Sund och Vårdö är den egentliga stödprocenten lägre än den lagstadgade för socialvården som helhet. För övriga kommuner är den egentliga stödprocenten en större del av de verkliga nettokostnaderna än den i lagen angivna stödprocenten. Det betyder att de kalkylerade kostnaderna är tillräckligt höga för tolv av kommunerna, medan de inte räcker till för fyra av dem. Om de olika delsektorerna studeras närmare så är det framför allt inom specialomsorgen som landskapsandelarna i verkligheten utgör en mindre del av nettodriftskostnaderna än vad landskapsandelsskalan i lagen anger. Sju av kommunerna har här en landskapsandelsprocent som i realiteten är lägre än den i lagen angivna procenten. Orsaken till att vissa kommuner inte har en procentsats är att de inte hade några nettodriftskostnader på de posterna det året.

5.3.2 DET REELLA FÖRHÅLLET MELLAN LANDSKAPSANDELAR I SOCIALVÅRDEN OCH NETTODRIFTSKOSTNADERNA

Justeringsbeloppet tillkom 2013 med minus 4 miljoner euro. I första hand träffar minusbeloppet de allmänna landskapsandelarna, och i andra hand socialvården, fördelningen visas nedan i Tabell 18.

Tabell 18. Hur justeringsbeloppet träffar allmänna andelar och socialvårdens landskapsandelar (LR)

Kommun	Allmänna ldelar	Ldelar socialvård	Justeringsbelopp	Efter justeringsbelopp	Efter justeringsbelopp
	enl. Grundtanke	enl. Grundtanke		dragits av återstår för allmänna ldelar	dragits av återstår av sociala ldelar
Brändö	237 822	593 983	-67 714	170 109	593 983
Eckerö	141 075	1 236 897	-137 966	3 108	1 236 897
Finström	0	2 148 133	-356 484	0	1 791 649
Föglö	230 486	764 561	-81 397	149 089	764 561
Geta	196 532	784 159	-69 406	127 126	784 159
Hammarland	84 662	1 378 722	-215 273	0	1 248 111
Jomala	0	2 771 936	-599 406	0	2 172 529
Kumlinge	144 204	469 844	-50 926	93 277	469 844
Kökar	116 158	296 755	-35 126	81 031	296 755
Lemland	103 193	1 519 013	-262 390	0	1 359 816
Lumparland	57 555	384 732	-56 287	1 268	384 732
Saltvik	100 419	1 710 117	-255 337	0	1 555 199
Sottunga	57 246	168 359	-14 530	42 716	168 359
Sund	148 864	1 308 375	-145 584	3 280	1 308 375
Vårdö	179 356	614 963	-63 340	116 015	614 963
Mariehamn	0	4 316 175	-1 588 871	0	2 727 303
Totalt	1 797 571	20 466 724	-4 000 040	787 019	17 477 236

Således har sociala landskapsandelarna minskat med knappt 3 miljoner euro, och de allmänna landskapsandelarna med ungefär 1 miljon euro. Det blir då intressant att se hur väl kommunerna klarar av de lagstadgade uppgifterna, med de nya reella siffrorna för socialvården. Märk väl att det inte mer detaljerat går att se var på socialvården minusbeloppen träffar, därför beräknas det på totalen. Om Tabell 17 upprepas med nya siffror så blir resultatet enligt nedan, i Tabell 19.

Tabell 19. Egentliga förhållandet mellan socialvård och nettodrifskostnader, efter att justeringsbeloppet dragits av på socialvården (LR)

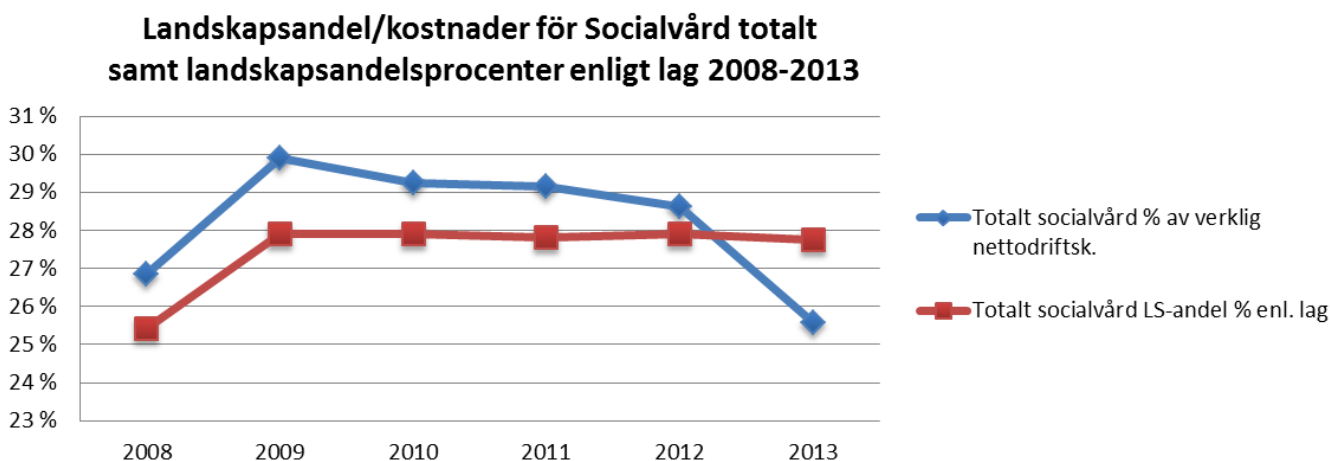
Kommun	LS-andel	Totalt socialvård	
	Totalt socialvård	% av verklig nettodrifsk.	% enl. lag
Brändö	593 983	58,2 %	45,5%
Eckerö	1 236 897	48,2 %	42,5%
Finström	1 791 649	30,5 %	32,5%
Föglö	764 561	50,7 %	45,5%
Geta	784 159	53,4 %	45,5%
Hammarland	1 248 111	34,4 %	37,5%
Jomala	2 172 529	23,1 %	27,5%
Kumlinge	469 844	52,3 %	45,5%
Kökar	296 755	35,1 %	45,5%
Lemland	1 359 816	36,6 %	37,5%
Lumparland	384 732	39,3 %	42,5%
Saltvik	1 555 199	39,2 %	37,5%
Sottunga	168 359	53,8 %	45,5%
Sund	1 308 375	41,6 %	42,5%
Vårdö	614 963	44,8 %	45,5%
Mariehamn	2 727 303	9,9 %	14,5%
Totalt	17 477 236	25,6 %	27,8%

Förändring 2008-2013, € 2 633 024

Tabell 19 visar att landskapsandelar inom socialvården, med tanke på justeringsbeloppet, endast täcker 25,6 procent av nettodriftskostnaderna inom samma område. Skillnaden mot liknande siffror före justeringsbeloppet, se i Tabell 17, är hela 4,4 procentenheter. Den tidigare 30,0 procenten som täcktes av landskapsandelar har nu alltså sjunkit till 25,6, och är under den enligt lagen satta gränsen totalt sett. I de reella siffrorna har 9 kommuner lägre landskapsandelar i förhållande till nettodriftskostnaderna, än vad som är angett att gälla enligt lagen. Observera att det kan tolkas olika hur ls-andel % enligt lag tolkas, nu tolkas det som den procentsatsen som sattes före justeringsbeloppet tillkom. Något som är klart är dock att ls-andel av nettodriftskostnaderna sjunkit.

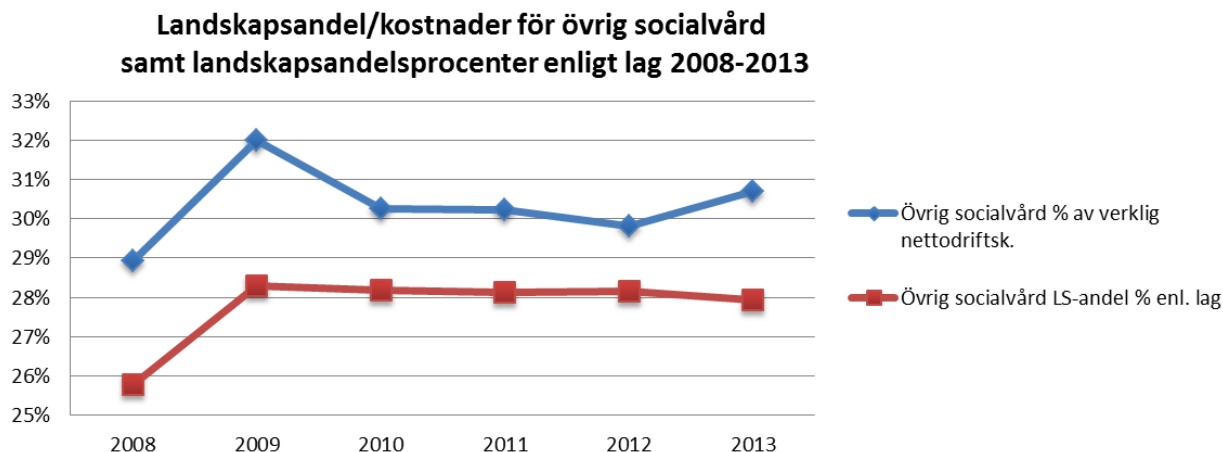
5.3.3 LANDSKAPSANDELAR OCH NETTODRIFTSKOSTNADER FÖR SOCIALVÅRDEN 2008-2013

Sett till totalen, alltså hela socialvårdens landskapsandelar dividerat med kostnaderna så har landskapsandelarna över tid varit högre än den procentsatsen satt enligt lag. Endast 2013 sjönk landskapsandelarna under procentsatsen, om hänsyn tas till justeringsbeloppet och bibehåller gamla uträkningarna för landskapsandel enligt lag. Sett på kommunal nivå var år 2008 (Åsub 2012:7) fyra kommuner under den lagstadgade gränsen. År 2009 och 2010 var 3 kommuner under gränsen, År 2011 var 6 kommuner under gränsen, År 2012 var 8 kommuner under gränsen, och år 2013 var 9 av 16 kommuner under lagstadgade gränsen (inklusive justeringsbeloppet). Kökar har under alla år varit under lagstadgade gränsen totalt sett. Orsaker till varför landskapsandelarna är högre än den lagstadgade grunden kan ses i den dubbleringen av de kalkylerade grunderna. Det syns även tydligt år 2013 att justeringsbeloppet minskade landskapsandelarna väsentligt.



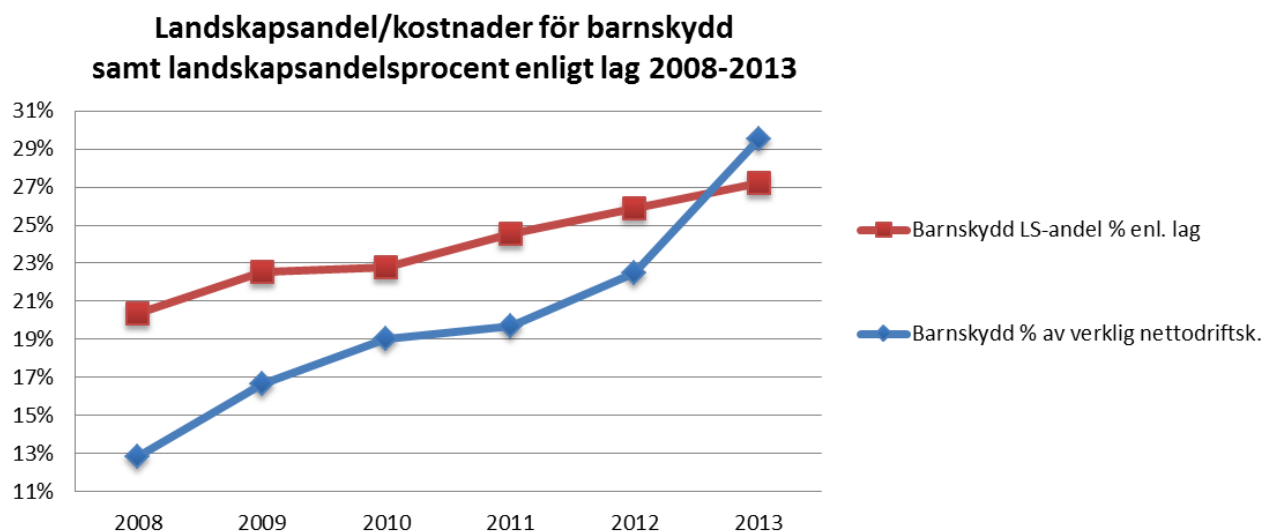
Figur 13. Ls-andel/nettodriftskostnader för socialvården totalt samt enligt lag 2008-2013 (Data: Åsub, LR)

För det stora området övrig socialvård ligger landskapsandelarna stabilt över nivån enligt lag (dock inte med hänsyn till justeringsbeloppet som inte går att veta var det träffar på underområdena till total socialvård).



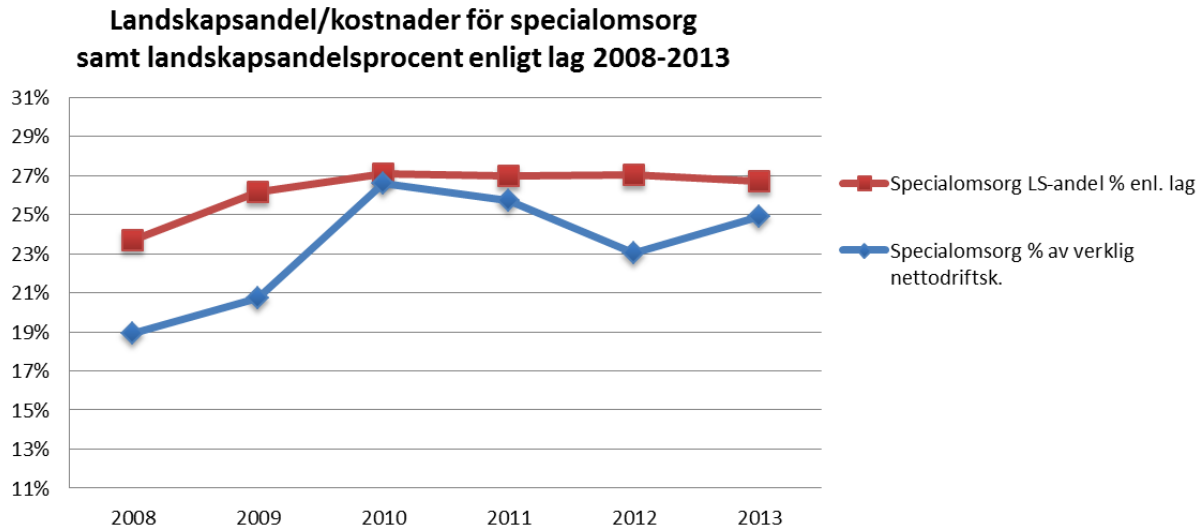
Figur 14. Ls-andel/nettodriftskostnader för övrig socialvård samt enligt lag för övrig socialvård 2008-2013 (Data: Åsub, LR)

För barnskydd ligger landskapsandelsnivån aningen under den lagstadgade nivån från år 2008-2012, men över för år 2013 (utan justeringsbelopp). 2011 konstaterades kostnadsutvecklingen inom barnskyddet har varit så snabb att modellen med verkliga kostnader enligt senaste bokslutsuppgifter inte hinner med utvecklingen.



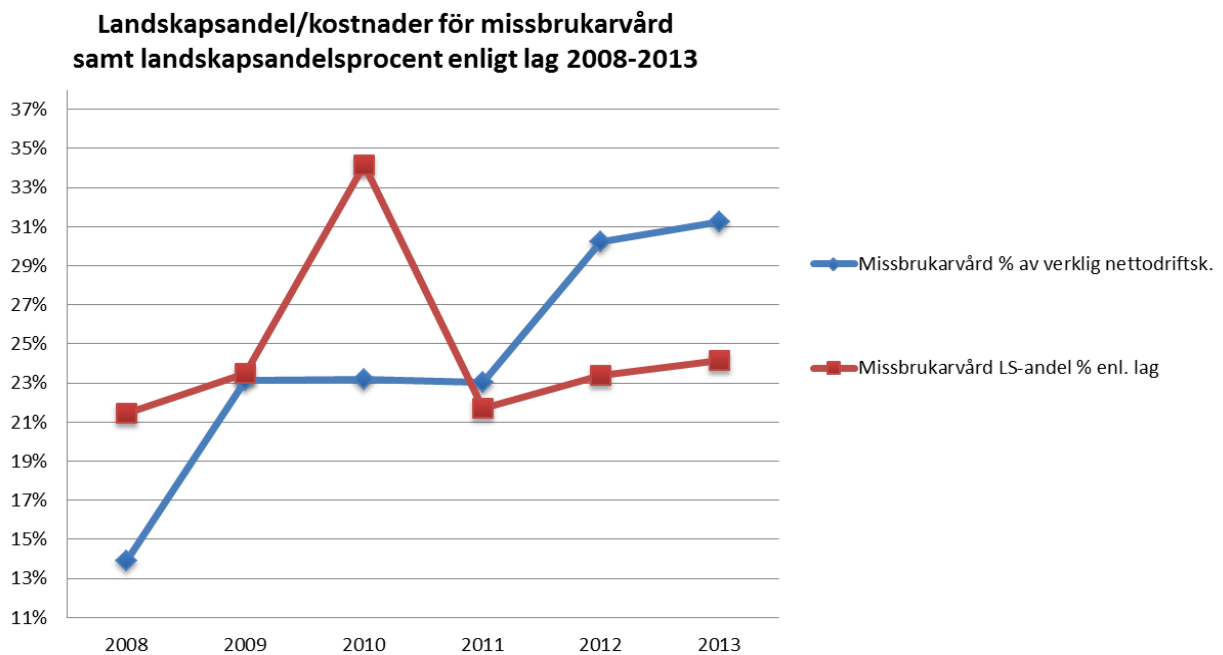
Figur 15. Ls-andel/nettodriftskostnader för barnskydd samt enligt lag för barnskydd 2008-2013 (Data: Åsub, LR, observera skillnad i axel från andra liknande diagram)

Även för specialomsorg ligger landskapsandelsnivån under den lagstadgade nivån från år 2008-2013. (utan hänsyn till justeringsbelopp).



Figur 16. Ls-andel/nettodrifstkostnader för specialomsorg samt enligt lag för specialomsorg 2008-2013 (Data: Åsub, LR)

Missbrukarvårdens landskapsandelar varierar en aning, de låg under lagstadgade nivån från år 2008-2011, för att återhämta sig och stiga över gränsen för 2012 och 2013.



Figur 17. Ls-andel/nettodrifstkostnader missbrukarvård samt enligt lag för missbrukarvård 2008-2013 (Data: Åsub, LR)

Alla underområden till total socialvård kanske borde sänkas med avseende på justeringsbeloppet men då det inte går att veta var exakt det träffar blir det svårt att ta hänsyn till det.

5.3.4 NETTODRIFTSKOSTNADER, KALKYLERADE KOSTNADER OCH LANDSKAPSANDELAR FÖR UNDERVISNING OCH KULTUR ÅR 2013

Tabell 20 jämför nettodriftskostnaderna med de kalkylerade kostnaderna inom sektorn för undervisning och kultur.

Tabell 20. Nettodriftskostnaderna i jämförelse med de kalkylerade kostnaderna i landskapsandelsgrunderna per kommun för bildningssektorn (grundskolan, Medis, bibliotek, idrott och ungdom samt kultur) 2013, 1 000-tals euro (Data: Åsub, LR)

Kommun	Nettodriftskostnad						Kalkylerad kostnad för LA						Skillnad, %					
	Total bildn.	Grundskola	Medborgar-	Bibliotek	Idrott och	Kultur	Total bildn.	Grundskola	Medborgar-	Bibliotek	Idrott och	Kultur	Total bildn.	Grundskola	Medborgar-	Bibliotek	Idrott och	Kultur
Brändö	920	731	9	84	63	7	529	440		40	44	5	-43 %	-40 %		-52 %	-30 %	-25 %
Eckerö	1 317	1 189	18	43	62	2	1 049	866		82	89	11	-20 %	-27 %		91 %	44 %	437 %
Finström	4 395	3 593	45	172	563	12	3 646	3 175		212	231	28	-17 %	-12 %		23 %	-59 %	131 %
Föglö	1 143	977	10	68	51	17	729	621		48	53	6	-36 %	-36 %		-29 %	3 %	-63 %
Geta	808	759	1	40	0	4	624	532		41	45	5	-23 %	-30 %		3 %		35 %
Hammarland	2 483	2 196	28	72	182	0	2 019	1 735		128	139	17	-19 %	-21 %		78 %	-23 %	
Jomala	6 653	5 921	75	239	418	0	6 234	5 442		356	388	47	-6 %	-8 %		49 %	-7 %	
Kumlinge	632	537	7	37	5	2	383	315		30	33	4	-39 %	-41 %		-18 %	560 %	98 %
Kökar	558	504	5	43	2	3	333	287		21	23	3	-40 %	-43 %		-51 %	1037 %	-9 %
Lemland	3 750	3 367	33	102	224	14	3 002	2 655		156	170	20	-20 %	-21 %		53 %	-24 %	46 %
Lumparland	874	770	8	53	21	4	562	487		33	36	4	-36 %	-37 %		-37 %	74 %	10 %
Saltvik	2 735	2 415	33	89	155	12	2 341	2 004		152	165	20	-14 %	-17 %		71 %	7 %	66 %
Sottunga	191	156	2	17	1	0	96	76		9	9	1	-50 %	-51 %		-49 %	841 %	
Sund	1 607	1 401	19	62	106	2	1 176	984		87	94	11	-27 %	-30 %		40 %	-11 %	467 %
Vårdö	784	680	9	51	20	0	515	432		38	41	5	-34 %	-36 %		-26 %	105 %	
Mariehamn	14 497	9 865	681	783	2 184	407	13 337	10 550	690	945	1 029	124	-8 %	7 %	1 %	21 %	-53 %	-70 %
Totalt	43 347	35 061	983	1 955	4 057	486	36 572	30 603	690	2 378	2 590	311	-16 %	-13 %	-30 %	22 %	-36 %	-36 %
Förändring 2008-2013, €	3 538	4 089	-4	-147	-746	-44	2 634	2 016	-189	363	396	48						
Förändring 2008-2013, %	9 %	13 %	0 %	-7 %	-16 %	-8 %	8 %	7 %	-22 %	18 %	18 %	18 %						

För utbildning och kultur var de kalkylerade kostnaderna för bildningssektorn 16 procent mindre än nettodriftskostnaderna (se Tabell 20 ovan). År 2008 var motsvarande skillnad 15 procent, så skillnaden har ökat marginellt (Åsub 2012:7). De kalkylerade kostnaderna är lägre än de verkliga nettodriftskostnaderna inom alla delsektorer utom bibliotek. För idrotts- och ungdomsarbetet var de kalkylerade kostnaderna år 2013 hela 36 procent lägre än de verkliga nettodriftskostnaderna.

De kalkylerade kostnaderna för kulturverksamheten var 36 procent lägre än nettodriftskostnaderna och för grundskolan var de 13 procent lägre än de verkliga nettodriftskostnaderna.

Skillnaderna mellan kommunerna är stora. De kalkylerade kostnaderna för grundskolan översteg nettodriftskostnaderna endast i Mariehamn, medan de kalkylerade kostnaderna för biblioteks-, idrotts- och ungdoms- samt kulturverksamheten var större än de verkliga nettodriftskostnaderna i flera kommuner.

Jämfört med år 2008 ökade de verkliga nettodriftskostnaderna för bildning år 2013 med 9 procent, eller med 3,54 miljoner euro, medan de kalkylerade kostnaderna bara ökade med 8 procent eller med 2,6 miljoner euro. Justeringarna enligt index har således inte speglat hela kostnadsutvecklingen. De kalkylerade kostnaderna för Medis minskade under perioden med 189 000 euro till följd av att det kalkylerade timantalet justerats ner. För Medis anger landskapsbudgeten de landskapsandelsberättigade timmarna, i praktiken kan antalet timmar som erbjuds vara betydligt högre.

Grundskolan är den del av bildningssektorn som regleras av 8 § landskapslagen om planering och landskapsandel för undervisnings- och kulturverksamheten, där det klargörs att kostnadsfördelningen mellan landskapet och kommunerna ska bibehållas enligt samma förhållande som när lagen trädde i kraft. För grundskolans del var de kalkylerade kostnaderna 8 procent lägre än de verkliga nettodriftskostnaderna år 2008, en skillnad som alltså hade vuxit till 13 procent för år 2013.

På motsvarande sätt som för den sociala sektorn presenteras nedan landskapsandelarna per kommun i förhållande till verkliga nettodrifstkostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för utbildningssektorn.

Tabell 21. Landskapsandelarna per kommun i förhållande till verkliga nettodrifstkostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för utbildningssektorn (grundskolan, Medis, bibliotek, idrott och ungdom samt kultur) 2013, 1 000 euro (Data: Åsub, LR)

Kommun	LS-andel						Totalt bildn.		Grundskola		Medis		Bibliotek		Idrott och ungdom		Kultur	
	Totalt bildn.	Grundskola	Medborgarinstitut	Bibliotek	Idrott och ungdom	Kultur	% av verklig nettodriftsk.	LS-andel % enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	LS-andel % enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	LS-andel % enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	LS-andel % enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	LS-andel % enl. lag	% av verklig nettodriftsk.	LS-andel % enl. lag
Brändö	378	352	0	12	13	2	41 %	71,6%	48 %	80,0%	14 %	30,0%	21 %	30,0%	23 %	30,0%		
Eckerö	581	526	0	25	27	3	44 %	55,4%	44 %	60,7%	57 %	30,0%	43 %	30,0%	161 %	30,0%		
Finström	1 469	1 352	0	53	58	7	33 %	40,3%	38 %	42,6%	31 %	25,0%	10 %	25,0%	58 %	30,0%		
Föglö	529	497	0	15	16	2	46 %	72,6%	51 %	80,0%	21 %	30,0%	31 %	30,0%	11 %	30,0%		
Geta	464	437	0	12	13	2	57 %	74,4%	58 %	82,0%	31 %	30,0%	div 0	30,0%	41 %	30,0%		
Hammarland	911	826	0	38	42	5	37 %	45,1%	38 %	47,6%	53 %	30,0%	23 %	30,0%	div0	30,0%		
Jomala	2 131	1 933	0	89	97	12	32 %	34,2%	33 %	35,5%	37 %	25,0%	23 %	25,0%	div0	25,0%		
Kumlinge	272	252	0	9	10	1	43 %	71,2%	47 %	80,0%	25 %	30,0%	198 %	30,0%	59 %	30,0%		
Kökar	243	229	0	6	7	1	44 %	73,0%	46 %	80,0%	15 %	30,0%	341 %	30,0%	27 %	30,0%		
Lemland	1 314	1 210	0	47	51	6	35 %	43,8%	36 %	45,6%	46 %	30,0%	23 %	30,0%	44 %	30,0%		
Lumparland	315	292	0	10	11	1	36 %	56,0%	38 %	60,0%	19 %	30,0%	52 %	30,0%	33 %	30,0%		
Saltvik	1 011	910	0	46	50	6	37 %	43,2%	38 %	45,4%	51 %	30,0%	32 %	30,0%	50 %	30,0%		
Sottunga	67	61	0	3	3	0	35 %	70,0%	39 %	80,0%	15 %	30,0%	282 %	30,0%	n/a	30,0%		
Sund	648	591	0	26	28	3	40 %	55,1%	42 %	60,0%	42 %	30,0%	27 %	30,0%	170 %	30,0%		
Vårdö	373	348	0	11	12	1	48 %	72,3%	51 %	80,5%	22 %	30,0%	62 %	30,0%	div0	30,0%		
Mariehamn	2 989	2 293	276	189	206	25	21 %	22,4%	23 %	21,7%	41 %	40,0%	24 %	20,0%	9 %	20,0%	6 %	20,0%
Totalt	13 696	12 109	276	591	643	77	32 %	37,4%	35 %	39,6%	28 %	40 %	30 %	24,8%	16 %	24,8%	16 %	24,8%
Förändring 2008-2011, €	465	435	-87	53	57	7												
Förändring 2008-2011, %	4 %	4 %	-25 %	11 %	11 %	11 %												
Förändring 2008-2013, €	531	407	-76	90	98	12												
Förändring 2008-2013, %	4 %	3 %	-22 %	18 %	18 %	18 %												

I Tabell 21 ovan framgår att utbildningssektorns landskapsandelar år 2013 uppgick till 13,7 miljoner euro, samtidigt som nettodrifstkostnaderna uppgick till drygt 43 miljoner euro. Landskapsandelarnas andel av nettodrifstkostnaderna var sålunda 32 procent. Landskapsandelarnas andel av kostnaderna var 35 procent för grundskolan, 28 procent för Medis, 30 procent för biblioteksverksamhet, 16 procent för idrott och ungdom samt kultur. År 2008 var landskapsandelarnas andel av nettodrifstkostnaderna 33 procent för sektorn som helhet (Åsub 2012:7). Framför allt är det andelen för Medis, som har sjunkit, men även för grundskolan har andelarna sjunkit från 38 till 35 procent av de verkliga kostnaderna.

I vissa kommuner översteg landskapsandelarna för idrott och ungdom samt kultur nettodrifstkostnaderna, det vill säga landskapsandelarna utgör över 100 procent av nettodrifstkostnaderna.

Landskapsandelarnas andel av de kalkylerade kostnaderna uppgick till 37,4 procent i genomsnitt för utbildningssektorn totalt. För Grundskolan och Medis är de lagstadgade landskapsandelarna på ungefär samma nivå, ca 40 procent. För bibliotek, idrott och ungdom samt kultur var landskapsandelarnas andel av de kalkylerade kostnaderna 24,8 procent.

En jämförelse mellan den i lagen angivna procenten för landskapsandelarna och hur stor andel av de verkliga nettodrifstkostnaderna som täcks av andelarna mellan de olika delsektorerna inom utbildningssektorn visar på betydande skillnader.

Inom grundskolan är den verkliga stödprocentens andel av nettodrifstkostnaderna i genomsnitt 4,6 procentenheter lägre än den landskapsandelsprocent som anges i lagen. Den verkliga stödprocenten är lägre för samtliga kommuner förutom för Mariehamn. För 8 av kommunerna, samtliga skärgårdskommuner samt Geta och Lumparland, är skillnaden mellan den verkliga stödprocenten och den i lagen angivna procenten över 20 procentenheter.

Dessa åtta kommuner har också höga nettodrifstkostnader per invånare i åldern 6-15 (se Tabell 33 på sidan 97). Eftersom de kalkylerade grunderna per invånare i åldersgruppen 6-15 år är de samma för alla kommuner blir den kalkylerade grunden låg för de minsta kommunerna. Det ser dock ut som lagstiftaren här kompenserat för detta genom en landskapsandelsskala som skiljer mycket (hela 60

procentenheter) mellan kommunerna i bosättningsstrukturgrupp 1 och 8. Det betyder att kommunerna i bosättningsstrukturgrupperna 1 och 2 ändå får relativt höga andelar per invånare och får en landskapsandel som täcker en högre andel av de verkliga nettodriftnkostnaderna än vad fallet är för kommunerna i de högre bosättningsstrukturgrupperna. Frågan blir förstas hur stora dessa andelar bör vara för olika bosättningsstrukturgrupper, för att det ändå ska vara rättvist och stimulera till effektivitet.

För Medis del är den verkliga stödprocenten betydligt lägre än den verkliga kostnaden om man beaktar att även de kommuner som köper tjänster av Medis deltar i nettodriftnkostnaderna för verksamheten. Sammantaget täcker landskapsandelarna 28 procent av Medis nettodriftnkostnader mot 40 procent enligt lagens kalkylerade grunder.

För biblioteksverksamheten verkar de kalkylerade grunderna vara tillräckliga för de fastäländska landsbygds kommunerna där den verkliga andelen av nettodriftnkostnaderna som täcks av landskapsandelar överstiger den procent som anges i lagen och som baseras på de kalkylerade grunderna.

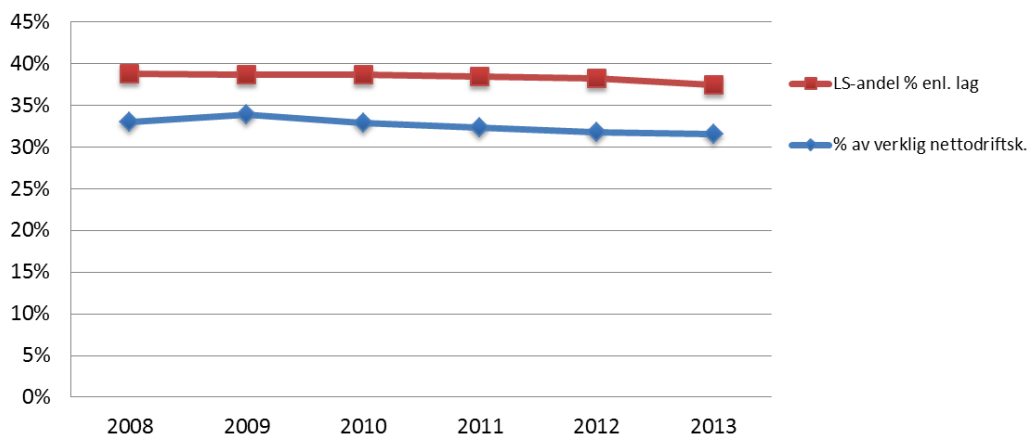
För skärgårdskommunerna och Lumparland är dock situationen den omvända, den reella stödprocenten som andel av nettodriftnkostnaderna är lägre än den som finns i lagen.

För idrotts-, ungdoms- och kulturverksamheten är bilden mera blandad. En del kommuner satsar mer per invånare än beloppen i de kalkylerade grunderna och för dessa kommuner blir den verkliga bidragsprocenten lägre än den kalkylerade i lagen. Andra kommuner satsar mindre på de här verksamheterna och får då en högre andel av kostnaderna täckta av landskapsandelar, som vi noterade tidigare i vissa fall över 100 procent. Här spelar det också en viss roll hur verksamheter kostnadsförs i den enskilda kommunen, till exempel kan viss kulturverksamhet vara hänförd till biblioteksverksamheten för någon kommun. Exempelvis Geta får 13 000 i landskapsandelar och har i princip inga nettodriftnkostnader för idrotts- och ungdomsverksamhet. Hammarland och Jomala får landskapsandelar för kultur men har inga nettodriftnkostnader på de posterna.

5.3.5 LANDSKAPSANDELAR OCH NETTODRIFTSKOSTNADER FÖR BILDNINGSSSEKTORN 2008-2013

Nedan i Figur 18 visas landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för totala bildningssektorn för åren 2008-2013. Grunderna för de kalkylerade kostnaderna inom grundskolan var låga redan 2008 medan förhållandet var det motsatta inom den sociala sektorn. Landskapsandelsprocenten av kostnaderna har sjunkit en aning men inga större skillnader har uppstått, som framgår nedan.

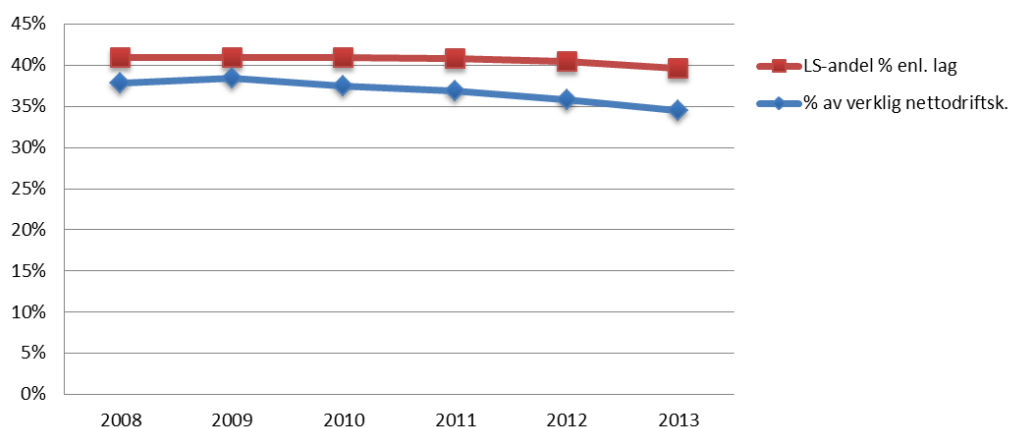
Landskapsandel/kostnader för bildningssektorn totalt samt landskapsandelsprocenter enligt lag 2008-2013



Figur 18. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för bildningssektorn 2008-2013, procent (ÅSUB)

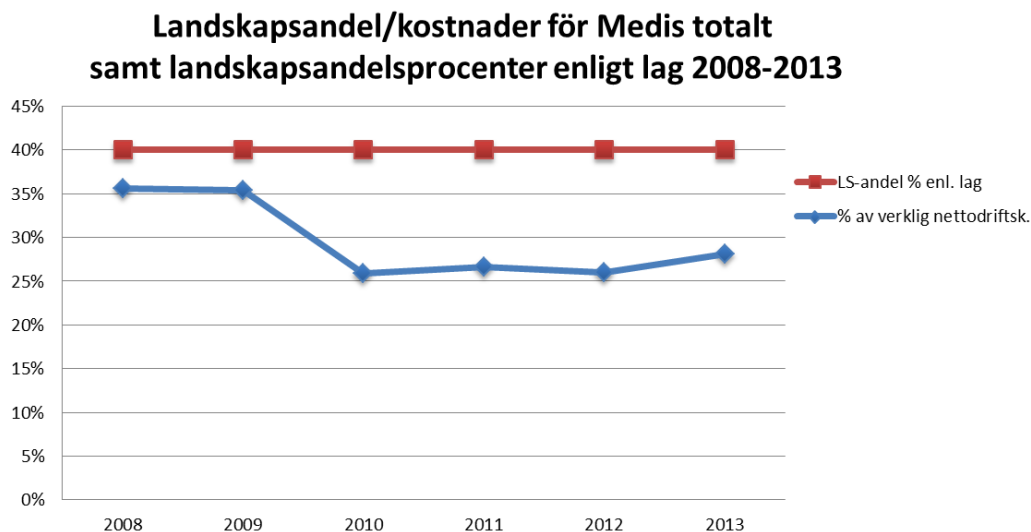
Liknande jämförelser som ovan görs även för de andra sektorerna som tillhör bildning. Motsvarande jämförelse för grundskolan visar enligt nedanstående.

Landskapsandel/kostnader för grundskolan totalt samt landskapsandelsprocenter enligt lag 2008-2013



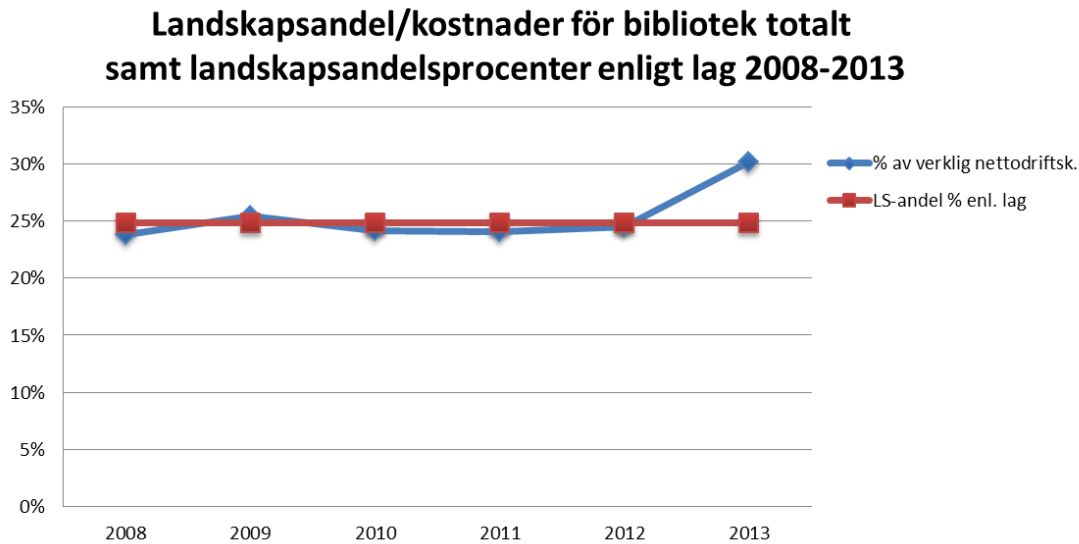
Figur 19. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Grundskola 2008-2013, procent (ÅSUB)

Motsvarande jämförelse för medborgarinstitutet, Medis, visar enligt nedanstående. De stora skillnaderna i kostnader år 2010 beror på förändring i antalet undervisningstimmar



Figur 20. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Medis 2008-2013, procent (ÅSUB)

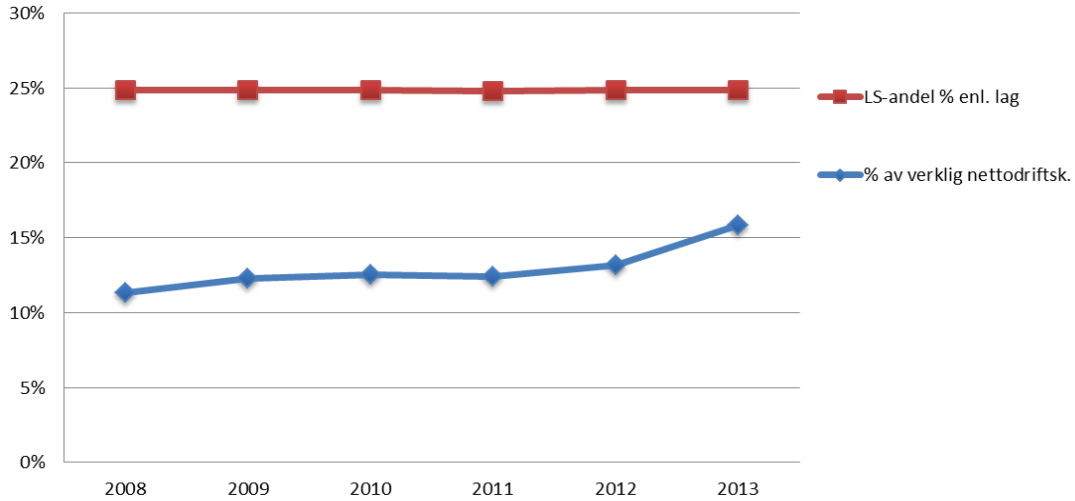
Motsvarande jämförelse för biblioteksverksamheten visar på lite jämnare förhållande på ls-andel av nettodriftskostnad mot ls-andel enligt lag. Dock verkar andelen ha stigit mycket mellan år 2012-2013 för ls-andel mot kostnaderna.



Figur 21. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Biblioteksverksamhet 2008-2013, procent (ÅSUB)

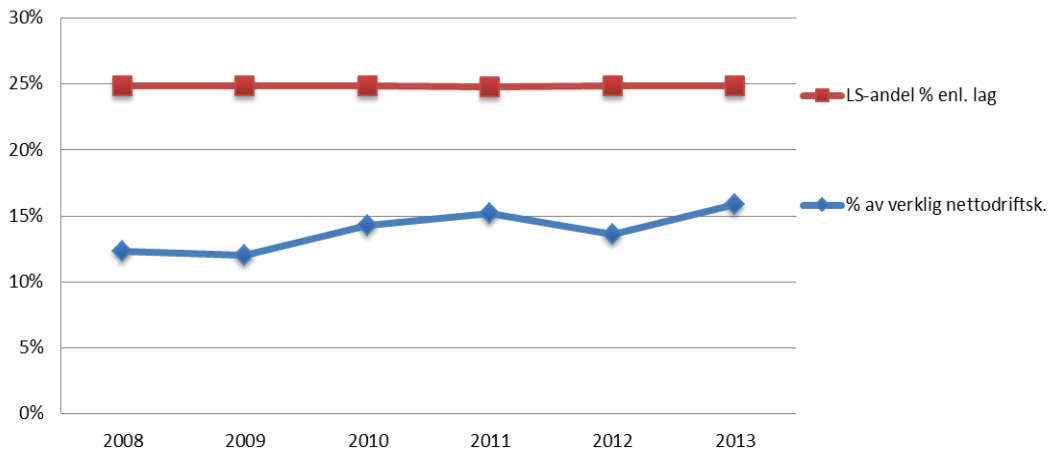
Jämförelsen för idrott och ungdom visar att ls-andel enligt lag ligger ovanför de verkliga landskapsandelarna av kostnader. Så är även fallet för kulturverksamheten längst ner på sidan.

Landskapsandel/kostnader för idrott o. ungdom totalt samt landskapsandelsprocenter enligt lag 2008-2013



Figur 22. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Idrott och ungdomsverksamhet 2008-2013, procent (ÅSUB)

Landskapsandel/kostnader för kultur totalt samt landskapsandelsprocenter enligt lag 2008-2013



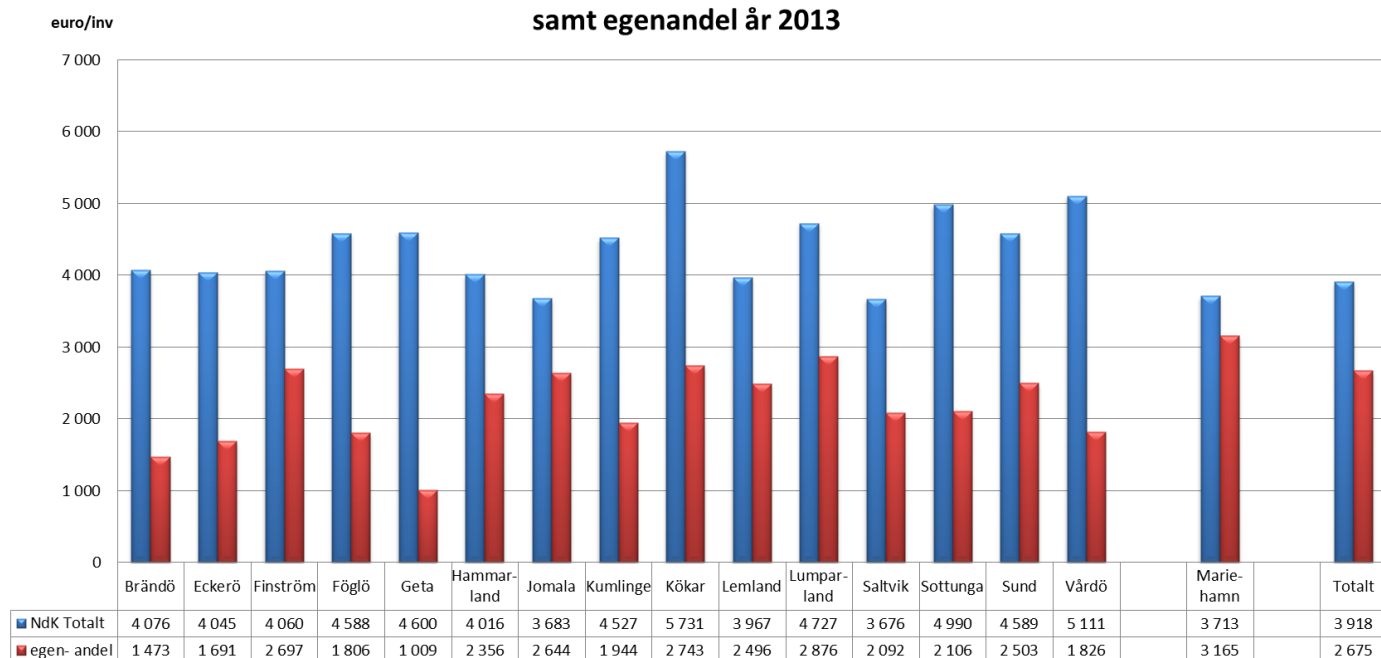
Figur 23. Landskapsandelarna i förhållande till verkliga nettodriftskostnader och landskapsandelsprocenten enligt lag för Kultur 2008-2013, procent (ÅSUB)

5.4 KOMMUNERNAS EGENANDELAR

Genom att subtrahera de totala överföringarna (alltså uppgiftsbaserade landskapsandelar, allmänna andelar, finansieringsunderstöd samt compensationerna) kan en form av ”total” egenandel för kommunerna räknas ut. De totala egenandelarna beskriver alltså hur stor del av kostnaderna för de stora sektorerna socialvården och bildningssektorn som kommunen själv står för då alla landskapsandelar som kommunen får räknats tillgodo.

När de totala egenandelarna jämförs bör det dock framhållas att skillnader i skatteintäkter inte framgår i dessa jämförelser. Landskapsandelssystemet har som mål att utjämna skillnader i förutsättningar mellan kommuner, förutsättningar såsom skillnader i skattebas (skatteinkomst) per invånare samt att det kan tänkas vara dyrare att producera välfärd per invånare i en mindre kommun jämfört med en större kommun med stordriftsfördelar. Andra skillnader i kostnader per invånare än de som korreleras till invånarantal finns förstås mellan kommuner.

Nettodriftskostnader inom social och bildning samt egenandel år 2013



Figur 24. Blåa staplar är nettodriftskostnader per invånare inom bildning och socialvård, de röda staplarna anger ”totala” egenandelar per invånare år 2013, euro (Data: Åsub)

I Figur 24 ovan syns att Kökar år 2013 hade de högsta nettokostnaderna per invånare, ca 5 700 medan den kommunen med lägst nettokostnader, Saltvik, hade nettokostnader per invånare på ca 3 700 euro. Kommunernas genomsnittliga nettodriftskostnader per ålänning var drygt 3 900 euro och kommunernas egenandel var nästan 2 700 euro per invånare, vilket utgör 68 procent av nettodriftskostnaderna. 32 procent av kostnaderna inom bildning och socialvård ersattes sålunda med landskapsandelarna och de totala överföringarna.

Vid närmare syn av kostnaderna, se sid 91, framgår att inom socialvård uppgick kostnaderna i genomsnitt på Åland till 2 398 euro per invånare. Stora kostnader fanns här inom Barnomsorg i daghem med 570 euro per invånare och Vård på åldringshem med 459 euro per invånare. Kökar hade den högsta nettodriftskostnaden för socialvården per invånare (3 453 euro) följt av Vårdö (3 254 euro). Lemland och Brändö har lägsta kostnaderna per invånare räknat (1 976 respektive 2 143 euro per invånare). För Sottunga kostade vården på åldringshem 2 535 euro per invånare år 2013, vilket är mer än vad hela den sociala sektorn kostar per invånare i många andra kommuner.

Nettodriftskostnaderna för bildningssektorn uppgick till 1 521 euro per invånare. Kostnaderna var högst i Kökar (2 278 euro per invånare) och Lumparland (2 230 euro per invånare). Mariehamn hade de lägsta kostnaderna per invånare (1 278 euro per invånare). Grundskolans andel av bildningssektorns nettodriftskostnader var 81 procent eller drygt 1 230 euro per invånare. Eftersom grundskolans landskapsandelar beräknas på basen av invånarna i åldersgruppen 6-15 år, som alltså i stort motsvarar elevunderlaget, kan det även vara intressant att se hur kostnadsfördelningen ser ut här per invånare. Högst är kostnaderna per invånare i den aktuella åldersgruppen i Kumlinge, 22 375 euro, följt av Sottunga med en kostnad om 19 500 euro per invånare. I Mariehamn är kostnaden lägst (8 952 euro per invånare) och i Jomala näst lägst (10 191 euro per invånare). Sett i utvecklingen från 2008-2013 har kostnaderna per elev ökat mest i Kökar och Kumlinge med över 4 000 euro per person i vardera kommunen. Geta är den enda kommun som lyckats sänka kostnaderna under perioden, från 14 761 euro till 14 596 euro per invånare i åldern 6-15 år under samma period.

Då landskapsandelssystemet delar upp kommuner i olika bosättningsstrukturgrupper blir det intressant att studera hur utfallet i egenandelar ser ut för de olika grupperna.

Tabell 22. Kommunernas nettodriftskostnader samt totala egenandelar i reella tal och procent år 2013. (Egna beräkningar, Data: Åsub)

Kommun	Nettodriftskostnad totalt inom utb samt soc.	Totalt överföringar	Egenandel	Egenandel, %	Överföringars andel av totala kostnader inom utb/soc
Geta	4600	3 591	1 009	22 %	78 %
Brändö	4076	2 602	1 473	36 %	64 %
Föglö	4588	2 782	1 806	39 %	61 %
Vårdö	5111	3 286	1 826	36 %	64 %
Kumlinge	4527	2 583	1 944	43 %	57 %
Sottunga	4990	2 884	2 106	42 %	58 %
Kökar	5731	2 987	2 743	48 %	52 %
BG1	4695	2 978	1 716	37 %	63 %
Eckerö	4045	2 353	1 691	42 %	58 %
Sund	4589	2 086	2 503	55 %	45 %
Lumparland	4727	1 851	2 876	61 %	39 %
BG2	4393	2 155	2 238	51 %	49 %
Hammarland	4016	1 660	2 356	59 %	41 %
Lemland	3967	1 471	2 496	63 %	37 %
Saltvik	3676	1 584	2 092	57 %	43 %
BG3	3880	1 565	2 314	60 %	40 %
Finström (BG4)	4060	1 362	2 697	66 %	34 %
Jomala (BG5)	3683	1 039	2 644	72 %	28 %
Mariehamn (BG8)	3713	548	3 165	85 %	15 %
Totalt	3918	1 243	2 675	68 %	32 %

Mariehamn som har relativt låga nettodriftskostnader per invånare (3 713 euro/inv.) har efter att landskapsandelarna fördelats de högsta egenandelarna per invånare både sett i reella tal (3 165 euro/inv.) och procent (85 %) av nettodriftskostnader¹⁵. Kökar som har de högsta

¹⁵ I detta delkapitel bara kostnader inom social och bildning, som beskrivet

nettodriftnkostnaderna per invånare (5 731) har även efter att landskapsandelarna beaktats höga kostnader räknat per invånare (2 743). Kökar har därmed de tredje högsta egenandelarna per invånare efter Mariehamn (3 165 euro/inv.) och Lumparland (2 876 euro/inv.), sett i reella tal. Enbart sett i procent av kommunens egna kostnader så har som sagt Mariehamn högsta egenandel med 85 procent av sina kostnader, motsvarande andel för Jomala är 72 procent, för Lemland 63 procent. Samtidigt står Geta för 23 procent av sina nettodriftnkostnader (ca 1 000 euro per invånare), lägst av alla kommuner. Brändö och Vårdö står för 36 procent av sina egna kostnader. Viktigt att igen erinra om är att nyckeltalet inte tar hänsyn till skatteintäkter.

Kommuner från högre bgr har övergripande sett lägre nettodriftnkostnader per invånare jämfört med kommuner i lägre bgr från början. Efter att överföringarna distribuerats så förändras situationen och de kommuner i lägre bgr har då en lägre kostnad per invånare än de kommunerna i högre bgr. Exempelvis Mariehamn och Jomala med, i runda slängar, 3 700 euro per invånare före överföringarna, har efteråt 3 200 och 2 700 euro att betala ur ”egen ficka”, medan exempelvis Vårdö och Sottunga har kostnader på runt 5 000 från början och sedan, efter överföringarna, finansierar de 1800 och 2100 euro per invånare ur ”egen ficka”. Således är landskapsandelssystemet omfördelande.

Vid en jämförelse mellan högre o lägre bgr är det vidare tydligt att kommuner i högre bgr har högre egenandel sett i procent. Från bosättningsstrukturgrupp 1 med 37 procent i snitt går procentsatsen upp kontinuerligt genom de olika bgr, bgr 2 har genomsnitt egenandel på 51 procent, sedan bgr3 har 60, bgr4 har 66, bgr5 har 72 samt till sist 85 procent i bgr 8 för Mariehamn. De i högre bgr finansierar således större del av sina egna kostnader.

Dock syns även inom bosättningsstrukturgrupperna stora skillnader, framförallt inom bgr 1 och 2. Mellan Geta och Kökar i samma bgr skiljer det över 1 700 euro per invånare i egenandel. I bgr 2 skiljer det över 1000 euro mellan Eckerö och Lumparland i egenandel, dock bör poängteras att Lumparland är på väg att snart byta in i bgr 3. I bgr 3 är det relativt jämnt sett i egenandel mellan kommunerna.

5.5 BASBELOPPENS UTVECKLING OCH JÄMFÖRELSE MED KOSTNAD

Landskapsandelarna beräknas till stor del med basbelopp per invånare som grund. De olika basbeloppen 2008-2013 sammanfattas nedan i Tabell 23. Basbeloppen baseras på nettodriftnkostnaderna per verksamhetsområde enligt den officiella ekonomistatistiken för år 2005. Dessa nettodriftnkostnader har räknats om till basbelopp per invånare som sedan skrivs upp med hjälp av basprisindexet för den kommunala sektorn.

Tabell 23. Basbelopp för landskapsandelarna 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013 Skillnad, €	2008-2013 Skillnad, %
Socialvården								
0-6-åringar	8 721	9 155	9 155	9 365	9 536	9 774	1 053	12 %
7-64-åringar	518	543	543	555	565	579	61	12 %
65-74-åringar	1 418	1 488	1 488	1 521	1 549	1 588	170	12 %
75-84-åringar	5 268	5 531	5 531	5 657	5 760	5 904	636	12 %
85-åringar	17 826	18 713	18 713	19 144	19 492	19 980	2 154	12 %
Grundskolan								
6-15-åringar	8 526	8 950	8 950	9 157	9 323	9 556	1 030	12 %
Särskild träningsundervisning	24 295	25 504	25 504	26 093	26 568	27 232	2 937	12 %
Medis, pris per undervisningstimme	88	92	92	94	96	99	11	12 %
Biblioteks-, idrotts-, ungdoms- och kulturverksamhet								
Bibliotek	75	79	79	80	82	84	9	12 %
Idrott	67	70	70	72	73	75	8	12 %
Ungdom	14	15	15	15	16	16	2	12 %
Kultur	10	10	10	11	11	11	1	12 %

Landskapsandelarna för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård baseras på nettokostnader (minus kommunens självrisk).

I tabellen ovan kan det studeras att basbeloppen för alla verksamhetsområden genom indexjustering ökat med 12 procent från år 2008 till år 2013. Övriga förändringar i landskapsandelarna förklaras alltså av förändringar i invånartal, skattekraft, verksamhetens omfattning eller justerade landskapsandelsskalor (för socialvården).

Det är framför allt basbeloppen per åldersgrupp för socialvården och basbeloppen för grundskolan som ska justeras på basen av den lagstadgade fyraårsuppföljningen. Landskapsandelarna för de resterande delarna av socialvården, det vill säga för specialomsorgen, missbrukarvården och barnskyddet beräknas redan på basen av verkliga kostnader, om än med den tvååriga eftersläpning som blir en följd av att bokslutsuppgifter och bokslutsstatistik används.

I Tabell 24 jämförs socialvårdens verkliga nettodriftskostnader med basbeloppen per invånare i åldersgrupperna 0-6 år, 7-64 år, 65-74 år, 75-84 år och 85 år och äldre, som används som grund för att räkna fram landskapsandelarna.

Tabell 24. Verkliga nettodriftskostnader och basbelopp per invånare inom socialvården (inkl. specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård) 2008-2013, euro

	Nettokostnad per invånare					Basbelopp					Skillnad basbelopp - verklig kostnad				
	0-6-år	7-64 år	65-74 år	75-84 år	85+ år	0-6-år	7-64 år	65-74 år	75-84 år	85+ år	0-6-år	7-64 år	65-74 år	75-84 år	85+ år
2008	9 194	569	1 488	6 124	17 604	8 721	518	1 418	5 268	17 826	-473	-51	-70	-855	222
2009	9 491	595	1 539	5 711	19 769	9 155	543	1 488	5 531	18 713	-336	-52	-50	-181	-1 056
2010	9 874	606	1 516	6 364	20 849	9 155	543	1 488	5 531	18 713	-719	-63	-28	-833	-2 136
2011	10 311	616	1 723	5 754	21 896	9 365	555	1 521	5 657	19 144	-946	-61	-201	-97	-2 752
2012	10 892	668	1 422	6 851	21 566	9 536	565	1 549	5 760	19 492	-1 356	-104	127	-1 091	-2 074
2013	10 677	682	1 384	6 566	20 762	9 774	579	1 588	5 904	19 980	-903	-103	204	-662	-782
<i>Förändring</i>															
<i>2008-2013, €</i>	<i>1 484</i>	<i>113</i>	<i>-104</i>	<i>442</i>	<i>3 158</i>	<i>1 053</i>	<i>61</i>	<i>170</i>	<i>636</i>	<i>2 154</i>					
<i>2008-2013, %</i>	<i>16 %</i>	<i>20 %</i>	<i>-7 %</i>	<i>7 %</i>	<i>18 %</i>	<i>12 %</i>	<i>12 %</i>	<i>12 %</i>	<i>12 %</i>	<i>12 %</i>					

I Tabell 24 framgår att de verkliga nettodriftskostnaderna per invånare i de olika åldersgrupperna är större än basbeloppen för nästan alla år. Undantagen är 85 år och äldre år 2008, samt åldersgruppen 65-74 för år 2012 och 2013.

De basbelopp som använts är således genomgående för låga om man ser till hur kostnaderna ser ut 2013, förutom för åldersgruppen 65-74. Noteras kan dock att genom att klientantalet inom vissa serviceområden är få så kan kostnaderna variera rätt mycket mellan åren, särskilt för de äldre åldersgrupperna.

Från år 2008 till år 2013 har nettodriftskostnaderna för 0-6 åringarna ökat med 1 484 euro per invånare, medan basbeloppen har ökat långsammare, med 1 053 euro per invånare. Då det gäller den äldsta åldersgruppen har nettodriftskostnaderna ökat med hela 18 procent eller 3 158 euro per invånare, medan basbeloppen endast ökat med 12 procent eller 2 154 euro per invånare. I denna äldsta åldergrupp, återfinns störst skillnader över tid mellan basbeloppen och de verkliga kostnaderna.

Nettodriftskostnaderna för åldersgruppen 65-74-åringarna har minskat med -104 euro per invånare. Basbeloppen för denna åldersgrupp är också högre än nettodriftskostnaderna för denna åldersgrupp. Sedan år 2011 har nettokostnaderna sjunkit varje år för denna åldersgrupp.

För grundskolan finns två basbelopp, ett per invånare i åldersgruppen 6-15-åringar och ett basbelopp per elev i träningsundervisning. I Tabell 25 presenteras nettodriftnkostnaderna samt basbeloppen för grundskolan per invånare i åldern 6-15 år samt för eleverna i träningsundervisningen.

Tabell 25. Verkliga nettodriftnkostnader och basbelopp per invånare i åldern 6-15 år för grundskolan respektive per elev för träningsundervisningen 2008-2013 euro

	Nettokostnad per invånare 6-15 år			Basbelopp		Skillnad kalkylerad kostnad - verklig kostnad	
	Grundskolan	Träningsundervisningen per elev*	Skillnad	Grundskolan	Tilläggsbasbelopp för träningsundervisningen	Grundskolan	Träningsundervisningen
2008	9 288	39 127	29 839	8 526	24 295	-762	-5 544
2009	9 581	38 118	28 537	8 950	25 504	-631	-3 032
2010	9 876	39 174	29 298	8 950	25 504	-926	-3 793
2011	10 094	42 217	32 124	9 157	26 093	-937	-6 031
2012	10 577	49 261	38 684	9 323	26 568	-1 254	-12 116
2013	10 782	52 962	42 180	9 556	27 232	-1 225	-14 948
<i>Förändring</i>							
2008-2013, €	1 494	13 835		1 031	2 938		
2008-2013, %	16 %	35 %		12 %	12 %		

*Antal elever inom träningsundervisningen enligt bokslut

Av tabellen framgår att kostnaden per invånare i grundskolan ökat med 1 494 euro från 2008 till 2013. För eleverna i träningsundervisningen har kostnaderna ökat med hela 13 835 euro per elev under samma tid. Samma ökning för basbeloppen är 1 031 för grundskolan och 2 938 för träningsundervisningen. Det innebär att skillnaden mellan de verkliga nettodriftnkostnaderna och basbeloppen ökat sedan år 2008.

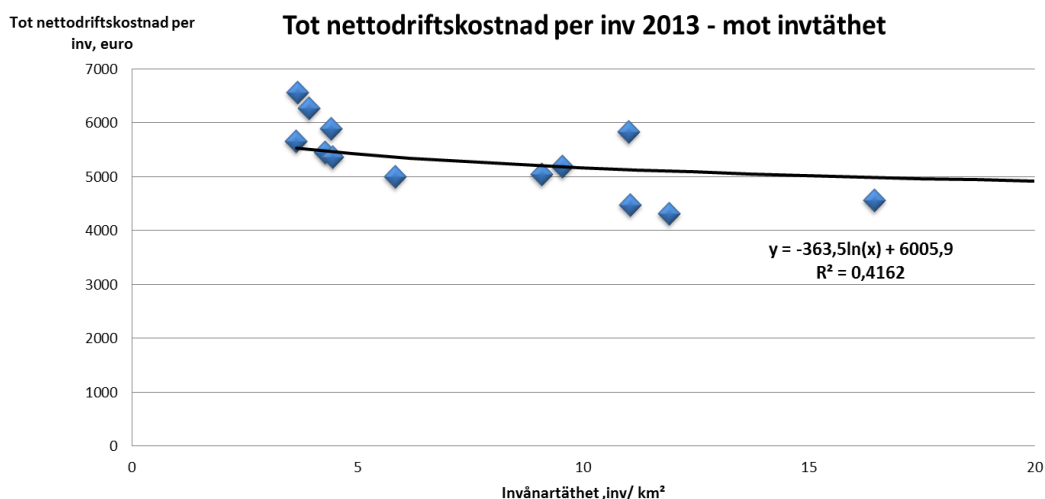
År 2013 var således basbeloppet per invånare 1 225 euro lägre än de verkliga nettodriftnkostnaderna för åldersgruppen 6-15, alltså grundskolan. För eleverna i träningsundervisningen är basbeloppet hela 14 948 euro för lågt 2013.

Viktigt i det här sammanhanget är dock att framhålla att landskapsandelssystemet i beredningen av den senaste reformen har betraktats som en helhet. Grunderna för de kalkylerade kostnaderna var för grundskolan låga redan vid reformtidpunkten, medan förhållandet var det motsatta inom den sociala sektorn. I bedömningen av utfallet av reformen betonades helheten.

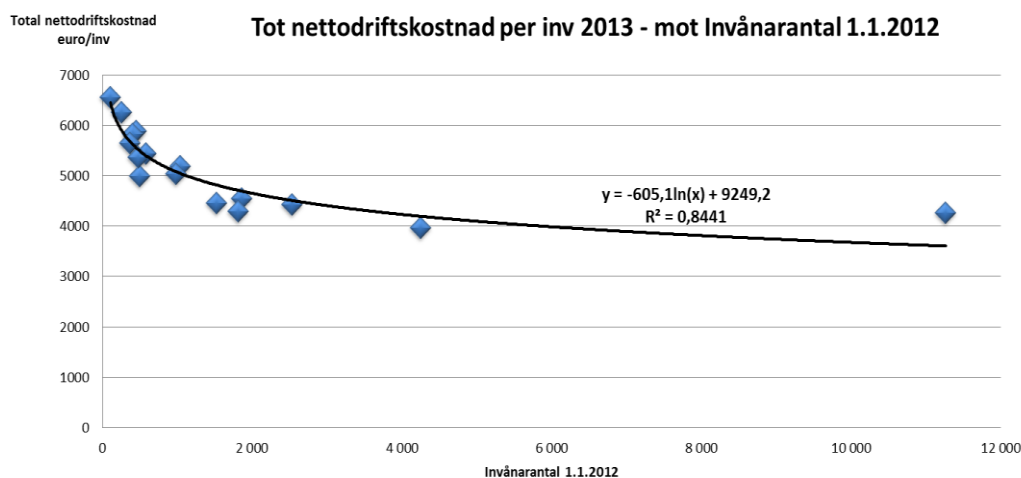
5.6 BOSÄTTNINGSSTRUKTURGRUPP MED INVÅNARTÄTHET SOM PARAMETER I SYSTEMET

En central parameter i landskapsandelssystemet är vilken bosättningsstrukturgrupp kommunen tillhör. De olika bosättningsstrukturgrupperna baserar sig på hur tätbefolkad, per kvadratkilometer landyta, kommunen är. Denna bosättningsstrukturgrupp, som alltså baserar sig på invånartäthet, anger sedan en viss procentsats som avgör hur stor andel av ett kalkylerat belopp som kommunen faktiskt får utbetalat i landskapsandelar. Detta förklaras mer djupgående på sidan 71 och framåt, där mer av landskapsandelssystemet förklaras.

Till en början kan frågan ställas hur bra egentligen invånartätheten är som parameter i systemet. Vid analys av korrelation mellan invånartäthet och kostnader, framkommer inga klara samband. I Figur 25 framkommer att förklaringsgraden är låg, inget klart samband finns. Däremot, i Figur 26, syns att förklaringsgraden är högre om istället de totala nettodriftskostnaderna ställs emot invånarantalet i de åländska kommunerna. Tanken med att ha invånartäthet som parameter var att det skulle vara enkelt och relativt förutsägbart för kommunerna att planera ekonomin.



Figur 25. Regression med tot. nettodriftskostnad mot invånartäthet (km²) 2013 (inv. antal 1.1.2012)



Figur 26. Regression med tot. nettodriftskostnad mot invånarantal (inv. antal 1.1.2012)

Till invånartätheten kopplas 8 bosättningsstrukturgrupper, som framställs i Tabell 26 nedan. Före reformen 2008 fanns 4 bosättningsstrukturgrupper, dessa ökades på med avsikten att minska på de stora stegen mellan bosättningsstrukturgrupperna.

Tabell 26. Bosättningsstrukturgrupp med tillhörande invånartäthet, inv/km²

Bosättningsstrukturgrupp	Invånartäthet, inv/km ²
1	<6
2	6-11
3	11-18
4	18-24
5	24-30
6	30-36
7	36-42
8	42-

På nästa sida samt i Bilaga 1 – LL om Bosättningsstrukturgrupper, redovisas i vilka bosättningsstrukturgrupper kommunerna ligger i och vad som gäller där. Mariehamn är enda kommun i grupp nr 8, och skärgårdskommunerna och Geta är i bosättningsstrukturgrupp 1. Ingen kommun är för närvarande (2015) i grupp 7.

En inledande problematik som kan studeras i tabellen ovanför, är med hur stor noggrannhet tätheten egentligen bör räknas, hur många decimaler gäller egentligen?

Tabell 27. Bosättningsstrukturgrupper år 2013

BOSÄTTNINGSSTRUKTURGRUPPER ÅR 2013					
<i>Kommun</i>	<i>Inv.antal</i> <i>1.1.2012</i>	<i>Landyta</i> <i>Km2</i>	<i>Invånare/km2</i>	<i>Bosättnings-</i> <i>strukturgrupp</i>	<i>Invånare/</i> <i>Km2</i>
					exakt
Brändö	480	108	4,44	1	4,444
Eckerö	978	107,69	9,08	2	9,082
Finström	2527	123,25	20,5	4	20,503
Föglö	577	134,78	4,28	1	4,281
Geta	492	84,34	5,83	1	5,834
Hammarland	1526	138,17	11,04	3	11,044
Jomala	4249	142,53	29,81	5	29,811
Kumlunge	361	99,26	3,64	1	3,637
Kökar	249	63,55	3,92	1	3,918
Lemland	1860	113,08	16,45	3	16,449
Lumparland	399	36,26	11,00	2	11,004
Saltvik	1810	151,92	11,91	3	11,914
Sottunga	103	28,04	3,67	1	3,673
Sund	1032	108,12	9,54	2	9,545
Vårdö	449	101,59	4,42	1	4,42
Mariehamn	11263	11,8	954,49	8	954,492

Tabell 27 visar att Lumparland låg exakt på gränsen om 2 decimaler studeras, men tydligt över gränsen om tre decimaler studeras.

Denna fråga angående vilken noggrannhet som bör gälla hanterades i ett PM av LR. I detta PM konstateras att i lagen (Landskapslag (1993:73)) eller lagens förarbeten inte framkommer närmare uppgifter för att lösa frågan angående hur många decimaler som faktiskt bör gälla. Lagen (Landskapslag 1993:73) om bosättningsstrukturgruppering kan studeras vidare i Bilaga 1 – LL om Bosättningsstrukturgrupper. Där framkommer bland annat att ”kommuner med över 6 men högst 11 invånare per kvadratkilometer landyta” tillhör bosättningsstrukturgrupp 2. Det viktiga i den meningen är förstås hur ordet ”över 6” ska tolkas. Det framkom alltså inte hur många decimaler som gäller, bara att det är ”över”. Utan att närmare gå in på vad som står i detta PM kan konstateras att slutsatsen blev att 2 decimalers noggrannhet bör gälla, således är täthetskoefficienten 11,00 tillhörande bosättningsstrukturgrupp 2. Således hade en kommun som har invånartäthet 11,01 hamna i grupp nr 3, medan en kommun som har täthet 11,00 hamna i grupp nr 2.

Detta system med invånartäthet som styrande parameter riskerar även bli aningen känsligt, för endast en invånare till för Lumparland hade lett till att täthetskoefficienten hade blivit 11,03, och således hade Lumparland stigit till bosättningsstrukturgrupp nr 3. En liknande situation syns även i Hammarland, där hade 6 invånare färre gjort att kommunen istället för grupp nr 3 klassificerats i bosättningsgrupp nr 2, och erhållit högre andelar. Det är viktigt att vidare poängtera att differensen mellan två bosättningsstrukturgrupper sett i landskapsandelar kan vara rätt stor. Olika bosättningsstrukturgrupper ger olika stor procentsats som utbetalas till kommunerna för de olika landskapsandelarna. (för mer info se sid 71 där landskapsandels-systemet förklaras).

För att fortsätta ta Lumparland¹⁶ som exempel kan det konstateras att det blir relativt stora skillnader om de tillhör grupp 2 eller 3. Utan att exakt mäta skillnaden som uppstår så går det att grovt uppskatta till flera tiotusentals euro, kanske närmare hundra tusen. Såsom tidigare förklarat så skulle samtidigt endast en person till i invånarstatistiken lett till att Lumparland övergått i bosättningsstrukturgrupp nr 3, och erhållit lägre andel landskapsandelar det året. Landskapsandelssystemets olika grupper kan således ses som trappsteg, där endast en person kan vara avgörande för vilket ”trappsteg” kommunen hamnar i just det året. *Det är rätt små marginaler för stora skillnader i landskapsandelar.*

Det bör samtidigt klargöras, att även om stegen mellan bosättningsstrukturgrupperna kan uppfattas som stora, så vet kommunen till viss del om att de riskerar hamna i en högre bosättningsstrukturgrupp och således erhålla lägre andelar, i god tid före det sker. De närmsta åren före kommunen byter bosättningsstrukturgrupp erhåller de relativt sett tidigare år, högre andelar, och detta kunde således vara ett argument för att systemet som helhet jämnar ut sig över tid. Dessutom har faktiskt bosättningsstrukturgrupperna blivit fler, i och med reformen 2008. De ökade från 4 till 8 då. Således har ”fallen” mellan bgr blivit mindre sedan tidigare period, vilket kan vara värt att erinras om.

Det blir vidare intressant att se hur ofta en kommun byter bosättningsstrukturgrupp. Det händer inte alltför ofta. Sedan år 2008 är det bara år 2013 som Hammarland bytte grupp. Jomala steg i bosättningsstrukturgrupp till 2014 års landskapsandelar, då 2013 års invånarantal ger en invånartäthet på 30,55 – således grupp nr 6. Lumparland byter bosättningsstrukturgrupp inför 2015 års landskapsandelar. Geta stiger möjligen i bosättningsstrukturgrupp till 2016 års landskapsandelar, då Åsubs prognos för 2015 års befolkning spår en sådan befolkningsökning.

¹⁶ Utredaren konstaterar att kommunen Lumparland blir aningen utmålade i detta fall, men det är också lätt att ta kommunen som exempel då de just 2013 var i en sådan situation att de pendlade mellan bosättningsstrukturgrupp nr 2 och nr 3. Även någon annan kommun kunde också varit i zonen mellan två bosättningsstrukturgrupper.

6 BAKGRUNDSINFORMATION

I följande stycke framkommer en mer detaljerad beskrivning över hur landskapsandelssystemet fungerar, vidare mer detaljerat kring vilka målsättningar som lades 2008 och bakgrund till denna utvärdering. Efter det följer en kartläggning över hur landskapsandelarna utvecklats på senare år, samt nettodriftskostnaders utveckling.

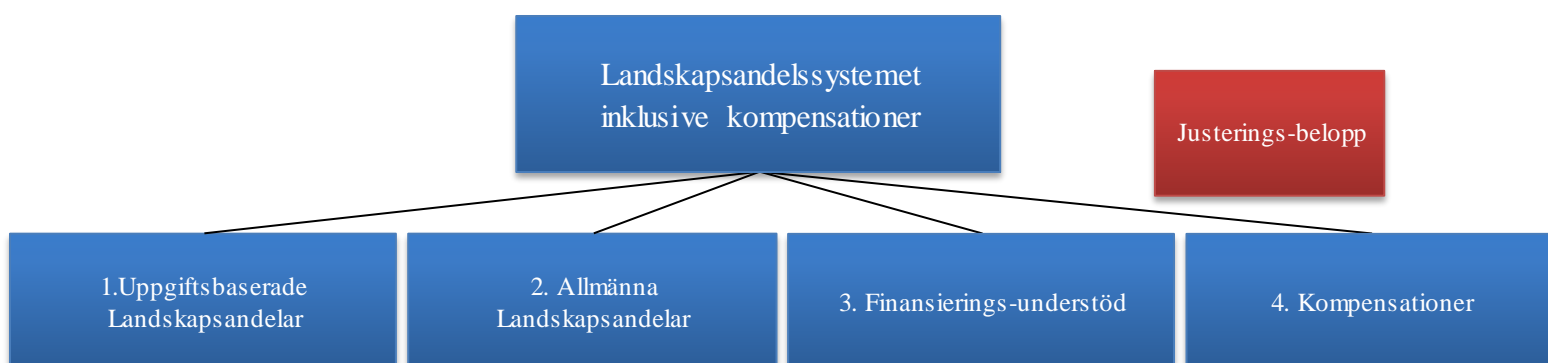
6.1 BESKRIVNING ÖVER HUR LANDSKAPSANDELSSYSTEMET FUNGERAR

Följande kapitel förklarar på ett pedagogiskt sätt hur landskapsandelssystemet fungerar. Utredaren anser detta vara viktigt för att beslutsfattare och andra intressenter snabbt och enkelt ska kunna sätta sig in i och få en översikt över hur systemet faktiskt fungerar. Detta underlättar också förståelsen för en utvärdering av samma system, och främjar demokrati vilket är ett av grundmålen med systemet, samt att systemet bör vara transparent och lättförståeligt och inte byråkratiskt.

Detta kapitel kommer redovisa **reella siffror** för olika centrala delar i systemet, såsom: basbeloppen, bosättningsstrukturgrupper och tillhörande procentsatser. För att kunna exemplifiera vad en kommun kunde få i landskapsandel har ett **påhittat invånarantal** använts. Detta då invånarantalet i stora delar styr hur mycket landskapsandelar en kommun får. Invånarantalet är oftast medeltalet för hela Åland på den aktuella gruppen, men har som sagt ingen direkt betydelse utan används bara för att tydligare visa på hur invånarantalet styr vad kommunen får i landskapsandelar. För att göra exemplifieringen kan kommunen som erhåller landskapsandelar i detta stycke även benämnas Kommun X.

Landskapsandelssystemet, inklusive kompensationer.

Landskapsandelssystemet består alltså av tre huvudkomponenter och dessutom kompensationer; således blir de fyra komponenterna i helheten: *de uppgiftsbaserade landskapsandelarna, de allmänna landskapsandelarna, finansieringsunderstöd* samt *kompensationer*. De uppgiftsbaserade landskapsandelarna uppgår till drygt 90 procent (ca 34 m€ år 2013) av den totala överföringen till kommunerna. De övriga 3 är, *grovt räknat*, i liknande storleksordning sinsemellan (varierar mellan 1,5-2 m€ år 2013). Dessutom till detta helhets-system, tillkommer justeringsbeloppet på minus 4 miljoner euro (år 2013). Viktiga övriga faktorer i systemet är invånartäthet i kommunen, indexjustering av basbelopp samt kostnadsuppföljning som bör ske vart fjärde år. Mer om detta senare, först förklaras systemet som det löpande bör fungera.



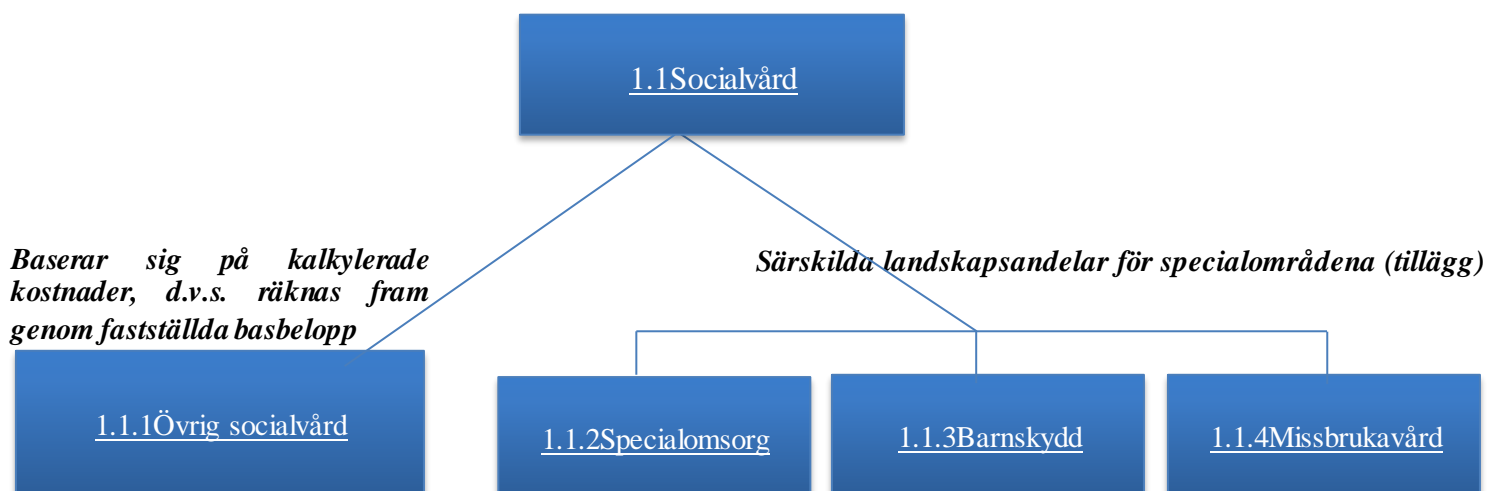
1. Inledningsvis studeras de Uppgiftsbaserade landskapsandelarna.

Dessa består huvudsakligen av sociala sektorn samt bildning och kultur. Kommuner får alltså uppgiftsbaserade landskapsandelar för *1.1. Socialvård* samt *1.2 Bildning och kultur*. (Numreringen existerar bara här för att göra redovisningen enkel.)



1.1 Uppgiftsbaserade landskapsandelar – Socialvård.

De uppgiftsbaserade landskapsandelarna för *1.1 Socialvård* består av 4 huvudgrupper: *1.1.1 Övrig socialvård*, *1.1.2 Specialomsorg*, *1.1.3 Barnskydd* och *1.1.4 Missbrukarvård*. Landskapsandelar för *1.1.1. Övrig socialvård* baserar sig på kalkylerade kostnader, som beräknas fram genom basbelopp. De tre andra områdena, Specialomsorg, Barnskydd och Missbrukarvård ingår egentligen också i kalkylen för *övrig socialvård*, men särskilda tillägg har tillkommit för dessa ”utsatta” områden. För dessa specialområden erhåller kommunerna landskapsandelar som är baserade på kommunens nettokostnader två år tidigare, varför en viss eftersläpning sker. Denna eftersläpning jämnar dock ut sig över tid.



Inledningsvis förklaras *1.1.1 Övrig socialvård*. Här ingår stora områden som äldreomsorg, barnomsorg och handikappvård. Denna del beror alltså av kalkylerade kostnader, d.v.s. av basbelopp. Detta förutbestämda basbelopp, ska motsvara kommunernas kostnader i en specifik del. Det finns ett basbelopp per invånargrupp 0-6, 7-64, 65-74, 75-84 samt 85+. Till varje av de fem åldersgrupperna hör ett basbelopp, som alltså motsvarar i genomsnitt vad en person i den åldern kostar. Därför får kommunen det invånarantal den har i just den åldersgruppen, multiplicerat med det basbeloppet, i

kalkylerad kostnad. Invånarantalet är det invånarantalet kommunen hade 1.1. året före, så för år 2013 var det invånarantalet 1.1.2012 som gäller. Själva utbetalningen av landskapsandel beror sedan på vilken bosättningsstrukturgrupp de är i, vid ponering att kommunen är i bosättningsstrukturgrupp 2 skulle det ge 42,5 procent av den kalkylerade kostnaden. D.v.s., landskapsandelarna betalar 42,5 procent av vad det kalkyleras att ha just så många invånare i just den åldersgruppen. Exempel ges på nästa sida, samt beskrivning av de andra bosättningsstrukturgrupperna som finns. Som tidigare påpekat så är invånarantalet påhittat, för att ge läsaren en chans att lättare förstå hur ett exempel fungerar.

1.1.1 Övrig socialvård och hur landskapsandelar räknas ut för denna post

1.1.1 Övrig socialvård

Åldersgrupp	<u>0-6</u>	<u>7-64</u>	<u>65-74</u>	<u>75-84</u>	<u>85+</u>
Basbelopp	9 774,24 €	578,89 €	1 587,91 €	5 904,12 €	19 979,78 €
Invånarantal	133	1304	186	101	47
Basb. * inv.	$9\,774,24 * 133 = 1\,299\,974\text{ €}$	$578,89 * 1304 = 754\,873\text{ €}$	$1\,587,91 * 186 = 295\,351\text{ €}$	$5\,904,12 * 101 = 596\,316\text{ €}$	$19\,979,78 * 47 = 939\,029\text{ €}$
Summerar ihop för varje grupp	$1\,299\,974 + 754\,873 + 295\,351 + 596\,316 + 939\,029 =$ 3 905 543 €				
Summa* landsandelsprocent	$3\,905\,543\text{ €} * 42,5\% \text{ (bosättningsstrukturgruppsprocent)} =$ 1 659 856 €				

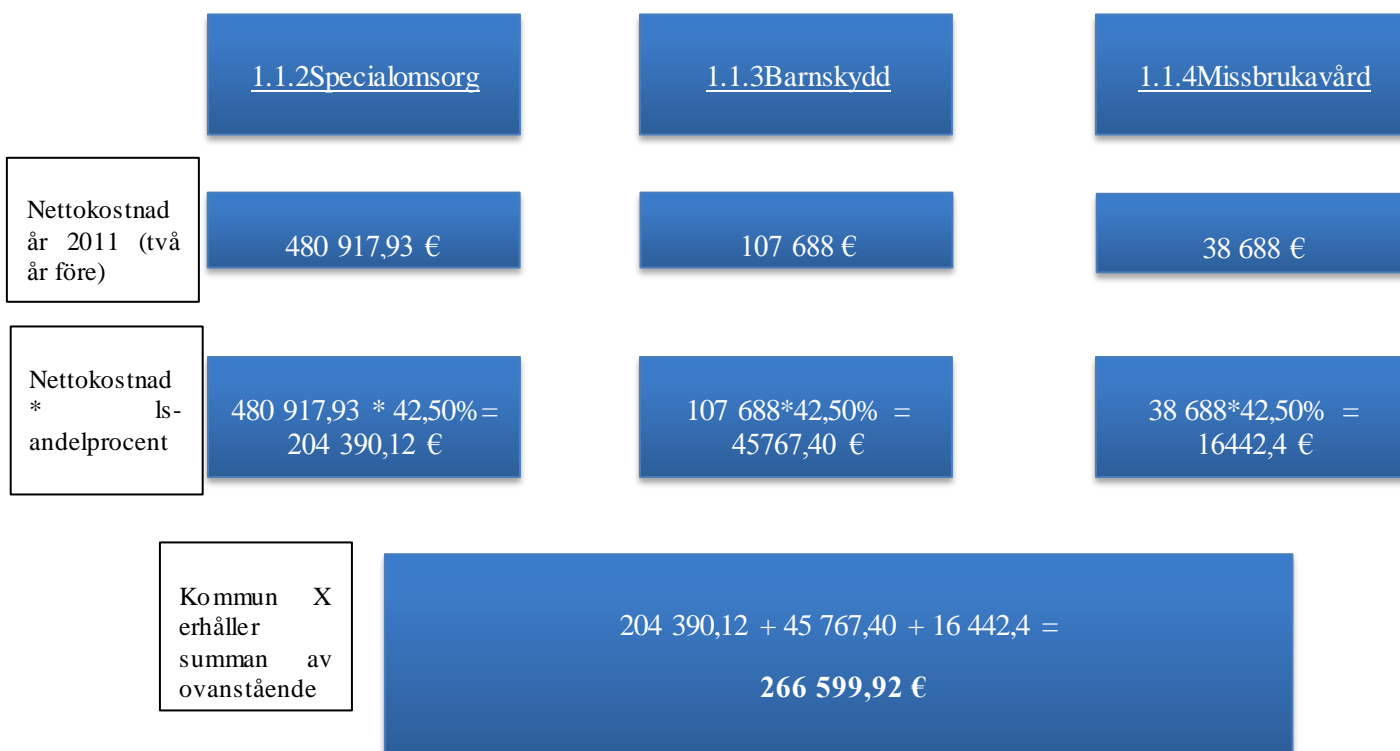
Kommunen erhåller således 1 659 856 euro i landskapsandelar för övrig socialvård, som baseras på ovanstående kalkylerade kostnader (slutsumman är således fiktiv i enlighet med ett påhittat invånarantal). Hade invånarfördelningen varit annat, hade kommunen följaktligen fått annan summa. Bosättningsstrukturgruppsprocenten beror av hur tätbefolkad kommunen är. Kommun X poneras vara i bosättningsstrukturgrupp 2, där procenten är 42,5 för övrig socialvård. Övriga bosättningsstrukturgrupper erhåller procentsats enligt nedanstående:

Bosättningsstrukturgrupp	Procent (Ls-andelsprocent för socialvård)
1	45,50
2	42,50
3	37,50
4	32,50
5	27,50
6	22,50
7	17,50
8	14,50

1.1.2 Specialomsorg, 1.1.3 Barnskydd och 1.1.4 Missbrukarvård beräknas alla utifrån nettokostnader, därför presenteras de tillsammans här.

Landskapsandelarna som betalas ut år 2013 för dessa tre områden baserar sig alltså på nettokostnader. Nettokostnaderna härstammar från två år tidigare, för år 2013 således från år 2011, varför en viss eftersläpning uppstår. Denna eftersläpning jämnar dock ut sig över tid. Nettokostnaderna är baserade på bokslut, för specialomsorgen kommer bokslutet från omsorgsförbundet. För de andra två gäller kommunernas bokslut¹⁷.

Även i detta fall reglerar bosättningsstrukturgrupperna vad kommunerna får, kommunerna får alltså inte 100 % av nettokostnaderna. Desamma procentsatser som föregående räknas med här, fast de kallas istället för en självrisk som kommunen står för själva. Således betalar kommun X 57,50 % av nettokostnaderna, och erhåller på samma sätt 42,50 procent av kostnaderna i landskapsandelar. Olika procentsatser gäller återigen beroende på vilken bosättningsstrukturgrupp kommunen befinner sig i.



¹⁷ Barnskydd baserar sig på, enligt statistiknumreringen, nr 212 -kostnader för anstalts- o fam. vård inom barnskydd, samt nr 217 annan barn o familjevård. (Åsubs statistik).

Således har kommun X erhållit 266 599,92 € i landskapsandelar för specialomsorg, barnomsorg och missbrukarvård. Ytterligare fick ju som beskrivet tidigare, kommun X summan 1 659 856 € i landskapsandelar för övrig socialvård, således har kommunen nu erhållit 1 926 455,92 € i landskapsandelar för hela socialvården.

I enlighet med punkt 1. Uppgiftsbaserade landskapsandelar har nu ena delen (1.1 Socialvård) utretts, och de uppgiftsbaserade landskapsandelarna för 1.2 Bildningssektorn återstår att utreda och räkna fram.

1.2. Uppgiftsbaserade landskapsandelar för Utbildning och kultur

På samma sätt som för 1.1.1 Övrig socialvård så baseras landskapsandelarna för 1.2 Utbildning och kultur (eller bildningssektorn) alla på kalkylerade kostnader, genom basbelopp. Till bildningssektorn hör 4 centrala områden; 2.2.1 Grundskola, 2.2.2 Medborgarinstitut, 2.2.3 Bibliotek, 2.2.4 Idrott ungdom o kultur, och alla de områdenas landskapsandelar baseras på kalkylerade kostnader, alltså genom olika basbelopp. (En viktig poäng redan här är att det bara är Mariehamn som faktiskt får landskapsandelar för medborgarinstitutet, men det räknas med här ändå för exemplets skull).

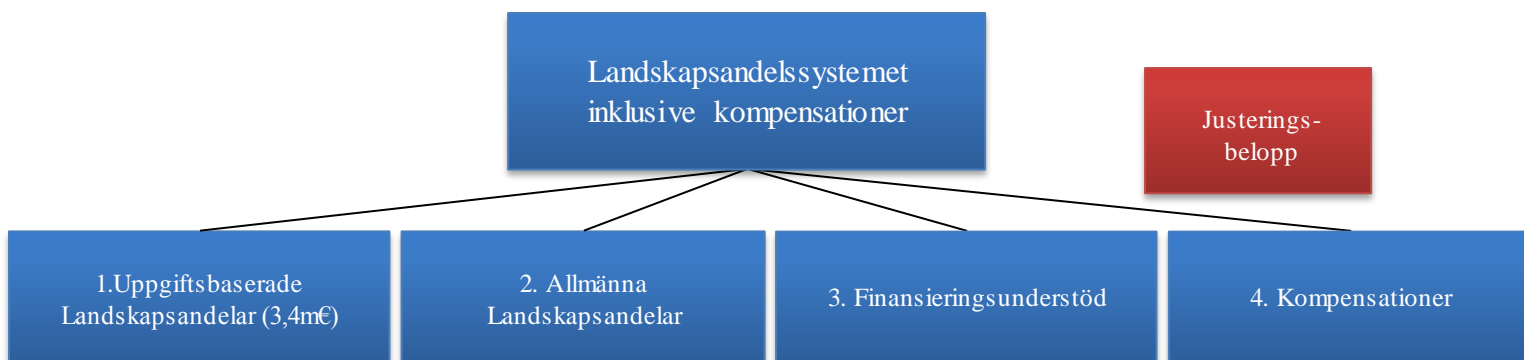
Dessa basbelopp baseras inte på flertalet åldersgrupper som i övrig socialvård, utan för Grundskolan är det enda basbeloppet det för åldersgruppen 6-15 åringar. Dock finns det även ett speciellt stöd för elever i särskild träningsundervisning, STR. Där erhåller kommunen stödet direkt utan någon landskapsandelsprocent emellan. Basbeloppet för detta syns nedan. Basbeloppen för de andra tre områdena beror inte heller på några åldersgrupper. För medborgarinstitutet så räknas dock basbeloppet multiplicerat med antalet undervisningstimmar. Idrott, ungdom och kultur slås ihop, men har olika basbelopp sinsemellan. Efter basbeloppet multiplicerats med invånarantalet i kommunen eller undervisningstimmar för medborgarinstitutet, så erhåller kommunen en viss procentsats i ls-andel.

1.2 Utbildning och Kultur				
	1.2.1 Grundskola	(1.2.2 Medborgar-institut)	1.2.3 Bibliotek	1.2.4 Idr, ungdom och kultur.
Bas-belopp	9 556,42 € (STR 27 232,49 €)	98,52 €	83,87 €	75,20€ idrott 16,15€ ungdom 10,98€ kultur
Invånar-antal	196 (åldern 6-15)	7000(timmar)	1 772 (alla åldrar)	1 772 (alla åldrar)
Basbel.*i nvånarantal	$9556,42 * 196 = 1\,873\,058\text{ €}$	$98,52 * 7000 = 689\,640\text{ €}$	$83,87 * 1\,772 = 178\,617,64\text{ €}$	$(75,20 + 16,15 + 10,98) * 1771 = 181\,329\text{ €}$
(Summa * lsandel- procent) + STR	$1\,873\,058 * 60\% = 1\,123\,834\text{ € (+STR)}$	$689\,640\text{ €} * 40\% = 206\,892\text{ €}$	$178\,617,64\text{ €} * 30\% = 53\,585,3\text{ €}$	$181\,329\text{ €} * 30\% = 54\,398,6\text{ €}$
Summerar 1.2.1 + 1.2.2 + 1.2.3 + 1.2.4 för att få landskapsandelar för 1.2. Utbildning och kultur för kommun X	$1\,123\,834 + 275\,856 + 53\,585,3 + 54\,398,6 = 1\,510\,674\text{ €}$			

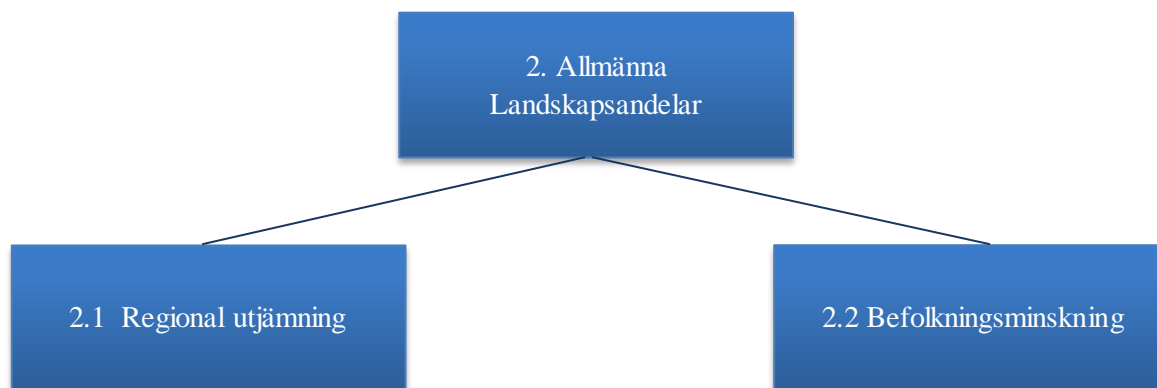
Således erhåller kommun X 1 510 674 euro i landskapsandelar för bildningssektorn. Nedan förklaras även vilka andra reella procentsatser som gäller ifall Kommun X hade varit i en annan bosättningsstrukturgrupp. Hade alltså kommun x istället varit i grupp 3 hade den erhållit 45 procent istället för 60 som räknas på nu.

Bosättnings- strukturgrupp	Procent (Ls- andelsprocent för Grundskola exklusive STR)	Procent (Ls- andelsprocent för Medborgarinstitutet)	Procent (Ls-andelsprocent för Bibliotek samt Idrott, ungdom och kultur)
1	80,00		30,00
2	60,00		30,00
3	45,00		30,00
4	40,00		25,00
5	35,00		25,00
6	30,00		25,00
7	25,00		20,00
8	20,00	40 (enbart Mariehamn som får)	20,00

Då är det utrett vad kommun X har erhållit både i 1.1 Socialvården och 1.2 Utbildning och Kultur. Således har kommunen sammanlagt erhållit 1 926 455,92 € + 1 510 674 euro, vilket blir 3 437 130 euro. Kommun X har alltså erhållit drygt 3,4 miljoner euro i uppgiftsbaserade landskapsandelar. Då kan, för den pedagogiska biten, återgå till översikt bilden. Bilden återupprepas nedan och det konstateras att de uppgiftsbaserade landskapsandelarna är framräknade, nästa centrala område att utreda är således hur det går till när allmänna landskapsandelar räknas fram.



2. Allmänna Landskapsandelar



Allmänna landskapsandelar finns till viss del för regionalutjämnande effekter samt även för att stöda en kommun som drabbas av befolkningsminskning. Historiskt har dock andelen motsvarat lagstiftarens finansieringsmedverkan vad gäller kommunernas ”mindre” uppgiftsområden, såsom byggnadsinspektion och fysisk planering, brand- och räddningsväsendet, näringsverksamhet samt administration av lantbruksstödssystemet. I figuren ovan kallas de två huvud-delarna inom allmänna landskapsandelar enligt utredaren för *2.1 Regional utjämning* samt *2.2 Befolkningsminskning*.

2.1 Regional utjämning

De allmänna landskapsandelarna inom regional utjämning går endast till kommuner i bosättningsstrukturgrupp 1, 2 och 3. Detta för att, i enlighet med rubriken, utjämna regionalt. Denna allmänna landskapsandel baserar sig helt och hållet på invånarantal och ett belopp.

Invånarantalet multipliceras med ett fastställt belopp, 110,96 euro. Denna produkt multipliceras sedan med en koefficient, som beror av vilken bgr kommunen tillhör, se nedan. Således är det tydligt att bara kommuner i bosättningsstrukturgrupp 1,2 och 3 erhåller denna landskapsandel.

För att återgå till exemplet med Kommun X, som alltså potentiellt sett var i bosättningsstrukturgrupp 2. Då skulle kommunen alltså erhålla sitt invånarantal * koefficient * fastställda beloppet. Även här är invånarantalet 1.1. året före, således 1.1.2012 för landskapsandelar för året 2013.

Detta blir för kommun X: $1771 * 1,30 * 110,96 \text{ €} = 255\,463 \text{ €}$.

Bosättningsstrukturgrupp	Koefficient för allmänna landskapsandelar, regional utjämning
1	3,60
2	1,30
3	0,50
4	0,00
5	0,00
6	0,00
7	0,00
8	0,00

Kommun X har således erhållit 255 463 euro i allmän landskapsandel- regional utjämning, det återstår att räkna fram den allmänna landskapsandelen inom befolkningsminskning, för att få hela bilden kring de allmänna landskapsandelarna.

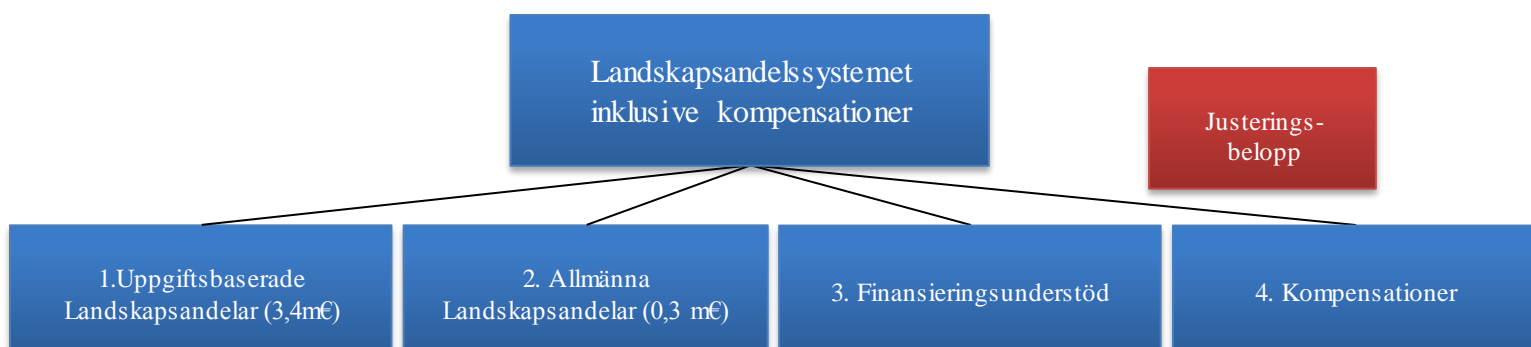
2.2 Befolkningsminskning

Denna allmänna landskapsandel erhålls endast i fall kommunens invånarantal minskat mellan tre år tidigare och året tidigare. Alltså för år 2013 om kommunen skulle erhålla landskapsandelar för befolkningsminskning, så skulle invånarantalet mellan 1.1.2009 måsta ha minskats till och med den 1.1.2012. (För läsaren kan det vara rimligt att redan här säga att det endast var tre kommuner som erhåll detta stöd i verkligheten år 2013, och det rör sig inte om så stora summor).

För exemplet skall så kan detta ändå redovisas kort. Om således kommun X hade haft invånarantalet 1779 den 1.1.2009 , som sedan sjönk till 1771 till den 1.1.2012, så skulle kommunen erhålla landskapsandelar för befolkningsminskning. Hur mycket som skulle erhållas baserar sig på hur mycket landskapsandelar som totalt fås i de uppgiftsbaserade landskapsandelarna samt de allmänna landskapsandelarna om regional utjämning. Detta fördelas sedan per invånare så att det ska gå att räkna ut hur mycket en kommun gått miste om per invånare ifall de råkat ut för befolkningsminskning. Detta multipliceras sedan med 0,5.

Då kommun X erhöll 255 463 i regional utjämning-landskapsandel och 3 437 130 euro i uppgiftsbaserad landskapsandel blir summan 3 692 593 euro. Per person blir detta 3 692 593 dividerat med det påhittade invånarantalet 1771 vilket blir 2085 euro totalt per invånare. Således bör kommun x ersättas med 2085 euro per invånare de tappar, dividerat med två. Då kommun X i exemplet tappade 8 invånare så skulle de således ersättas med $2085 \cdot 8 \cdot 0,5$, vilket blir 8 340 euro.

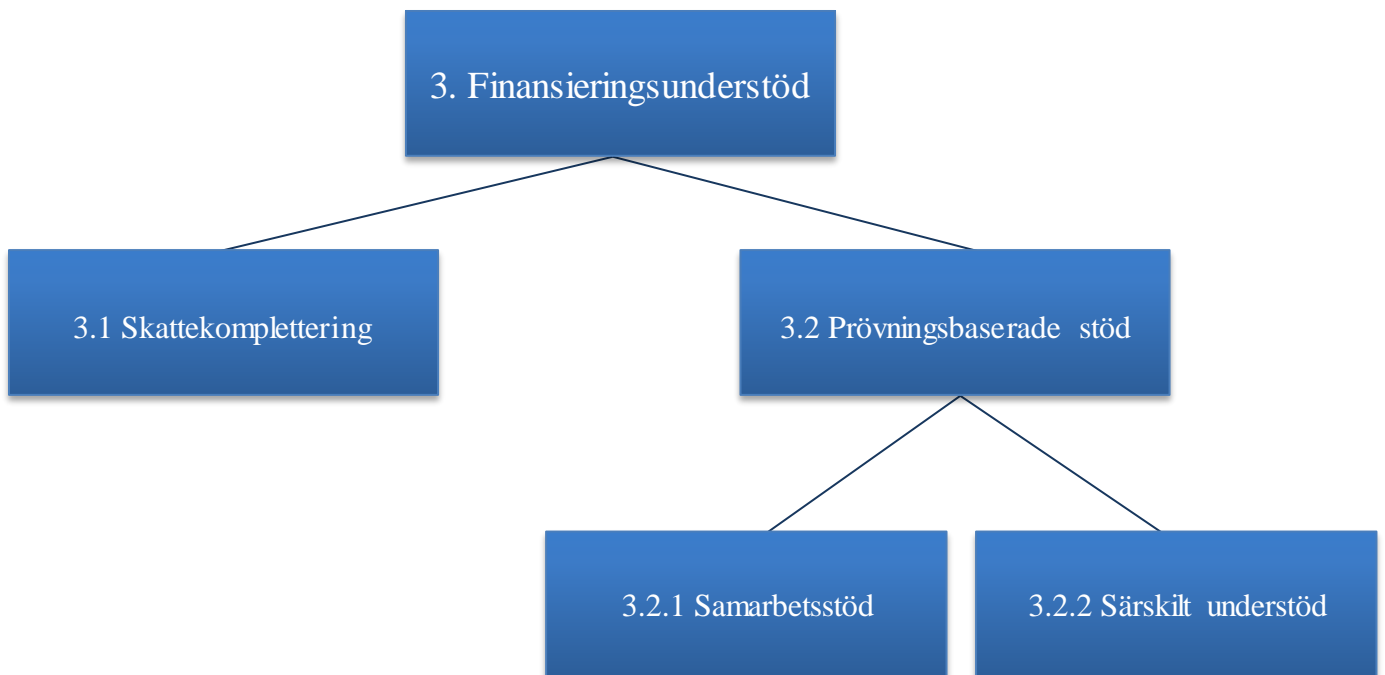
Således har kommun X erhållit 8 340 euro i allmän landskapsandel för befolkningsminskning. Då kommun X också erhöll 255 463 euro i allmän landskapsandel- regional utjämning så har kommunen alltså sammanlagt erhållit 263 803 euro i allmän landskapsandel. I jämförelse med de uppgiftsbaserade landskapsandelarna är de allmänna inte i närheten så stora, men denna allmänna landskapsandel är förhållandevis mer värd för mindre kommuner och framförallt kommuner i lägre bosättningsstrukturgrupper.



Således återstår att förklara finansieringsunderstödet, och senare kompensationer. Först följer finansieringsunderstödet:

3. Finansieringsunderstöd

Finansieringsunderstöd består av två huvudgrenar, 3.1 *Skattekomplettering* samt 3.2 *Prövningsbaserade stöd*. Skattekomplettering ges till kommuner med relativt svagare skatteunderlag. De prövningsbaserade stöden består av 3.2.1 *Samarbetsstöd* samt 3.2.2 *Särskilt understöd*. Samarbetsstöden är nya för perioden 2008-2013, och som framgår i kapitlet Slutsatser så har de knappt använts av någon kommun denna period. Särskilt understöd har inte heller delats ut till någon kommun under perioden.



3.1 Skattekomplettering

Utgångspunkten för beräkningen av kompletteringen är ett basberäkningsbelopp som beräknas med de tre senast slutförda beskattningarna för förvärvsinkomst och invånarantalet i landskapet under dessa år som grund, enligt följande formel:

$$A = \frac{A1 + A2 + A3}{3}$$

Där, A = basberäkningsbeloppet år 2013

A₁, A₂, A₃ = den totala beskattningsbara förvärvsinkomsten vid kommunalbeskattningen i landskapet år 2009, 2010 och 2011 dividerat med det totala antalet invånare i alla åländska kommuner år 2009, 2010 och 2011. Allt detta divideras med tre för att få medeltalet för de tre åren.

Därefter beräknas för varje enskild kommun en kompletteringsgräns utgående från basberäkningsbeloppet och de koefficienter som anges (se nedan) enligt följande formel:

$$C = A * B$$

C = kommunens kompletteringsgräns år 2013

A = basberäkningsbeloppet år 2013

B = koefficient enligt bosättningsstrukturgrupp

Bosättningsstrukturgrupp	Koefficient för komplettering av skatteinkomster
1	0,95
2	0,94
3	0,93
4	0,92
5	0,91
6	0,90
7	0,89
8	0,88

Sedan beräknas också för den enskilda kommunen ett medeltal på motsvarande sätt som basberäkningsbeloppet enligt följande formel:

$$D = \frac{D1 + D2 + D3}{3}$$

D = medeltalet år 2013 av den beskattningsbara inkomsten vid kommunalbeskattningen per invånare för de tre senast slutförda beskattningarna i kommunen

D₁, D₂, D₃ = den beskattningsbara förvärvsinkomsten vid kommunalbeskattningen år 2009, 2010 och 2011 dividerat med antalet invånare i kommunen samma år. Detta divideras med tre för att få medeltalet för de tre åren.

Slutligen beräknas kommunens kompletteringsbelopp på basis av skillnaden mellan kommunens medeltal (D) och dess kompletteringsgräns (C) enligt följande formel:

$$G = (C - D) * E * F$$

G = kommunens kompletteringsbelopp år 2013
C = kommunens kompletteringsgräns år 2013
D = medeltalet år 2013 av den beskattningsbara förvärvsinkomsten vid kommunalbeskattningen per invånare för de tre senast slutförda beskattningarna i kommunen
E = den genomsnittliga kommunala inkomstskattesatsen i landskapet skatteåret 2011
F = antalet invånare i kommunen den 1 januari 2011

Om den genomsnittliga inkomstskattesatsen (E) var högre än kommunens egen inkomstskattesats samma år skall kommunens inkomstskattesats i stället användas vid beräkningen.

Exempel för kommun X blir som följer.

För att räkna fram A i ovanstående förklaringar så tas beskattningsbar inkomst per person för år 2009, 2010 och 2011 för hela landskapet Åland, detta är alltså reella siffror. Sedan räknas ett medeltal ut för de tre åren.

$$A = \frac{16\,570 + 16\,503 + 17\,006}{3} \Rightarrow A = 16\,693$$

Således blir A (basberäkningsbeloppet år 2013) för Åland alltså 16 693 i medeltal.

Sedan bör enligt nästa steg en kompletteringsgräns räknas fram, som beror av olika koefficienter beroende på vilken bosättningsstrukturgrupp kommunen tillhör.

$$C = 16\,693 * 0,94 \Rightarrow C = 15\,692$$

Sedan beräknas också för den enskilda kommunen, här kommun X, ett medeltal på motsvarande sätt som basberäkningsbeloppet enligt följande formel. Alltså D = medeltalet år 2013 av den beskattningsbara inkomsten vid kommunalbeskattningen per invånare för de tre senast slutförda beskattningarna i kommunen. (fiktiva beskattningssiffror för kommun X).

$$D = \frac{14\,759 + 14\,838 + 15\,327}{3} \Rightarrow D = 14\,975$$

Efter detta räknas kommunens kompletteringsbelopp på basis av skillnaden mellan kommunens medeltal (D) och dess kompletteringsgräns (C) enligt nedanstående formel. Pondera kommun X har den fiktiva skattesatsen 16,90 procent, då är det den skattesatsen som gäller, och inte medeltalet för hela Åland år 2011 som var på 17,03. Ett nytt fiktivt invånartal på 1800 sätts också:

$$G = (C - D) * E * F \Rightarrow$$

$$G = (15\,692 - 14\,975) * 0,169 * 1800 \Rightarrow$$

$$G = 218\,111$$

Således erhöll kommun X 218 111 euro i skattekomplettering år 2013.

3.2 Stöd enligt prövning

3.2.1 Särskilt understöd

Särskilt stöd för kommuner som i exceptionella situationer behöver ekonomiskt bistånd. En kommun som på grund av kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd kan enligt prövning beviljas ett särskilt understöd, om svårigheterna har sin grund i att en förändring har skett och om de bakomliggande faktorerna är av den art att de inte har kunnat förutses av kommunen. När behovet av ekonomiskt stöd bedöms kan även lokala särförhållanden beaktas.

Ett villkor för att särskilt understöd skall beviljas är att kommunen har godkänt en åtgärdsplan för att balansera kommunens ekonomi. Landskapsregeringen kan för beviljandet och användningen av understöd även ställa andra villkor som hänför sig till kommunens ekonomi. Om planen eller de villkor som ställts inte har iakttagits, kan understödet under de följande åren utebli eller beviljas till nedsatt belopp.

3.2.2 Samarbetsunderstöd

Det prövningsbaserade samarbetsunderstödet skall kunna beviljas för projekt som två eller flera kommuner genomför tillsammans. Det grundläggande kriteriet skall vara att de åtgärder som genomförs skall leda till **effektivare** produktion av kommunal service. Till exempel kan det vara fråga om att kommuner skapar en gemensam IT-struktur eller ekonomi- och löneadministration. Samarbetsunderstöd kan enligt prövning beviljas kommuner som tillsammans med en eller flera andra kommuner vidtar samarbetsutvecklande åtgärder. För att stöd skall beviljas skall kommunen kunna visa att åtgärderna leder till effektivare produktion av kommunal service. Samarbetsunderstöd beviljas enbart för inledande av projekt. Understödet kan beviljas för det år projektet inleds och för det därpå följande året.

Samarbetsunderstödet infördes 2008, men har knappt använts. Således ansätter jag att inte heller den påhittade kommunen x genomförde samarbetsåtgärder som innebar samarbetsunderstöd. Inte heller prövningsbaserat särskilt understöd ansätter jag att kommun X behövde.

Således erhöll kommun x 218 111 euro i skattekomplettering år 2013, och inga prövningsbaserade stöd. Totalt 0,2 m€ i finansieringsunderstöd ger helhetsbilden:



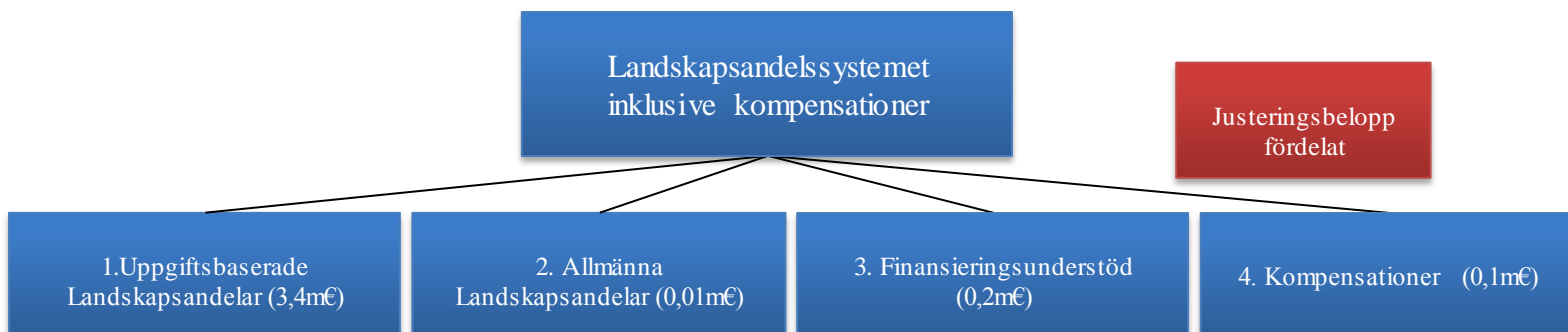
5. Kompensationer

Kompensationerna varierar över tid. Under den här perioden så har det varit vissa kompensationer för inkomstbortfall till följd av skatteavdrag samt kompensation för utebliven kapitalinkomstskatt. I medeltal för de åländska kommunerna medelbelopp kunde vara ca 91 868 euro per år.

Således har kommun X erhållit ca 4 miljoner euro, i landskapsandelar och kompensationer. Då återstår bara att räkna ut justeringsbeloppet.

Justeringsbeloppet tillkom år 2013 efter att kommunernas skyldighet att betala för vården vid ÅHS geriatriska klinik upphörde (1.1.2013). LR beslutade att minska överföringarna till kommunerna med dels ca 3 miljoner euro i minskad kostnad (avgift för geriatriska kliniken ”gullåsen-avgiften”) för kommunerna samt dels 1 miljon euro i besparing. Dessa 4 miljoner fördelades per invånare 1.1.2012, vilket således blev 141,07 euro per invånare. I första hand skulle justeringsavgiften dras av från allmänna landskapsandelarna och i andra hand från landskapsandelarna för driftskostnader inom socialvården. Kommunerna behövde alltså inte längre betala en avgift till ÅHS, och övertog ansvar för de patienter som tidigare var på denna geriatriska klinik ”gullåsen”. Således kvarstår kostnadsansvaret för patienterna, samtidigt som landskapsandelarna minskade med ca 4 miljoner euro. Tanken är att detta belopp sedan ska indexjusteras varje år med samma index som beskrivs längre ned.

I kommun X fall, som alltså har 1 771 invånare, skulle minusbeloppet bli $1771 \cdot 141,07 = 249\ 835$. Detta justeringsbelopp ska minska i första hand på de allmänna landskapsandelarna, och i andra hand driften för socialvård. Då kommun X erhöll 263 803 euro i allmän landskapsandel så återstår endast 13 968 euro där, efter att justeringsbeloppet minskat på denna andel. Totalbilden för kommun X blir som nedan.



En fortsatt viktig påminnelse är att de kommuner i bosättningsstrukturgrupp 1 fortsättningsvis har möjligheten att erhålla landskapsandel för *anläggningsprojekt* som är nödvändiga för ordnandet av socialvården och för utbildnings- och kultursektorn. Landskapsandelen som beviljas på ansökan är 20 procent av anläggningsprojektet.

Index-justering och olika typer av uppföljning av landskapsandelarna

Tanken med landskapsandelarna för kommunernas driftskostnader är att de ska följa den allmänna kostnadsutvecklingen i kommunerna. Den årliga justeringen av basbeloppen för landskapsandelarna görs med det åländska prisindexet för den kommunala basservicen på Åland, det så kallade basprisindexet. Indexet mäter den årliga prisutvecklingen för utgifterna inom socialväsendet samt undervisnings- och kulturverksamheten inom kommunalekonomin. Vikterna i prisindexet justeras årligen på basen av de åländska kommunernas och kommunalförbundens driftskostnader enligt den senaste officiella ekonomi- och verksamhetsstatistiken. Indextalen beräknas sedan genom att använda det index som bäst beskriver kostnadsutvecklingen inom varje utgiftslag.

I samband de årliga indexjusteringarna ska basbeloppen justeras om omfattningen och arten av landskapsandelsuppgifterna för kommunerna kommer att ändra under verksamhetsåret, till exempel om kommunerna påförs nya uppgifter. (Detta har inte hänt 2008-2013)

En justering av basbeloppen kan dessutom göras under pågående verksamhetsår ifall basserviceindexets nivå överstigit/understigit 5 procent. (Detta hände år 2008)

Det finns även en fyraårsjustering (bibehållande av kostnadsfördelning) som ska fånga upp förändringar i volym, såsom nya uppgifter eller förändringar i service-nivå. Detta behandlas även på nästa sida i den lagstadgade bakgrunden. Kostnadsfördelningen utreds som helhet vart fjärde år. (Oklarheter om sådant beslut år 2013, som hade haft verkan år 2014).

6.1.1 LAGSTADGAD BAKGRUND KRING UPPFÖLJNING

I 6 § 2 mom. landskapslag (1993:70) om landskapsandelar till kommunerna stadgas:

”Kostnadsfördelningens utveckling utreds i sin helhet mellan landskapet och kommunerna vart fjärde år (justeringsår). Basbeloppen av de uppgiftsbaserade landskapsandelarna justeras i överensstämmelse med utredningarna enligt landskapslagen (1993:72) om planering av och landskapsandel för undervisnings- och kulturverksamheten och landskapslagen (1993:71) om planering av och landskapsandel för socialvården. Justeringen beaktas vid fastställandet av basbeloppen verksamhetsåret efter att utredningarna slutförts. (1998/25)”

I landskapslagen om planering av och landskapsandel för socialvården sägs det i 13 § vidare att

”Kostnadsfördelningen utreds vart fjärde år (justeringsår). Om den genomförda kostnadsfördelningen beräknad för året före justeringsåret skiljer sig från den kostnadsfördelning som gäller när denna lag träder i kraft, skall beloppen av landskapsandelarna justeras så att kostnadsfördelningen återgår till den ursprungliga nivån vid ingången av justeringsåret. Justeringen beaktas vid fastställandet av basbeloppen verksamhetsåret efter att utredningarna slutförts.”

På motsvarande stadgas i landskapslagen om planering av och landskapsandel för undervisnings- och kulturverksamheten 8 §:

”Kostnadsfördelningen utreds vart fjärde år (justeringsår). Om den genomförda kostnadsfördelningen beräknad för året före justeringsåret skiljer sig från den kostnadsfördelning som gäller när denna lag träder i kraft, skall beloppen av landskapsandelarna justeras så att kostnadsfördelningen återgår till den ursprungliga nivån vid ingången av justeringsåret. Justeringen beaktas vid fastställandet av basbeloppen verksamhetsåret efter att utredningarna slutförts.”

6.1.2 LANDSKAPSANDELSSYSTEMETS UTVECKLING GENOM ÅREN, FRÅN 1994 FRAM TILL OCH MED 2014

År 1994

- Den ursprungliga lagstiftningen trädde i kraft för tjugo år sedan. Den stora förändringen med det nya systemet var att landskapsandelarna för driftskostnaderna skulle beräknas på kalkylmässiga grunder. Som grund användes de verkliga kostnaderna 1990 och beloppen indexjusterades till 1994 års nivå. Syftet med reformen var att stärka den kommunala självstyrelsen och minska centralstyrningen på de områden där kommunerna var huvudmän, samt att stimulera ett ekonomiskt tänkande eftersom det tidigare systemet uppfattades som kostnadsdrivande.
- Samtidigt med landskapsandelsreformen genomfördes även den så kallade ÅHS-reformen, som innebar att landskapet övertog ansvaret för den offentliga hälso- och sjukvården från kommunerna. Under en övergångsperiod deltog kommunerna i finansieringen av hälso- och sjukvården.
- Det centrala vid utformningen av det nya landskapsandelssystemet var att den totala kostnadsfördelningen mellan landskapet och kommunerna skulle bibehållas. För att uppnå det skulle en utredning av kostnadsfördelningen göras vart fjärde år, gemensamt av landskapet och kommunerna. Den första utredningen skulle göras 1996 på basen av kostnaderna 1992 och 1995. Vederligen gjordes ingen sådan utredning. Däremot gjordes en genomgång av det

finansiella utfallet 1994-1997 i en utredning från 1999 (ÅSUB Rapport 1999:10 "Uppföljning av landskapsandelssystemet och finansieringen av ÅHS 1990-1997").

- Familjestödsreformen genomfördes med slopade barnavdrag och höjda barn- och bostadsbidrag. Genom en temporär lagändring sänktes de sociala landskapsandelarna med 11 % som motvikt.

År 1995

- Den temporära sänkningen av landskapsandelarna inom socialvården förlängdes så att den gällde ett år till.

År 1996

- ÅHS-avgiften sänktes från 3,5 till 3,0 penni per skattöre (%-enheter), vilket hade en positiv effekt även för skattekompletteringen.

År 1997

- ÅHS-avgiften sänktes från 3,0 till 1,8 % -enheter för att möjliggöra kommunala skattesänkningar.
- För Gullåsen infördes en fastprismodell per vård dygn med de verkliga kostnaderna för de kommunala omsorgshemmen som bas.
- Gränsen för de särskilda landskapsandelarna för specialomsorgen sänktes.
- Inom socialvården höjdes markbeloppet enligt åldersgrupp (basbeloppet) för landskapsandelarna för 0-6-åringarna med 7,8 % till följd av införandet av den subjektiva rätten till barnomsorg.
- Kostnaderna för driften och underhållet av bygde- respektive kommunalvägarna clearades mellan landskapet och kommunerna. Resultatet påverkade de allmänna landskapsandelarnas nivå och koefficienter.

År 1998

- Den första större reformen av landskapsandelssystemet gjordes. Systemet med basbelopp infördes, tidigare hade flera olika begrepp använts.
- Landskapsandelen för grundskolan vidareutvecklades så att den utgick från kommunens befolkning i åldersgrupperna 6-11 år respektive 12-15 år i stället för elevantal per skola, och beräkningen av basbeloppen förenklades. En särskild landskapsandel för elever inom träningsundervisningen infördes, som beräknades på basen av verkliga kostnader.
- Inom socialvården ändrades åldersgrupperingen så att en ny åldersgrupp 85+ infördes för att bättre avspegla kostnadsläget. Nivån på basbeloppet sattes så att kostnadsfördelningen mellan kommunerna och landskapet skulle vara neutral.

- ÅHS-avgiften sänktes med 1 % -enhet, varav 0,8 % -enheter kvittades mot landskapsandelarna för socialvård.
- En ny kommungrupp infördes vid beräkningen av skattekompletteringen, faståländska kommuner med mellan 500 och 1 100 invånare.
- De årliga indexjusteringarna förenklades.
- Genom ändringen gjordes också ett förtydligande av bestämmelserna om bibehållande av kostnadsfördelningen, som innebar att det enbart är de uppgiftsbaserade landskapsandelarna som kan justeras vart fjärde år. Den första utredningen skulle göras 2003 och avse en jämförelse mellan 1998 och 2002. Den utredningen gjordes först 2005 (ÅSUB Rapport 2005:3 ”Uppföljning av landskapsandelarna och kommunernas ekonomi 1998-2003”). Den visade att kostnaderna hade stigit men att fördelningen inte förändrats.

År 1999

- Den sista delen av den kommunala ÅHS-avgiften på 0,8 % -enheter slopades.
- Det allmänna avdraget infördes vid kommunalbeskattningen som motvikt till att ÅHS-avgiften slopades. Kommunerna kompenserades i efterhand fullt ut för det inkomstbortfall som orsakades av avdraget.

År 2000

- Huvudmannaskapet för och finansieringen av landskapsalarmcentralen överfördes i sin helhet på landskapet. Förändringen kvittades mot de allmänna landskapsandelarnas nivå och koefficienter.

År 2001

- Det justeringsbelopp, som räknas ut på basen av en kalkylerad ÅHS-avgift på 0,8 %, den kalkylerade avgiftens inverkan på skattekompletteringen samt effekterna av det allmänna avdraget, tillämpades för första gången. Justeringsbeloppet drogs av (eller lades till) den allmänna landskapsandelen, och om den inte räcker till, från landskapsandelen för socialvården.

År 2002

- Fördelningen av samfundsskatten mellan kommunerna ändrades genom att en ny fördelningsnyckel togs i bruk. Den nya regleringen innebar att fördelningen fastställs årsvis medan den tidigare var konstant. Ändringen infördes med en övergångsperiod som sträckte sig från 2001 till 2005.
- I samband med den nya fördelningsnyckeln infördes också en kompensation till kommunerna för uteblivna inkomster från beskattningen av kapitalinkomst.

År 2003

- Basbeloppen för socialvården och grundskolan höjdes för att bättre motsvara de verkliga kostnaderna. Basbeloppen beräknades på basen av nettodriftskostnaderna i medeltal för åren 1998-2000.
- Landskapsandelarna för grundskolan ändrades så att endast ett basbelopp tillämpas för åldersgruppen 6-15 år.
- De bidragsberättigade antalet undervisningstimmar inom Medis sjönk från 11 950 till 10 500 timmar.
- Ändringarna genomfördes efter förhandlingar mellan landskapet och kommunerna med bland annat en utredning (ÅSUB Rapport 2001:8 ”Uppföljning av kommunernas ekonomi och landskapsandelarna 1997-1999”) som underlag.
- Betalningsansvaret för pensionspremierna för grundskolelärarna överfördes på kommunerna från 1.10.2003, vilket sedan också ledde till ytterligare en höjning av landskapsandelarna för grundskolan 2004.

År 2004

- Det allmänna avdraget avskaffades, vilket ledde till ändringar i landskapsandelssystemet.
- Den allmänna landskapsandelen sjönk till en tredjedel av den tidigare nivån genom att koefficienterna för de olika kommungrupperna justerades neråt. Finström, Jomala och Mariehamn får efter förändringen ingen allmän andel alls.
- Skattekompletteringssystemet reviderades till ett skatteutjämningssystem där de kommuner som hade relativt sett hög skattekraft bidrog med medel till systemet.
- Landskapsandelarna för socialvården justerades neråt för befolkningstäthetsgrupp 3 (Finström och Jomala) genom att bidragsprocenten sänktes.
- En mindre justering av befolkningsgränsen för landskapsandelen inom grundskolan genomfördes. Gränsen ändrades från 1 000 till 1 100 invånare för att en kommun (Sund) hade hamnat i ”fel” grupp.

År 2005

Inga ändringar.

År 2006

Inga ändringar.

År 2007

- Det allmänna avdraget återinfördes och kommunerna kompenserades fullt ut för inkomstbortfallet. Kompensationen, som reglerades i en särskild lag, betalades som ett förskott som sedan slutreglerades enligt det verkliga skatteutfallet.
- Den så kallade Gullåsen-avgiften, som kommunerna betalade till ÅHS sänktes, samtidigt som avgiften för patienter som inte kan flyttas hem till kommunen efter avslutad vård höjdes. Avsikten med ändringen var att stärka kommunernas ekonomi.

År 2008 (samma ändringar som listade på sidan 6)

- Den största förändringen innebar att landskapsandelarna för anläggningskostnader helt slopades för alla kommuner utom de i bosättningsstrukturgrupp 1. Även för dessa kommuner sänktes nivån från 60-65 procent till 20 procent av anläggningskostnaderna.
- Nivån för landskapsandelarna för driftskostnaderna höjdes, dels genom att basbeloppen för de uppgiftsbaserade landskapsandelarna räknades upp och dels genom en justering av koefficienterna. Basbeloppen beräknades utgående från de verkliga kostnaderna år 2005 som sedan indexjusterades till 2008 års nivå.
- Inom socialvårdsområdet infördes särskilda landskapsandelar för specialomsorg, barnskydd och missbrukarvård.
- Ett nytt basserviceindex för Åland, som bättre speglar förändringar i den kommunala kostnadsnivån, togs i bruk.
- Bosättningsstrukturgrupperingen ändrades så att antalet grupper utökades från fyra till åtta. Syftet var att övergången från en grupp till en annan inte skulle medföra så stora förändringar.
- Skatteutjämningen ersattes av en skattekomplettering enligt samma modell som tillämpades fram till och med år 2003. Kompletteringen beräknades med kommunens intäkter från förvärvsinkomstbeskattningen som grund. Till intäkterna räknas även kompensation för avdrag som hör till förvärvsinkomstbeskattningen. Däremot beaktas inte längre samfundsskatten eller kompensationen för uteblivna intäkter från beskattningen av kapitalinkomst.
- Lagstiftningen om kompensation till kommunerna för det allmänna avdraget utvidgades till att också omfatta kompensation för alla "åländska" avdrag. Reglerna om kompensation för uteblivna intäkter från beskattningen av kapitalinkomst överfördes också till den lagen.
- Ett nytt samarbetsstöd infördes som kan beviljas kommuner för rationaliserings- och samarbetsutvecklande åtgärder som vidtas tillsammans med en eller flera andra kommuner. Dessutom förlängdes det sammanslagningsunderstöd som fanns inom ramen för lagstiftningen om kommunindelning, från att gälla under två år till att gälla under fem år.

År 2009

- Landskapsandelsprocenterna för den sociala sektorns driftskostnader justerades upp med 2,5 procentenheter för samtliga bosättningsstrukturgrupper. Tidigare var stödprocenten 43,0 procent i bosättningsstrukturgrupp 1 och 12,0 procent för en kommun i bosättningsstrukturgrupp 8. Efter justeringen är motsvarande stödprocenter 45,5 respektive 14,5 procent. Förändringen innebar även att självriskandelen för den särskilda

landskapsandelen för specialomsorgen, barnskyddet och missbrukarvården minskade med motsvarande 2,5 procentenheter.

Bakgrunden till förändringen var dels relativt omfattande höjningar av de kommunala avdragen i beskattningen, framför allt pensionsinkomstavdraget och arbetsinkomstavdraget. Avdragen beräknades minska kommunernas skatteintäkter med runt 1,8 miljoner euro. Dels lyftes kostnaderna för konsumentskyddet och underhållsstödet från kommunerna. Kommunernas nettodriftskostnader beräknades sammantaget minska med drygt 260 000 euro tack vare den nya lagstiftningen. Basbeloppen för landskapsandelarna justerades dock inte i samband med förändringen varför de kalkylerade kostnader som utgör grunden för landskapsandelarna inte påverkades. Sammantaget ökade landskapsandelarna med drygt 1,5 miljoner euro till följd av höjningen av procentsatserna. (Åsub, 2012:7)

År 2010

- Indexjusterades inte landskapsandelarnas basbelopp, varken för de uppgiftsbaserade andelarna eller för de allmänna andelarna. För år 2011 gjordes sedan indexjusteringen med 2010-års ojusterade basbelopp som grund, vilket varaktigt gav lägre landskapsandelar än om indexjusteringen hade fullföljts år 2010. Tanken var alltså att besparingen skulle vara permanent, d.v.s. de ojusterade basbeloppen skulle utgöra grund för framtida indexjusteringar. (Åsub, 2012:7)
- Det allmänna avdraget avskaffades igen. Kompensationen till kommunerna slutreglerades först i slutet av 2011.

År 2012

- Den nya kommunalskattelagen trädde i kraft. Liksom den tidigare lagen var det fråga om en blankettlag, men med den skillnaden att alla avdrag regleras i den nya lagen. Det innebär att det nu är lagtinget som fattar beslut om avdragsändringar.

År 2013

- Gullåsen-avgiften slopades, eftersom finansieringsansvaret för långtidssjukvården övergick till landskapet enligt en övergångsbestämmelse i den nya ÅHS-lagen. Detta beräknades minska kommunernas och öka ÅHS kostnader.
- Som en följd av det infördes ett justeringsbelopp som dras av från kommunernas landskapsandelar, i första hand från den allmänna andelen och i andra hand från landskapsandelen för socialvården. Justeringsbeloppet per invånare för 2013 beräknades utgående från den minskning av överföringarna från landskapet till kommunerna som var syftet med ändringen. Justeringsbeloppet ska indexjusteras årligen på samma sätt som basbeloppen.

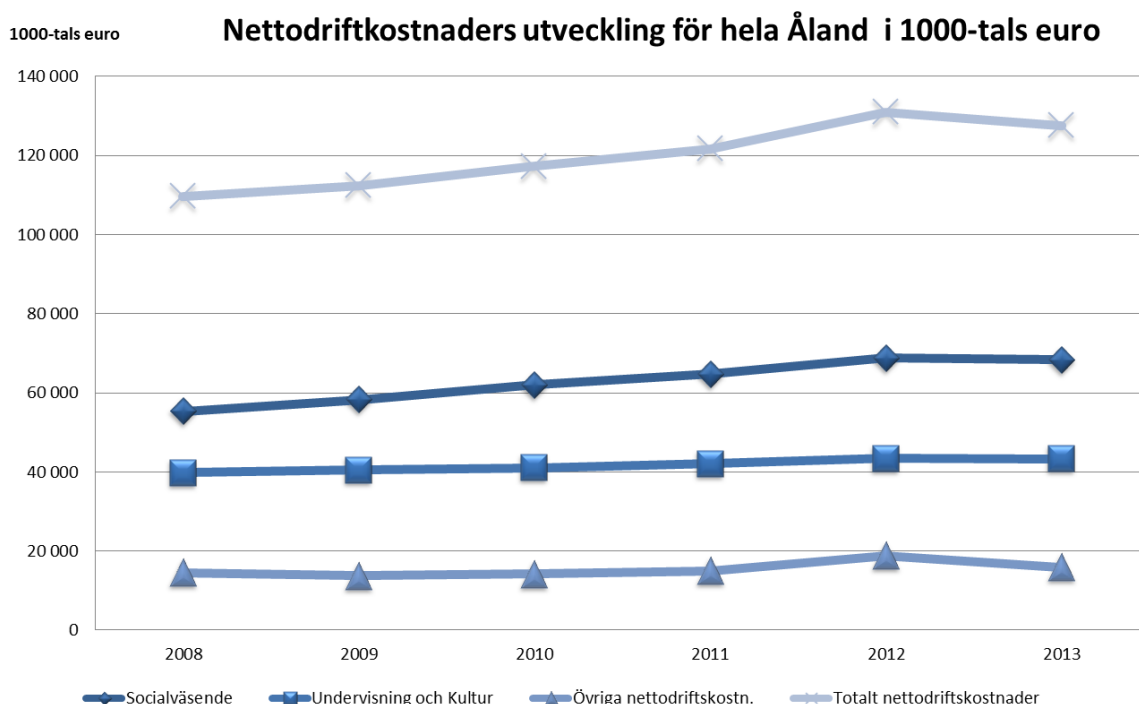
År 2014

- Genom en tillfällig landskapslag bestämdes att ingen indexjustering av justeringsbeloppet eller basbeloppen inom landskapsandelssystemet skulle göras. Inbesparingen för landskapet var avsedd att vara permanent, det vill säga att de ojusterade beloppen ska utgöra en grund för framtida indexjustering
- Oklarheter om den lagstadgade fyraårsuppföljningen.

6.2 KOMMUNERNAS NETTODRIFTSKOSTNADER ÄREN 2008-2013

I detta kapitel granskas utvecklingen av nettodriftskostnaderna framförallt inom huvudsektorerna socialväsande samt undervisning och kultur på basen av Åsubs ekonomi- och verksamhetsstatistik.

Kommunernas totala nettodriftskostnader, inklusive socialväsande, undervisning kultur och övriga kostnader uppgick år 2013 till 127,5 miljoner euro. Detta är 17,9 miljoner euro eller ca 16,4 procent mer än år 2008, då nettodriftskostnaderna uppgick till 109,6 miljoner euro. Mellan 2012 och 2013 sjönk nettodriftskostnaderna för de åländska kommunerna med 3,5 miljoner euro (2,7 %), vilket är den enda sänkningen av kostnader under perioden 2008-2013. Detta syns nedan i Figur 27. Detta kan delvis förklaras i ”gullåsen-avgiften” som lyftes bort år 2013.



Figur 27. Nettodriftskostnaders utveckling för hela Åland inom socialväsande, undervisning och kultur samt övriga nettodriftskostnader. Summan av de tre redovisas även. 1000-tals euro. (Data: Åsub)

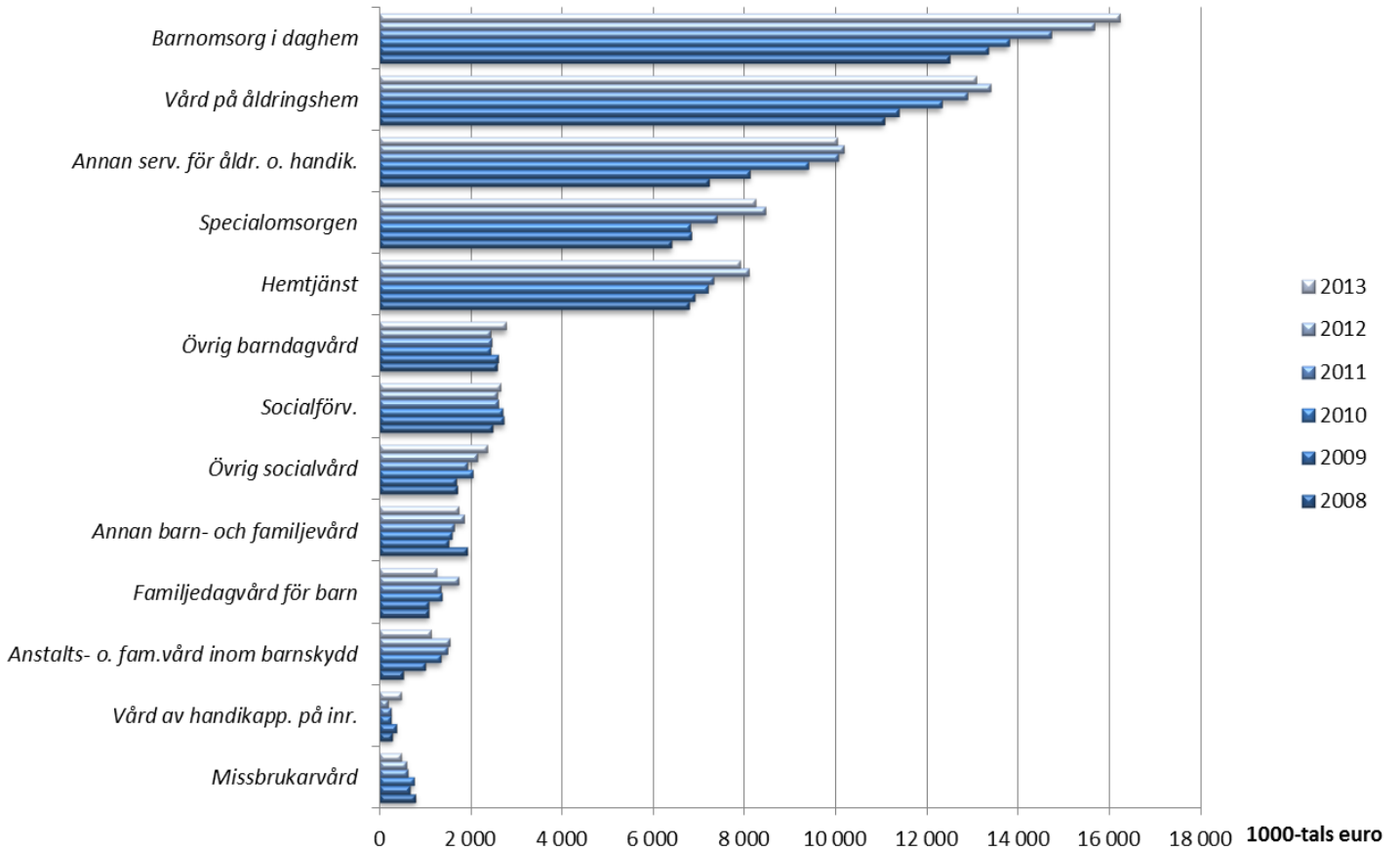
6.2.1 NETTOKOSTNADER FÖR SOCIALVÅRD 2008-2013

Kommunernas nettodriftskostnader för socialvården har sammantaget ökat från 55,3 miljoner euro år 2008 till 68,3 miljoner euro år 2013, detta motsvarar 24 procent. De stora uppgiftsklasserna barnomsorg i daghem och vård på åldringshem står för 24 respektive 19 procent av socialväsandets nettodriftskostnader år 2013. Till åldringshem räknas De gamlas hem, Trobergshemmet, Sunnanberg och även Gullåsen, medan övriga äldreboenden ingår i delsektorn *Annan service för åldringar och handikappade*.

Från år 2008 till 2013 har kostnaderna för barnomsorg i daghem (nr 204) ökat med 30 procent och vården på åldringshem (nr 220) med 18 procent, se Figur 28.

De totala nettodrifstkostnaderna för socialvård sjönk från år 2012 till 2013, marginellt med 1 procent. Det syns att kostnaderna bland annat minskat år 2012 till 2013 för Vård på åldringshem, vilket har att göra med ÅHS-lagens förändring, map ”gullåsen-avgiften”.

Kommuners nettodrifstkostnader inom socialvård 2008-2013, 1000-tals euro



Figur 28. Kommunernas nettodrifstkostnader per delsektor inom socialvården 2008-2013, 1 000-tals euro (Data: Åsub)

I Tabell 28 nedan framgår igen att nettodrifstkostnaderna inom socialvården från år 2008 till år 2013 steg med nästan 24 procent.

Den största procentuella ökningen syns inom delsektorn 212 *Anstalts och familjevård inom barnskyddet* (+117 procent) följt av 225 *Vård av handikappade på inrättning* (+70 procent). Denna nr 225 ökade mycket (+155 procent) från år 2012, 2013, vilket beror på att även Vårdö, som inte haft några kostnader tidigare på posten, fick drastiskt ökade kostnader på denna post.

Också nr 240 *Annan service för äldre och handikappade*, där olika former av serviceboende för äldre ingår, ökade mycket, med (+39 procent).

Däremot minskade nettodrifstkostnaderna för 245 *missbrukarvården* (-39 procent), 217 *annan barn- och familjevård* (-10 procent).

Tabell 28. Nettodrifstkostnaderna per delsektor inom socialvården per kommun 2013, 1 000-tals euro (Data: Åsub)

Kommun	Social- förv. i daghem	Barn- omsorg för barn	Familje- dagvård för barn	Övrig barndag- vård	Anstalts- o fam inkl. Barnsk.	Annan barn- o familjev.	Vård på äldlings- hem	Vård av handik. på inr.	Special- om- sorgen	Hem- tjänst för äldr. o handik.	An. Serv för äldr. o handik.	Miss- brukar- vård	Övr. social vård	Totalt Social- vård
	201	204	205	207	212	217	220	225	230	235	240	245	290	
Brändö	33	211	21	16	0	9	2	0	111	181	347	2	87	1 020
Eckerö	131	449	0	105	30	16	100	0	489	839	290	16	101	2 566
Finström	213	1 514	130	340	55	93	1 040	0	775	127	1 382	31	180	5 880
Föglö	85	285	0	38	23	50	80	0	35	167	726	7	13	1 509
Geta	70	269	0	16	34	32	546	51	365	45	5	2	34	1 469
Hammarland	136	866	62	208	119	21	598	0	366	725	395	20	113	3 629
Jomala	230	3 294	239	758	107	300	2 028	0	855	566	713	64	233	9 387
Kumlinge	54	134	24	12	0	2	5	0	84	456	121	1	5	898
Kökar	24	128	0	0	0	2	2	0	0	296	394	0	0	846
Lemland	208	1 369	194	264	119	0	142	0	343	766	187	21	107	3 720
Lumparland	92	291	6	23	0	14	211	0	0	241	4	7	90	979
Saltvik	51	1 078	0	275	33	88	1 449	0	364	275	245	48	60	3 966
Sottunga	16	17	0	0	0	1	256	0	0	23	0	0	0	313
Sund	103	664	40	87	247	76	263	224	155	853	402	2	27	3 143
Vårdö	23	302	0	0	0	5	173	205	0	590	64	3	8	1 373
Mariehamn	1 168	5 368	537	630	366	1 021	6 181	0	4 297	1 756	4 757	255	1 300	27 636
Totalt	2 637	16 239	1 253	2 772	1 133	1 730	13 076	480	8 239	7 906	10 032	479	2 358	68 334
<i>Förändring 2012-2013 %</i>	3 %	4 %	-28 %	15 %	-26 %	-6 %	-2 %	155 %	-3 %	-2 %	-1 %	-17 %	10 %	-1 %
<i>Förändring 2008-2013 %</i>	7 %	30 %	16 %	7 %	117 %	-10 %	18 %	70 %	29 %	17 %	39 %	-39 %	39 %	24 %

I följande tabeller, där nettodriftskostnaderna anges per invånare, har invånarantalet den 1.1.2013 använts.

I Tabell 29 framgår att nettodriftskostnaderna för socialvården år 2013 uppgick till 2 397,5 euro per invånare, av vilka kostnaderna för 204 Barnomsorg i daghem var 569,7 euro per invånare och 220 Vård på åldringshem 458,8 euro per invånare.

Kökar hade den högsta nettodriftskostnaden för socialvården per invånare (3 453,1 euro) följt av Vårdö (3 253,6 euro). Lemland och Brändö har lägsta kostnaderna per invånare räknat (1 975,6 respektive 2 142,9 euro per invånare).

För Sottunga kostade vården på åldringshem 2 534,7 euro per invånare år 2013, vilket är mer än vad hela den sociala sektorn kostar per invånare i många andra kommuner.

Tabell 29. Nettodriftskostnaderna per invånare och delsektor inom socialvården per kommun 2013, euro (Data: Åsub)

Kommun	Social- förv. i daghem 201	Barn- omsorg 204	Familje- dagsvård för barn 205	Övrig barndag- vård 207	Anstalts- o fam vård in. Barnsk. 212	Annan barn- o familjev. 217	Vård på åldrings- hem 220	Vård av handik. på inr. 225	Special- om- sorgen 230	Hem- tjänst för åldr. o 235	An. Serv för åldr. o handik. 240	Miss- brukar- vård 245	Övr. social vård 290	Totalt Social- vård
Brändö	69,3	443,3	44,1	33,6	0,0	18,9	4,2	0,0	233,2	380,3	729,0	4,2	182,8	2 142,9
Eckerö	136,5	467,7	0,0	109,4	31,3	16,7	104,2	0,0	509,4	874,0	302,1	16,7	105,2	2 672,9
Finström	84,2	598,2	51,4	134,3	21,7	36,7	410,9	0,0	306,2	50,2	546,0	12,2	71,1	2 323,2
Föglö	147,1	493,1	0,0	65,7	39,8	86,5	138,4	0,0	60,6	288,9	1 256,1	12,1	22,5	2 610,7
Geta	141,4	543,4	0,0	32,3	68,7	64,6	1 103,0	103,0	737,4	90,9	10,1	4,0	68,7	2 967,7
Hammarland	89,4	569,0	40,7	136,7	78,2	13,8	392,9	0,0	240,5	476,3	259,5	13,1	74,2	2 384,4
Jomala	52,8	756,4	54,9	174,1	24,6	68,9	465,7	0,0	196,3	130,0	163,7	14,7	53,5	2 155,5
Kumlinge	159,8	396,4	71,0	35,5	0,0	5,9	14,8	0,0	248,5	1 349,1	358,0	3,0	14,8	2 656,8
Kökar	98,0	522,4	0,0	0,0	0,0	8,2	8,2	0,0	0,0	1 208,2	1 608,2	0,0	0,0	3 453,1
Lemland	110,5	727,0	103,0	140,2	63,2	0,0	75,4	0,0	182,2	406,8	99,3	11,2	56,8	1 975,6
Lumparland	234,7	742,3	15,3	58,7	0,0	35,7	538,3	0,0	0,0	614,8	10,2	17,9	229,6	2 497,4
Saltvik	28,0	591,3	0,0	150,9	18,1	48,3	794,8	0,0	199,7	150,9	134,4	26,3	32,9	2 175,5
Sottunga	158,4	168,3	0,0	0,0	0,0	9,9	2 534,7	0,0	0,0	227,7	0,0	0,0	0,0	3 099,0
Sund	99,5	641,5	38,6	84,1	238,6	73,4	254,1	216,4	149,8	824,2	388,4	1,9	26,1	3 036,7
Vårdö	54,5	715,6	0,0	0,0	0,0	11,8	410,0	485,8	0,0	1 398,1	151,7	7,1	19,0	3 253,6
Mariehamn	102,9	473,1	47,3	55,5	32,3	90,0	544,8	0,0	378,7	154,8	419,3	22,5	114,6	2 435,7
Totalt	92,5	569,7	44,0	97,3	39,8	60,7	458,8	16,8	289,1	277,4	352,0	16,8	82,7	2 397,5

6.2.2 NETTODRIFTSKOSTNADER FÖR UNDERVISNING OCH KULTUR 2008-2013

Från år 2008 till år 2013 ökade nettodriftskostnaderna inom huvudsektorn undervisning och kultur med cirka 3,54 miljoner euro eller med ca 8,9 procent. Från år 2007 till 2008 ökade kostnaderna inom sektorn med hela 7 procent. Därefter har ökningen varit ett par procent per år (se Tabell 30).

Delsektorn 305 *Grundskolan* stod år 2013 för närmare 81 procent av nettodriftskostnaderna inom huvudsektorn. Från år 2008 till år 2013 ökade nettodriftskostnaderna inom grundskolan med nästan 4,1 miljoner euro eller med drygt 13,2 procent.

Tabell 30. Kommunernas nettodriftskostnader per delsektor inom undervisning och kultur 2008-2013, 1 000 euro (Data: Åsub)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2008-2013
301	Utbildn.- o kulturförvalt.	410	415	436	465	515	776	89,3 %
305	Grundskola	30 972	31 649	32 196	32 955	34 196	35 061	13,2 %
325	Medborgarinstitut	987	1 043	997	991	1 037	983	-0,4 %
345	Övrig undervisning	5	19	34	29	41	29	480,0 %
350	Biblioteksväsendet	2 102	2 085	2 218	2 296	2 319	1 955	-7,0 %
355	Idrott och friluftsliv	3 849	3 783	3 793	3 978	3 815	3 257	-15,4 %
360	Ungdomsväsendet	954	913	862	882	893	800	-16,1 %
370	Musei- och utställningsverksamhet	202	196	178	160	195	174	-13,9 %
375	Teater- dans- och cirkusverksamhet	0	1	2	2	7	9	
385	Musikverksamhet	16	13	18	25	21	25	56,3 %
390	Övrig kulturverksamhet	312	365	292	290	323	278	-10,9 %
	Totalt	39 809	40 482	41 026	42 073	43 362	43 347	8,9 %
	Årlig förändring, procent	7 %	2 %	1 %	3 %	3 %	0 %	

Följande, Tabell 31, visar nettodriftskostnaderna per kommun.

Tabell 31. Nettodriftskostnader per delsektor inom undervisning och kultur per kommun 2013, 1 000 euro (Data: Åsub)

Kommun	Utbildn.- o. Kultur- förvaltning 301	Grund- skola 305	Med- borgar- institut 325	Övrig under- visning 345	Biblio- teks- väsendet 350	Idrott o. Friluftsliv 355	Ung- doms- väsendet 360	Musei- o. utställnings- verksamh. 370	Teater-, dans, o cirkusverks. 375	Musik- verksam- het 385	Övrig kultur- verksamhet 390	Totalt
Brändö	17	731	9	9	84	54	9	0	1	6	0	920
Eckerö	3	1 189	18	0	43	43	19	0	0	0	2	1 317
Finström	10	3 593	45	0	172	512	51	7	0	0	5	4 395
Föglö	20	977	10	0	68	35	16	3	1	0	13	1 143
Geta	4	759	1	0	40	0	0	0	0	0	4	808
Hammarland	5	2 196	28	0	72	153	29	0	0	0	0	2 483
Jomala	0	5 921	75	0	239	335	83	0	0	0	0	6 653
Kumlinge	44	537	7	0	37	5	0	0	0	0	2	632
Kökar	1	504	5	0	43	0	2	0	0	0	3	558
Lemland	10	3 367	33	0	102	129	95	0	0	0	14	3 750
Lumparland	18	770	8	0	53	7	14	0	0	0	4	874
Saltvik	31	2 415	33	0	89	112	43	0	0	0	12	2 735
Sottunga	15	156	2	0	17	0	1	0	0	0	0	191
Sund	17	1 401	19	0	62	90	16	2	0	0	0	1 607
Vårdö	4	680	9	20	51	20	0	0	0	0	0	784
Mariehamn	577	9 865	681	0	783	1 762	422	162	7	19	219	14 497
Totalt	776	35 061	983	29	1 955	3 257	800	174	9	25	278	43 347
Förändring 2012-2013	50,7 %	2,5 %	-5,2 %	-29,3 %	-15,7 %	-14,6 %	-10,4 %	-10,8 %	28,6 %	19,0 %	-13,9 %	0,0 %
Förändring 2008-2013	89,3 %	13,2 %	-0,4 %	480,0 %	-7,0 %	-15,4 %	-16,1 %	-13,9 %	0,0 %	56,3 %	-10,9 %	8,9 %

I följande, Tabell 32, där samma nettodriftskostnader presenteras per invånare tydliggörs skillnaderna i kostnadsstruktur mellan kommunerna.

Tabell 32. Nettodriftskostnader per invånare och delsektor inom undervisning och kultur per kommun 2013, euro (grundskola räknas med hela invånartalet här). (Data: Åsub)

Kommun	Utbildn.- o. Kultur- förvaltning 301	Grund- skola 305	Med- borgar- institut 325	Övrig under- visning 345	Biblio- teks- väsendet 350	Idrott o. Friluftsliv 355	Ung- doms- väsendet 360	Musei- o. utställnings- verksamh. 370	Teater-, dans, o cirkusverks. 375	Musik- verksam- het 385	Övrig kultur- verksamhet 390	Totalt under- visning o. kultur
Brändö	35,7	1 535,7	18,9	18,9	176,5	113,4	18,9	0,0	2,1	12,6	0,0	1 932,8
Eckerö	3,1	1 238,5	18,8	0,0	44,8	44,8	19,8	0,0	0,0	0,0	2,1	1 371,9
Finström	4,0	1 419,6	17,8	0,0	68,0	202,3	20,2	2,8	0,0	0,0	2,0	1 736,5
Föglö	34,6	1 690,3	17,3	0,0	117,6	60,6	27,7	5,2	1,7	0,0	22,5	1 977,5
Geta	8,1	1 533,3	2,0	0,0	80,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,1	1 632,3
Hammarland	3,3	1 442,8	18,4	0,0	47,3	100,5	19,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1 631,4
Jomala	0,0	1 359,6	17,2	0,0	54,9	76,9	19,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1 527,7
Kumlinge	130,2	1 588,8	20,7	0,0	109,5	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	1 869,8
Kökar	4,1	2 057,1	20,4	0,0	175,5	0,0	8,2	0,0	0,0	0,0	12,2	2 277,6
Lemland	5,3	1 788,1	17,5	0,0	54,2	68,5	50,5	0,0	0,0	0,0	7,4	1 991,5
Lumparland	45,9	1 964,3	20,4	0,0	135,2	17,9	35,7	0,0	0,0	0,0	10,2	2 229,6
Saltvik	17,0	1 324,7	18,1	0,0	48,8	61,4	23,6	0,0	0,0	0,0	6,6	1 500,3
Sottunga	148,5	1 544,6	19,8	0,0	168,3	0,0	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1 891,1
Sund	16,4	1 353,6	18,4	0,0	59,9	87,0	15,5	1,9	0,0	0,0	0,0	1 552,7
Vårdö	9,5	1 611,4	21,3	47,4	120,9	47,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 857,8
Mariehamn	50,9	869,5	60,0	0,0	69,0	155,3	37,2	14,3	0,6	1,7	19,3	1 277,7
Totalt	27,2	1 230,1	34,5	1,0	68,6	114,3	28,1	6,1	0,3	0,9	9,8	1 520,8

Nettodriftskostnaderna för undervisning och kultur uppgick till 1 521 euro per invånare. Kostnaderna var högst i Kökar (2 278 euro per invånare) och Lumparland (2 230 euro per invånare). Mariehamn hade de lägsta kostnaderna per invånare, 1 278 euro.

Grundskolans andel av nettodriftskostnaderna var 81 procent eller drygt 1 230 euro per invånare, medan kostnaderna för musei- och utställningsverksamhet, övrig undervisning, musikverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet samt övrig kulturverksamhet inte ens kom upp till 1 procent vardera av nettodriftskostnaderna för huvudsektorn.

Eftersom grundskolans landskapsandelar beräknas på basen av invånarna i åldersgruppen 6-15 år, som alltså i stort motsvarar elevunderlaget, redovisas nettodrifstkostnaderna för grundskolan (inklusive träningsundervisningen) skilt per invånare i åldern 6-15 den 1.1. varje år i Tabell 33 nedan.

Kommun	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013 skillnad €/inv
Brändö	15 250	16 489	16 500	15 583	16 826	17 405	2 154,8
Eckerö	10 618	10 894	12 434	13 194	13 404	14 155	3 536,8
Finström	10 640	10 700	10 734	11 366	11 041	11 479	839,2
Föglö	12 905	12 833	15 583	14 646	15 877	15 508	2 602,9
Geta	14 761	15 867	15 545	17 167	13 520	14 596	-164,8
Hammarland	10 710	11 257	11 618	11 628	12 017	12 133	1 422,6
Jomala	8 865	9 395	9 674	9 795	10 322	10 191	1 326,0
Kumlinge	18 323	18 034	17 219	20 034	18 939	22 375	4 052,0
Kökar	15 289	16 057	16 500	16 786	18 400	19 385	4 095,6
Lemland	8 498	9 123	10 160	10 613	11 382	12 333	3 835,3
Lumparland	11 765	12 157	11 893	12 320	13 980	16 042	4 276,7
Saltvik	9 380	9 916	10 676	10 829	11 966	11 285	1 905,0
Sottunga	18 917	17 769	21 000	15 500	23 625	19 500	583,0
Sund	11 701	11 226	11 769	12 168	12 971	12 853	1 152,2
Vårdö	13 063	13 120	12 396	13 980	15 682	15 111	2 048,1
Mariehamn	7 939	8 128	8 084	8 226	8 680,6	8 952	1 012,9
Totalt	9 559	9 856	10 163	10 393	10 897	11 078	1 518,7

Tabell 33. Kommunernas nettodrifstkostnader för grundskolan per invånare i åldern 6-15 år åren 2008-2013, euro (Data: Åsub)

Högst är kostnaderna per invånare i den aktuella åldersgruppen i Kumlinge, 22 375 euro per invånare, följt av Sottunga med en kostnad om 19 500 euro per invånare. I Mariehamn är kostnaden lägst, 8 952 euro per invånare, och i Jomala näst lägst med 10 191 euro per invånare.

I tabellen ovan kan även ses att nettodrifstkostnaderna för grundskolan per invånare i åldern 6-15 har ökat från 9 559 euro år 2008 till 11 078 euro år 2013. I snitt har alltså nettodrifstkostnaderna per elev ökat med 1 518,7 euro från år 2008 till år 2013.

Kostnaderna per elev har ökat mest i Kökar samt Kumlinge med över 4 000 euro per person. Geta är enda kommun som lyckats sänka kostnaderna under perioden, från 14 761 euro till 14 596 euro per invånare i åldern 6-15 år under samma period.

6.2.3 NETTODRIFTSKOSTNADER ÖVER TID FÖR SOCIALVÅRD OCH BILDNING, PER INVÅNARE

Nettodriftskostnaderna för socialväsande samt utbildning och kultur per invånare redovisas nedan i Tabell 34. Per invånare har alltså kostnaderna stigit med 8 procent mellan de två treårsmedeltalen. Kostnaderna stigit för de flesta kommunerna, Geta är dock den enda kommun som lyckats sänka sina kostnader per invånare under denna period. Kostnaderna ökade som mest i Lumparland med 33 procent. I Lumparland är det framförallt Vård på åldringshem samt övrig barnomsorg i daghem som ökat mycket mellan 2011 och 2012.

I Tabell 44 i Bilaga 5 – Skatteutveckling, kostnader och avskrivningar, kan även de totala nettodriftskostnaderna studeras per invånare.

Tabell 34. Nettodriftskostnader per invånare inom socialväsande och utbildning och kultur. 2008-2013 (Data: Åsub)

Kostnader för socialväsande samt utbildning och kultur per invånare									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	medel 2008-2010	medel 2011-2013	skillnad medeltal
Brändö	3727	3755	3873	3939	4563	4076	3785	4192	11 %
Eckerö	3609	3876	3972	4153	3921	4045	3819	4040	6 %
Finström	3654	3683	3732	3951	4028	4060	3690	4013	9 %
Föglö	3584	4005	4526	4547	5130	4588	4038	4755	18 %
Geta	4677	4882	4757	4737	4604	4600	4772	4647	-3 %
Hammarland	3280	3494	3543	3582	3775	4016	3439	3791	10 %
Jomala	3319	3286	3497	3553	3691	3683	3367	3642	8 %
Kumlinge	3943	3953	3960	4412	4886	4527	3952	4608	17 %
Kökar	5261	5748	5238	5456	5948	5731	5415	5711	5 %
Lemland	3250	3296	3510	3943	3945	3967	3352	3952	18 %
Lumparland	3202	3289	3504	3985	4556	4727	3332	4423	33 %
Saltvik	3085	3142	3296	3461	3708	3676	3175	3615	14 %
Sottunga	3931	4278	4768	4706	6000	4990	4326	5232	21 %
Sund	3491	3696	4402	4571	4959	4589	3863	4707	22 %
Vårdö	3876	3998	4110	4279	4719	5111	3995	4703	18 %
Mariehamn	3530	3627	3674	3668	3760	3713	3610	3714	3 %
Landskommuner	3486	3573	3743	3907	4086	4054	3601	4016	12 %
-Landsbygden	3408	3480	3655	3822	3947	3958	3514	3909	11 %
-Skärgården	3954	4153	4303	4453	5017	4716	4136	4729	14 %
Alla kommuner	3503	3595	3715	3812	3956	3918	3604	3895	8 %

antal invånare 1 januari

6.3 KOMMUNERNAS LANDSKAPSANDELAR OCH ÖVERFÖRINGAR 2008-2013

Nedan redovisas kommunernas landskapsandelar. Justeringsbeloppet tillkom år 2013, vilket syns i Tabell 35 nedan. Kompensationerna redovisas för skilt, vilket även syns nedan. I och med reformen som trädde i kraft 1.1.2008 ökade kommunernas landskapsandelar och överföringar mycket. År 2007 var landskapsandelarna för drift drygt 28 miljoner euro, och i och med reformen ökade de till drygt 37 miljoner euro år 2008, inklusive alla överföringar.

Tabell 35. Landskapsandelar och överföringar per sektor 2008-2013, euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 till 2013			Medel 2008-2010	Medel 2011-2013	Skillnad i medeltalen
							Skillnad €	Skillnad %	Skillnad €/Inv.			
Socialvården	14 844 212	17 409 093	18 130 490	18 846 437	19 705 922	20 466 724	5 622 512	37,9%	171,4	16 794 598	19 673 028	17 %
Specialomsorg	1 210 372	1 414 588	1 814 120	1 898 621	1 951 290	2 052 581	842 209	69,6%	27,4	1 479 693	1 967 497	33 %
Barnskydd	313 800	414 930	557 620	612 225	758 400	845 570	531 770	169,5%	18,1	428 783	738 732	72 %
Missbrukarvård	109 250	151 830	173 545	142 445	175 045	149 575	40 325	36,9%	1,2	144 875	155 688	7 %
Grundskolan	11 702 243	12 168 969	12 074 993	12 137 512	12 251 726	12 108 980	406 737	3,5%	-6,1	11 982 068	12 166 073	2 %
Medborgarinstitutet	351 560	369 080	258 356	264 320	269 136	275 856	-75 704	-21,5%	-3,3	326 332	269 771	-17 %
Bibliotek	500 471	529 753	535 420	553 078	568 903	590 562	90 091	18,0%	2,3	521 881	570 848	9 %
Idrott, ungdom, kultur	610 490	646 292	653 206	674 829	694 128	720 546	110 056	18,0%	2,8	636 663	696 501	9 %
Allmän landskapsandel, totalt	1 758 542	1 815 276	1 810 770	1 857 211	1 899 943	1 797 571	39 029	2,2%	-1,7	1 794 863	1 851 575	3 %
Skattekomplettering	1 879 223	1 817 113	1 819 350	1 930 582	1 930 004	1 998 328	119 105	6,3%	0,9	1 838 562	1 952 971	6 %
Justeringsbelopp						-4 000 040						
Landskapsandelar, skattekompl. och justeringsbeloppet	31 646 741	34 755 576	35 282 585	36 263 969	37 319 761	33 958 528	2 311 787	7,3%	25,9	33 894 967	35 847 419	6 %
Kompensationer	6 059 972	7 140 950	2 486 369	2 417 260	2 173 257	1 469 896	-4 590 076	-75,7 %	-171,6	5 229 097	2 020 138	-61 %
Totala överföringar, inkl. Kompensationer	37 706 713	41 896 526	37 768 954	38 681 229	39 493 018	35 428 424	-2 278 289	-6,0 %	-145,7	39 124 064	37 867 557	-3 %

Prövningsbaserade stöd ingår inte här
Enligt utbetalningsår

I Tabell 35 syns att landskapsandelarna är högst för den sociala sektorn, ca 20,5 miljoner euro år 2013. För grundskolan uppgick landskapsandelarna till drygt 12,1 miljoner euro, skattekompletteringen utgjorde knappt 2 miljoner euro och de allmänna landskapsandelarna knappt 1,8 miljoner euro samma år. Sammantaget, med hänsyn till justeringsbeloppet på minus 4 miljoner, var landskapsandelarna (utan kompensationerna) knappt 34 miljoner euro år 2013. Från år 2008 till år 2013 hade således landskapsandelarna (utan kompensationer) ökat med 7,3 procent eller drygt 2,3 miljoner euro. Per invånare motsvarade detta 25,9 euro.

En närmare titt på utvecklingen av landskapsandelarna för specialomsorgen, barnskyddet och missbrukarvården från år 2008 till år 2013 visar att landskapsandelarna för specialomsorgen ökat med drygt 842 000 euro (+69,7 procent), landskapsandelarna för barnskyddet med 532 000 euro (+169,5 procent) och andelarna för missbrukarvården med drygt 40 000 euro (+36,9 procent). Landskapsandelarna för dessa delsektorer beräknas på basen av nettodriftskostnaderna två år tillbaka, vilket innebär en eftersläpning så att kostnaderna och landskapsandelarna inte alltid utvecklas i samma takt.

Om justeringsbeloppet på minus 4 miljoner, som tillkom år 2013, rent fiktivt skulle bortses från, hade följaktligen de totala landskapsandelarna (exklusive kompensationer) uppgått i storleksordningen 38 miljoner euro. Den procentuella ökningen från 2008 till 2013 hade då varit 20 procent.

Noteras bör också att landskapsandelarnas basbelopp inte indexjusterades med 3,1 procent år 2010, som förändringen i basprisindexet skulle ha förutsatt, vilket ledde till att landskapsandelarna blev nästan en miljon lägre än vad som annars hade varit fallet. Även till landskapsandelarna år 2014 uteblev indexjusteringen.

6.3.1 LANDSKAPSANDELAR INKLUSIVE KOMPENSATIONER MINSKADE MED 2,3 MILJONER EURO FRÅN 2008 TILL 2013

Med hänsyn till kompensationen uppgick de totala överföringarna till kommunerna till 35,4 miljoner euro år 2013. Som syns i tabellen ovan har kompensationerna minskat mycket sedan år 2008, vilket innebär en minskningen av de totala överföringarna från år 2008 till 2013 på 2,2 miljoner euro (-6 procent). Per person innebär det en minskning av överföringar på 145,7 euro per invånare under samma period.

Om landskapsandelarna och kompensationerna studeras med treårsmedeltal så har de totala överföringarna minskat mellan första treårsperioden till den andra. Under 2008-2010 var medeltalet drygt 39 miljoner, för att sedan att minska med ca 3 procent till knappt 38 miljoner under 2011-2013.

Orsaken till att kompensationerna minskade så mycket mellan 2009 och 2010 var att det allmänna avdraget försvann. Detta medförde ökade skatteintäkter till kommunerna på samma gång som kompensationerna alltså minskade. Kompensationerna minskade med 4,7 miljoner euro för de åländska kommunerna det året. Samtidigt ökade nominella skatteintäkterna, dock inte med lika mycket som kompensationerna minskade med. Detta beror på att förändringen i riksavdrag gjorde att nettoförändringen inte blev större än drygt 1 miljoner euro från år 2009 till 2010, se Tabell 10 på s 42.

6.3.2 LANDSKAPSANDELAR OCH ÖVERFÖRINGAR PER SEKTOR OCH KOMMUN

Följande Tabell 36 visar landskapsandelarna per sektor och kommun år 2013. De befolkningsmässigt tre största kommunerna får ingen allmän landskapsandel. Mariehamn, Jomala, Lemland, Sottunga och Kumlinge fick därtill ingen skattekomplettering år 2013. Hur landskapsandelarna som helhet utvecklas beror delvis på utvecklingen av invånartalet per kommun.

Tabell 36. Landskapsandelarna per sektor 2013, euro

Kommun	Socialvård	Grundskola	Medborgarinstitut	Bibliotek	Idr., ungd. o. kulturv.	SAMMANLAGT uppgiftsbas. ls-andelar	Allm.ls-andel (inkl. Befolk. minskning)	Komplettering av skatteinkomster	SAMMANLAGT övriga ls-andelar	Justeringsbelopp	SAMMANLAGT Ldel: uppg., övrig o just.	Komp. för utebliven kap.inskatt	Kompensation för "äländska" avdrag 2012	SAMMANLAGT kompensationer	SAMMANLAGT överföringar för drift
Brändö	593 983	351 676		12 077	14 736	972 472	237 822	74 113	311 936	-67 714	1 216 694	12 613	9 450	22 063	1 238 756
Eckerö	1 236 897	526 198		24 607	30 024	1 817 726	141 075	378 873	519 947	-137 966	2 199 707	34 475	25 068	59 544	2 259 250
Finström	2 148 133	1 351 739		52 985	64 647	3 617 503	0	31 331	31 331	-356 484	3 292 350	82 710	72 721	155 431	3 447 781
Föglö	764 561	496 934		14 518	17 713	1 293 726	230 486	133 811	364 297	-81 397	1 576 625	17 352	13 969	31 322	1 607 947
Geta	784 159	436 722		12 379	15 104	1 248 364	196 532	364 207	560 739	-69 406	1 739 697	27 137	10 677	37 814	1 777 511
Hammarland	1 378 722	825 664		38 396	46 847	2 289 629	84 662	281 400	366 063	-215 273	2 440 418	47 317	38 155	85 473	2 525 891
Jomala	2 771 936	1 932 899		89 091	108 700	4 902 626	0	0	0	-599 406	4 303 220	123 989	98 192	222 180	4 525 400
Kumlinge	469 844	252 289		9 083	11 082	742 299	144 204	16 228	160 431	-50 926	851 804	9 402	11 694	21 096	872 900
Kökar	296 755	229 354		6 265	7 644	540 018	116 158	102 462	218 620	-35 126	723 512	3 975	4 370	8 344	731 856
Lemland	1 519 013	1 209 839		46 799	57 100	2 832 752	103 193	0	103 193	-262 390	2 673 554	52 286	44 514	96 800	2 770 355
Lumparland	384 732	292 426		10 039	12 249	699 447	57 555	0	57 555	-56 287	700 715	10 778	14 086	24 864	725 579
Saltvik	1 710 117	910 366		45 541	55 565	2 721 590	100 419	208 080	308 499	-255 337	2 774 752	52 898	59 329	112 227	2 886 979
Sottunga	168 359	61 161		2 592	3 162	235 273	57 246	0	57 246	-14 530	277 989	9 632	3 681	13 312	291 302
Sund	1 308 375	590 586		25 966	31 681	1 956 609	148 864	151 468	300 332	-145 584	2 111 357	20 945	27 025	47 970	2 159 327
Vårdö	614 963	347 733		11 297	13 784	987 777	179 356	256 355	435 711	-63 340	1 360 147	14 830	11 637	26 467	1 386 613
Mariehamn	4 316 175	2 293 393	275 856	188 926	230 509	7 304 858	0	0	0	-1 588 871	5 715 986	216 178	288 812	504 989	6 220 975
Totalt	20 466 724	12 108 980	275 856	590 562	720 546	34 162 668	1 797 571	1 998 328	3 795 899	-4 000 040	33 958 528	736 517	733 379	1 469 896	35 428 424
Skillnad 2008-2013, €	5 622 512	406 737	-75 704	90 092	110 057	6 153 693	39 030	119 105	158 135	n/a	2 311 787	-157 428	-4 432 649	-4 590 076,00	-2 278 289
Skillnad 2008-2013, %	37,9%	3,5%	-21,5%	18,0%	18,0%	22,0%	2,2%	6,3%	4,3%		7,3%	-17,6%	-85,8%	-75,7 %	-6,0 %
Skillnad 2008-2013, €/inv	171,4	-6,1	-3,3	2,3	2,8	167,1	-1,7	0,9	-0,8		25,9	-7,1	-164,5	-171,61	-145,7

Prövningsbaserade stöd ingår inte per betalningsår, inv. antal 1.1 samma år
Enligt betalningsår

De uppgiftsbaserade landskapsandelarna ökade 2008 till 2013 period med 6,1 miljoner euro eller med 22 procent, vilket ses i Tabell 36. Landskapsandelarna för socialvården ökade under samma period med 5,6 miljoner euro, eller med 38 procent. Landskapsandelsprocenterna för socialvården justerades upp med 2,5 procentenheter från och med år 2009 för att kompensera för ökade avdrag i kommunalbeskattningen, vilket är en av orsakerna till en stor ökning från 2008.

Andelarna för biblioteks-, idrotts-, ungdoms- och kulturverksamheten ökade med 18 procent. Landskapsandelarna för grundskolan ökade långsammare, med 3,5 procent (+345 000 euro). Sett till euro per invånare så minskade faktiskt grundskolans andelar, men detta räknat med invånare i alla åldrar, för mer detaljer kring detta se Tabell 33. Från år 2008-2013 minskade landskapsandelarna för medborgarinstitutet med 75 000 euro eller med 21,5 procent. Minskningen förklaras av att det kalkylerade antalet timmar som ligger till grund för landskapsandelen minskade från 10 000 till 7 000 från och med år 2010.

De övriga landskapsandelarna (allmän landskapsandel och skattekomplettering) ökade med knappt 160 000 euro eller med 4,3 procent. Även här så minskade dock de övriga landskapsandelarna sett till euro per invånare, med 0,8 euro per invånare.

6.3.3 LANDSKAPSANDEL OCH ÖVERFÖRING PER INVÅNARE OCH SEKTOR

Om landskapsandelarna sätts i relation till antalet invånare, så kan det ses att kommunerna, efter justeringsbeloppet och före kompensationerna, i snitt får 1 191 euro per invånare i landskapsandelar. Av dessa utgör 718 euro per invånare landskapsandelar till socialvården och 425 euro per invånare andelar till grundskolan (se Tabell 37 nedan).

Tabell 37. Landskapsandelarna per invånare och sektor 2013, euro

Kommun	Social- vård	Grund- skola	Med- borgar institut	Biblio- tek	Ildr-, ungd- o. kulturv.	SAMMAN- LAGT uppgiftsbas. is-andelar	Allm.is-andel (inkl. Befolk. minskning)	Komplett- ering av skatte- inkomster	SAMMAN- LAGT övriga is- andelar	Justerings- belopp	SAMMAN- LAGT Ldel: uppg., övrig o just.	Komp. för utebliven kap.ink.skatt	Kompensa- tion för "åländska" avdrag 2012	SAMMAN- LAGT kompensa- tioner	SAMMAN- LAGT överföringar för drift
Brändö	1 247,9	738,8	0,0	25,4	31,0	2 043,0	499,6	155,7	655,3	-142,3	2 556,1	26,5	19,9	46,3	2 602,4
Eckerö	1 288,4	548,1	0,0	25,6	31,3	1 893,5	147,0	394,7	541,6	-143,7	2 291,4	35,9	26,1	62,0	2 353,4
Finström	848,7	534,1	0,0	20,9	25,5	1 429,3	0,0	12,4	12,4	-140,8	1 300,8	32,7	28,7	61,4	1 362,2
Föglö	1 322,8	859,7	0,0	25,1	30,6	2 238,3	398,8	231,5	630,3	-140,8	2 727,7	30,0	24,2	54,2	2 781,9
Geta	1 584,2	882,3	0,0	25,0	30,5	2 521,9	397,0	735,8	1 132,8	-140,2	3 514,5	54,8	21,6	76,4	3 590,9
Hammarland	905,9	542,5	0,0	25,2	30,8	1 504,4	55,6	184,9	240,5	-141,4	1 603,4	31,1	25,1	56,2	1 659,6
Jomala	636,5	443,8	0,0	20,5	25,0	1 125,7	0,0	0,0	0,0	-137,6	988,1	28,5	22,5	51,0	1 039,1
Kumlinge	1 390,1	746,4	0,0	26,9	32,8	2 196,2	426,6	48,0	474,6	-150,7	2 520,1	27,8	34,6	62,4	2 582,5
Kökar	1 211,2	936,1	0,0	25,6	31,2	2 204,2	474,1	418,2	892,3	-143,4	2 953,1	16,2	17,8	34,1	2 987,2
Lemland	806,7	642,5	0,0	24,9	30,3	1 504,4	54,8	0,0	54,8	-139,3	1 419,8	27,8	23,6	51,4	1 471,2
Lumparland	981,5	746,0	0,0	25,6	31,2	1 784,3	146,8	0,0	146,8	-143,6	1 787,5	27,5	35,9	63,4	1 851,0
Saltvik	938,1	499,4	0,0	25,0	30,5	1 492,9	55,1	114,1	169,2	-140,1	1 522,1	29,0	32,5	61,6	1 583,6
Sottunga	1 666,9	605,6	0,0	25,7	31,3	2 329,4	566,8	0,0	566,8	-143,9	2 752,4	95,4	36,4	131,8	2 884,2
Sund	1 264,1	570,6	0,0	25,1	30,6	1 890,4	143,8	146,3	290,2	-140,7	2 040,0	20,2	26,1	46,3	2 086,3
Vårdö	1 457,3	824,0	0,0	26,8	32,7	2 340,7	425,0	607,5	1 032,5	-150,1	3 223,1	35,1	27,6	62,7	3 285,8
Mariehamn	380,4	202,1	24,3	16,7	20,3	643,8	0,0	0,0	0,0	-140,0	503,8	19,1	25,5	44,5	548,3
Totalt	718,1	424,8	9,7	20,7	25,3	1 198,6	63,1	70,1	133,2	-140,34	1 191,4	25,8	25,7	51,6	1 243,0

inv antal 1.1 2013
enligt ubetalningsår

Högst landskapsandelar (exklusive kompensationer) per invånare får Geta med 3 515 euro per invånare och näst mest Vårdö med 3 223 euro per invånare. Lägst andelar per invånare får Mariehamn och Jomala med 504 respektive 988 euro per invånare. Dessa två kommuner får varken allmän landskapsandel eller skattekomplettering.

Geta får även mest i uppgiftsbaserade landskapsandelar per invånare, ca 2 522 euro per invånare, följt av Vårdö och Sottunga med 2 341 euro samt 2 329 euro invånare. Geta och Vårdö får dessutom mest övriga landskapsandelar per invånare, ca 1 133 euro respektive 1 033 euro per invånare.

Noteras kan även att Sottunga som får näst mest uppgiftsbaserade landskapsandelar per invånare inte får någon skattekomplettering.

I föregående kapitel framkom att nettodriftskostnaderna per invånare för socialvården år 2013 uppgick till 2 398 euro per invånare, medan i tabellen ovan syns att landskapsandelarna för samma sektor och år uppgick till 718 euro per invånare. Landskapsandelarna täcker således 30 procent av nettodriftskostnaderna, mer om detta på sida 48.

Då även alla kompensationer inräknas så är fortsättningsvis Geta i topp, med 3 591 euro per invånare i landskapsandelar och kompensationer. Vårdö erhåller 3 286 euro per invånare. Totalt får de åländska kommunerna 52 euro till i kompensationer per invånare, således får den genomsnittliga invånaren 1 243 euro i landskapsandelar och överföringar på Åland 2013.

Nedan i Tabell 38 redovisas förändringen mellan 2008 och 2013 sett i skillnad i euro per invånare. Justeringsbeloppet redovisas på så sätt att det är negativt för år 2013, men som bekant så fanns ju inget justeringsbelopp år 2008.

Tabell 38. Förändringen i landskapsandelarna per sektor och per kommun från 2008 till 2013, skillnad euro per invånare

Kommun	Social- vård	Grund- skola	Med- borgar institut	Biblio- tek	ldr.-, ungd.- o. kulturv.	SAMMAN- LAGT uppgiftsbas. ls-andelar	Allm.ls-andel (inkl. Befolk. minskning)	Komplett- ering av skatte- inkomster	SAMMAN- LAGT övriga ls- andelar	Justerings- belopp	SAMMAN- LAGT Ldel: uppg., övrig o just.	Komp. för utebliven kap.in.k.skatt	Kompensa- tion för "äländska" avdrag 2012	SAMMAN- LAGT kompensa- tioner	SAMMAN- LAGT överföringar för drift
Brändö	150,0	16,7	0,0	2,5	3,0	172,1	136,3	-141,0	-4,7	-142,3	25,1	-15,3	-160,4	-175,8	-150,7
Eckerö	198,3	-141,9	0,0	3,0	3,7	63,2	17,4	-14,8	2,6	-143,7	-77,9	-27,2	-151,2	-178,4	-256,3
Finström	178,8	35,0	0,0	2,2	2,7	218,6	0,0	12,4	12,4	-140,8	90,1	-26,7	-165,5	-192,2	-102,1
Föglö	200,7	98,0	0,0	2,6	3,2	304,6	-7,3	-48,6	-55,9	-140,8	107,8	-22,1	-154,8	-176,9	-69,1
Geta	537,5	79,8	0,0	2,3	2,8	622,4	3,9	-18,9	-15,0	-140,2	467,2	29,4	-150,8	-121,3	345,8
Hammarland	80,8	-138,2	0,0	2,6	3,1	-51,8	-74,3	3,5	-70,9	-141,4	-264,1	3,4	-158,8	-155,4	-419,5
Jomala	137,5	-2,5	0,0	2,3	2,8	140,0	0,0	0,0	0,0	-137,6	2,4	-9,2	-155,7	-164,9	-162,5
Kumlinge	385,7	187,4	0,0	4,9	5,9	583,9	0,6	-120,9	-120,3	-150,7	312,9	-4,3	-184,7	-189,0	123,9
Kökar	179,1	-0,5	0,0	2,0	2,5	183,1	100,2	-127,6	-27,5	-143,4	12,2	9,7	-155,6	-145,9	-133,7
Lemland	173,9	30,2	0,0	2,9	3,6	210,7	6,5	0,0	6,5	-139,3	77,8	-86,9	-159,9	-246,8	-169,0
Lumparland	337,9	85,1	0,0	3,2	3,9	430,0	18,1	-10,3	7,8	-143,6	294,2	8,2	-171,2	-163,0	131,2
Saltvik	226,5	17,7	0,0	2,9	3,5	250,6	-9,2	70,0	60,8	-140,1	171,3	-5,9	-147,3	-153,2	18,1
Sottunga	590,6	-217,6	0,0	2,4	3,0	378,5	62,8	0,0	62,8	-143,9	297,4	-126,6	-186,7	-313,3	-15,9
Sund	481,9	-134,4	0,0	3,0	3,7	354,2	12,6	-27,6	-15,0	-140,7	198,6	4,2	-165,8	-161,6	37,0
Vårdö	582,7	117,4	0,0	4,8	5,9	710,8	76,7	344,5	421,2	-150,1	981,9	16,1	-147,2	-131,1	850,8
Mariehamn	117,2	-2,6	-7,9	1,8	2,2	110,6	0,0	0,0	0,0	-140,0	-29,4	9,0	-173,5	-164,5	-193,9
Totalt	171,4	-6,1	-3,3	2,3	2,8	167,1	-1,7	0,9	-0,8	-140,3	25,9	-7,1	-164,5	-171,6	-145,7

inv. Antal 1.1 2008 samt 1.1. 2013
enl betalningsår

Om landskapsandelarna jämförs (inklusive justeringsbelopp) per invånare åren 2008 och 2013, framgår att de totalt sett ökat med 25,9 euro per invånare. Landskapsandelarna för socialvården ökade med hela 171,4 euro per invånare under samma period, medan andelarna för Grundskolan minskade med 6,1 euro. (alla åldrar).

Landskapsandelarna per invånare minskade år 2013 jämfört med år 2008 i tre kommuner, mest tappade Hammarland per invånare, med -264,1 euro per invånare, vilket alltså beror på ny bgr år 2013. Under samma period ökade Vårdö och Geta sina landskapsandelar per invånare med 981,9 euro respektive med 467,2 euro.

Sett till de totala överföringarna per invånare, tappade Hammarland mest till år 2013. Kommunens invånare gick miste om 419,5 euro per person jämfört med 2008. Getas totala överföringar ökade samtidigt med 345,8 euro per invånare. Totalt sett sjönk landskapsandelarna och överföringarna per invånare med 145,7 euro, vilket alltså i princip motsvarar justeringsbeloppet (ca 141 euro per invånare).

Landskapslag (1993:73) om bosättningsstrukturgrupper

1 §. Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på indelningen av kommuner i bosättningsstrukturgrupper, om så är stadgat i någon annan landskapslag.

2 §. (2007/73) Bosättningsstrukturgruppering

Kommunerna placeras i åtta bosättningsstrukturgrupper. Placeringen bestäms på basen av befolkningstätheten per landkvadratkilometer.

Bosättningsstrukturgrupperna bestäms enligt följande:

Kommuntyp	Bosättnings-strukturgrupp
Kommuner med högst 6 invånare per kvadratkilometer landyta	1
Kommuner med över 6 men högst 11 invånare per kvadratkilometer landyta	2
Kommuner med över 11 men högst 18 invånare per kvadratkilometer landyta	3
Kommuner med över 18 men högst 24 invånare per kvadratkilometer landyta	4
Kommuner med över 24 men högst 30 invånare per kvadratkilometer landyta	5
Kommuner med över 30 men högst 36 invånare per kvadratkilometer landyta	6
Kommuner med över 36 men högst 42 invånare per kvadratkilometer landyta	7
Kommuner med över 42 invånare per kvadratkilometer landyta	8

3 §. Invånarantal

Landskapsregeringen bestämmer bosättningsstrukturgrupperingen före utgången av april månad enligt uppgifter om invånarantalet i kommunen den 1 januari året före finansåret.

4 §. Förändringar i kommunindelningen

Sker i kommunindelningen för en kommuns vidkommande under kalenderåret förändringar som inte är ringa, bestäms kommunens bosättningsstrukturgrupp enligt de förhållanden som rådde vid ingången av året.

5 §. Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Ikraftträdelsebestämmelse (2007/73):

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2007 och tillämpas första gången när landskapsandelar beviljas för verksamhetsåret 2008.

Extra vikt kan läggas på paragraf 1,2,6, 10. Inrutad text är utredarens markering.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens tillämpningsområde

I denna lag finns bestämmelser om allmän landskapsandel, uppgiftsbaserad landskapsandel och finansieringsunderstöd till kommunerna. (2007/68)

Denna lag tillämpas på uppgiftsbaserad landskapsandel endast om så stadgas här eller i någon annan landskapslag.

2 §. (1998/25) Definitioner

I denna lag förstås med

- 1) **landskapsandel** allmän landskapsandel och uppgiftsbaserad landskapsandel,
- 2) (2007/68) **finansieringsunderstöd** komplettering av skatteinkomster, samarbetsunderstöd och särskilt understöd,
- 3) **uppgiftsbaserad landskapsandel** sådan landskapsandel för driftskostnader som beviljas för undervisnings- och kulturverksamhet eller socialvård,
- 4) **landskapsandelsuppgifter** uppgifter för vilka allmän landskapsandel eller uppgiftsbaserad landskapsandel beviljas med stöd av lag samt med
- 5) upphävd (2003/89).

1a kap. Kapitalrubriken upphävd (2007/68).

2a-2b §§. Upphävda (2007/68).

2c §. Upphävd (2003/89).

2 kap. Justering av landskapsandelar mellan landskapet och kommunerna (1998/25)

3 §. Upphävd (1998/25).

4 §. (1998/25) Justering av landskapsandelarna i motsvarighet till förändringarna i kostnadsnivån

Landskapsandelarna för driftskostnaderna justeras under verksamhetsåret i motsvarighet till de faktiska förändringarna i kostnadsnivån utgående från en jämförelse mellan prisindex för den kommunala basservicen året före verksamhetsåret och prisindex för den kommunala basservicen verksamhetsåret. (2007/68)

Förändringarna i fråga om kostnadsnivån beaktas endast om kostnadsnivån ökat eller minskat med över fem procent. Justeringen görs i förhållande till den förändring som överstiger fem procent. (2007/68)

Landskapsregeringen beslutar senast den 15 oktober om en justering av landskapsandelarna enligt 1 mom.

5 §. Förändring i landskapsandelsuppgifter och kostnadsnivån

En förändring i omfattningen eller arten av landskapsandelsuppgifterna beaktas i den mån den följer av landskapslag, av sådana föreskrifter som grundar sig på landskapslag eller landskapsförordning, av en social- eller finansplan eller av landskapsbudgeten.

Förändringen i kostnadsnivån bestäms enligt prisindex för den kommunala basservicen på Åland. Indexet grundar sig på förändringen i kostnadsnivån viktad med driftskostnaderna för socialvården samt för undervisnings- och kulturverksamheten. (2007/68)

6 §. Bibehållande av kostnadsfördelningen

Fördelningen mellan landskapet och kommunerna av de uppgiftsbaserade kostnaderna för undervisnings- och kulturverksamheten samt socialvården bibehålls enligt samma förhållande som var gällande när denna lag trädde i kraft. Detta gäller inte kostnader för anläggningsprojekt, kalkylerade räntor och avskrivningar eller kostnader för skötsel av lån. (1998/25)

Kostnadsfördelningens utveckling utreds i sin helhet mellan landskapet och kommunerna vart fjärde år (justeringsår). Basbeloppen av de uppgiftsbaserade landskapsandelarna justeras i överensstämmelse med utredningarna enligt landskapslagen (1993:72) om planering av och landskapsandel för undervisnings- och kulturverksamheten och landskapslagen (1993:71) om planering av och landskapsandel för socialvården. Justeringen beaktas vid fastställandet av basbeloppen verksamhetsåret efter att utredningarna slutförts. (1998/25)

Innan en justering vidtas skall landskapsregeringen förhandla med kommunerna om kostnadsfördelningens utveckling. Närmare föreskrifter om förhandlingarna mellan landskapet och kommunerna kan utfärdas genom landskapsförordning.

3 kap. Allmän landskapsandel

7 §. Mottagare av allmän landskapsandel

Kommun får allmän landskapsandel till ett belopp som bestäms enligt de grunder som anges nedan.

7a §. (2007/68) Basbelopp för den allmänna landskapsandelen

Landskapsregeringen fastställer årligen senast den 15 oktober ett basbelopp för den allmänna landskapsandelen för det följande verksamhetsåret. Basbeloppet fastställs på basen av föregående fastställelseårs basbelopp justerat med förändringen i kostnadsnivån enligt prisindex för den kommunala basservicen fastställelseåret. Vid fastställandet beaktas även de beräknade förändringarna i omfattningen och arten av landskapsandelsuppgifterna under verksamhetsåret.

8 §. Allmän landskapsandel till kommuner

Den allmänna landskapsandelen erhålls genom att invånarantalet den första dagen året före verksamhetsåret multipliceras med basbeloppet av den allmänna landskapsandelen, vilket multipliceras med kommunens koefficient enligt bosättningsstrukturgrupp. (1998/25)

Det belopp som fås enligt 1 mom. ökas med ett belopp som bestäms enligt sjunkande invånarantal.
3 mom. upphävt (1998/25).

9 §. (2007/68) Koefficient enligt bosättningsstrukturgrupp

Koefficienterna enligt de bosättningsstrukturgrupper som avses i landskapslagen (1993:73) om bosättningsstrukturgrupper är följande:

Bosättningsstrukturgrupp	Koefficient
1	3,60
2	1,30
3	0,50
4	0,00
5	0,00
6	0,00
7	0,00
8	0,00

10 §. Belopp enligt sjunkande invånarantal

Om invånarantalet i kommunen har sjunkit under tre år räknat från ingången av fastställelseåret, beräknas det belopp som bestäms enligt sjunkande invånarantal med hjälp av följande formel: $0,5 \times \text{skillnaden mellan invånarantalet} \times [(\text{den i 8 § 1 mom. angivna allmänna landskapsandelen} + \text{de uppgiftsbaserade landskapsandelarna}) / \text{invånare}]$.

10a §. (2012/84) Justering av överföringarna mellan landskapet och kommunerna

Från de landskapsandelar som kommunen beviljas ska ett justeringsbelopp dras av. Justeringsbeloppet dras i första hand av från kommunens allmänna landskapsandel. Om justeringsbeloppet är större än den allmänna landskapsandelen dras den överskjutande delen av från landskapsandelen för driftskostnader som beviljats för socialvården.

Kommunens justeringsbelopp fastställs samtidigt som basbeloppen och bestäms med ett belopp per invånare samt antalet invånare i kommunen som grund. Beloppet per invånare fastställs genom att föregående fastställelseårs belopp justeras med förändringen i kostnadsnivån enligt prisindex för den kommunala basservicen fastställelseåret. Med antalet invånare i kommunen avses invånarantalet vid ingången av fastställelseåret.

4 kap. Finansieringsunderstöd (2007/68)**11 §. (2007/68) Komplettering av skatteinkomsterna**

Komplettering av skatteinkomsterna beviljas kommuner i vilka medeltalet av den beskattningsbara inkomsten vid kommunens förvärvsinkomstbeskattning per invånare för de tre senast slutförda kommunalbeskattningarna underskrider den kompletteringsgräns som på basis av 2 mom. och den i 3 mom. fastställda koefficienten bestäms för kommunen.

Kompletteringsgränsen erhålls genom att ett basberäkningsbelopp multipliceras med de koefficienter som bestäms för kommunen enligt 3 mom. Vid fastställandet av basberäkningsbeloppet beräknas för varje år under de tre senast slutförda kommunalbeskattningarna kvoten mellan den totala beskattningsbara inkomsten vid kommunens förvärvsinkomstbeskattning i alla åländska kommuner och det totala antalet invånare i alla åländska kommuner. Den erhållna kvoten för varje år sammanräknas och divideras med antalet jämförelseår (tre), varvid basberäkningsbeloppet erhålls.

Koefficienterna för beräkning av kompletteringsgränserna är följande:

Bosättningsstrukturgrupp	Koefficient
1	0,95
2	0,94
3	0,93
4	0,92
5	0,91
6	0,90
7	0,89
8	0,88

Komplettering av skatteinkomsterna räknas ut genom att skillnaden mellan kompletteringsgränsen och medeltalet av den beskattningsbara inkomsten vid kommunens förvärvsinkomstbeskattning per invånare för de tre senast slutförda kommunalbeskattningarna i kommunen multipliceras med kommunernas genomsnittliga inkomstkattesats i landskapet Åland under det år till vars inkomster beskattningen hänför sig samt med antalet invånare i kommunen den första dagen sistnämnda år. Om kommunernas genomsnittliga inkomstkattesats i landskapet överstiger kommunens egen inkomstkattesats för den senast slutförda beskattningen används den sistnämnda inkomstkattesatsen vid beräkningen av skattekompletteringen enligt denna paragraf.

Med den beskattningsbara inkomsten vid kommunens förvärvsinkomstbeskattning avses den inkomst som beräknas genom att kommunens inkomster från förvärvsinkomstskatten multipliceras med kommunens inkomstkattesats. Som kommunens inkomster från förvärvsinkomstskatten beaktas förutom inkomsterna från förvärvsinkomstskatten sådana de redovisas till kommunen i samband med debiteringsredovisningen även kompensation som kommunen erhåller för avdrag vid förvärvsinkomstbeskattningen.

12 §. (2007/68) Samarbetsunderstöd

Samarbetsunderstöd kan enligt prövning beviljas kommuner som tillsammans med en eller flera andra kommuner vidtar samarbetsutvecklande åtgärder. För att stöd skall beviljas skall kommunen kunna visa att åtgärderna leder till effektivare produktion av kommunal service.

Samarbetsunderstöd beviljas enbart för inledande av projekt. Understödet kan beviljas för det år projektet inleds och för det därpå följande året.

12a §. (2007/68) Särskilt understöd

En kommun som på grund av kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd kan enligt prövning beviljas ett särskilt understöd, om svårigheterna har sin grund i att en förändring har skett och om de bakomliggande faktorerna är av den art att de inte har kunnat förutses av kommunen. När behovet av ekonomiskt stöd bedöms kan även lokala särförhållanden beaktas.

Ett villkor för att särskilt understöd skall beviljas är att kommunen har godkänt en åtgärdsplan för att balansera kommunens ekonomi. Landskapsregeringen kan för beviljandet och användningen av understöd även ställa andra villkor som hänför sig till kommunens ekonomi. Om planen eller de villkor som ställts inte har iakttagits, kan understödet under de följande åren utebli eller beviljas till nedsatt belopp.

Fler paragrafer följer, för helheten se LL (1993:70).

9 BILAGA 3 – UPPDRAGSBESKRIVNING FÖR UTVÄRDERINGEN SAMT MÅLSÄTTNINGAR MED LANDSKAPSANDELSSYSTEMET

Målsättningar och uppdragsbeskrivning, nedskrivna den 23/10/14, delvis reviderade och godkända 05.11.14 av styrgrupp. Uppdraget med utvärderingen påbörjades i början av september 2014 och överlämnades 27 januari 2015.

Nedanstående uppdragsbeskrivning och målsättningsbeskrivning är framtaget av vad som framgår ur FU7/2006-2007, Finans och näringsutskottets betänkande nr 7 /2013-2014, LR budget 2014, Fr 18/2006-2007, samt den utredning som går under namnet Lindro-utredningen, 2006. Uppdragsgivare LR har satt de 8 centrala målen med utvärderingen, och helheten i denna beskrivning av uppdraget har godkänts av uppdragsgivare LR. Nyckeldeltagare ÅKF och MH hade även möjlighet att ge sin syn på denna beskrivning vid styrgruppsmöte för utvärderingen den 5 november.

Denna utvärdering av landskapsandelssystemet är i huvudsaken en utvärdering av den reform som trädde i kraft år 2008. Centrala frågor i utvärderingen är:

1. Vilka delar av systemet har levt upp till målsättningarna från 2008?
2. Vilka faktorer har bidragit till att målsättningarna uppfyllts?
3. Vilka delar av systemet har inte levt upp till målsättningarna från 2008?
4. Vilka faktorer har bidragit till att målsättningarna inte uppfyllts, samt vilka utökade lagar har ålagts kommunerna under 2008-2013 samt resonemang kring vad de innebär kostnadsmässigt?
5. Vilka oförutsedda effekter har systemet fått (positiva och negativa)?
6. Vilka faktorer har bidragit till de oförutsedda effekterna?
7. Kommunernas lagstadgade uppgifter och om landskapsandelssystemet ger kommunerna förutsättningar att klara av dessa?
8. Vilken påverkan har ÅHS-lagen på kommunernas ekonomi?

Således är de målsättningar som sattes år 2008, vilka beskrivs längre ned, centrala i utvärderingen. Till viss del finns även ett längre perspektiv, då grunden till dagens landskapsandelslagstiftning lades år 1993, och lagen trädde i kraft år 1994. Således finns även dessa målsättningar med till viss del, samt även själva grundtanken med varför landskapsandelar egentligen finns, något som definierades muntligen av LR.

Vidare bör utvärderingen ha en viss helhetssyn på den totala åländska ekonomin. Således bör viss hänsyn tas till konjunkturförändringar. Det bör också utredas vilka effekter landskapsandelssystemet har för kommunernas ekonomi respektive till viss del vilka effekter det har för landskapets ekonomi. Detta kunde tolkas i många olika synvinklar i många olika uppdrag, men ett visst helhetsperspektiv bör helt enkelt ingå i utvärderingen, även om inte tyngdpunkten ligger här utan detta får ett lågt fokus.

Utvärderingen bör även inkludera en finansiell analys av om och hur kommunernas ekonomi påverkats då den s.k. gullåsen-avgiften avskaffades 2013, och kommunerna själva fick ta över ansvar för de patienter som tidigare var på gullåsen. Även denna del av det totala uppdraget är något rätt komplext, som i sig skulle kräva en egen utredning. Således bör poängteras att även denna del får ett lägre fokus i utvärderingen.

Målsättningarna från grundtanken till systemet:

Grundtanken till Ålands landskapsandelssystem är att Ålands lagting ålägger uppgifter åt kommunerna, och således ersätter kommunerna för dessa uppgifter. Systemet har även som mål att möjliggöra att kommunens invånare får möjlighet till en tillräcklig service inom detta område. Gränsen för vad som är tillräckligt är naturligtvis svår att definiera. Vidare ska även systemet till viss del utjämna regionala skillnader, i förutsättningarna att producera välfärdstjänster, mellan kommunerna.

Målsättningar vid grunden som lades till dagens system, systemet som trädde i kraft 1994

Genom landskapsandelsreformen var målsättningen att komma bort från de till en viss verksamhet bundna landskapsandelarna och införa mera generella och kalkylerade landskapsandelar. Syftet med landskapsandelsreformen var att öka landskapsandelstagarnas befogenheter och att samtidigt betona kommunernas och övriga landskapsandelstagares *egna ansvar för sin ekonomi. Reformen borde på så vis effektivisera verksamheterna och sporra ett ekonomiskt tänkande.*

Reformens målsättningar:

Centrala målsättningarna för landskapsandelsreformen var:

- landskapsandelarna skall basera sig på kalkylerade grunder, inte på faktiska redovisade kostnader
- systemet skall vara ägnat att sporra kommunerna till kostnadsmedvetenhet
- onödigt styrning från landskapsstyrelsens sida bör elimineras
- kommunernas frihet att ordna sin verksamhet inom ramen för den kommunala självstyrelsen bör utvidgas
- kommunerna skall vara mottagare av landskapsandelarna
- genom olika administrativa förenklingar skall andelssystemet kunna fungera snabbare och smidigare.

Målsättningar satta vid reformen 2008, dvs. de centrala målsättningarna att utvärdera mot i denna utvärdering

Syftet med det nya systemet var även att stimulera ett ekonomiskt tänkande. Göra det mer enkelt och genomskinligt. Även minska centralstyrningen.

Målsättningen är att de uppgiftsbaserade landskapsandelarna på kalkylerade grunder bättre skall kunna återspegla *skillnader i kommunernas kostnadsstruktur för upprätthållande av socialvården.*

Utgångspunkten har också varit att skapa ett *ekonomiskt handlingsutrymme* för kommunerna, d.v.s. förstärka kommunernas årsbidrag, genom tilldelning av ekonomiska resurser till kommunernas traditionella uppgiftsområden, socialvården och utbildning.

Tanken är också att systemet ska vara *genomskinligt och bättre reagera på finansiella förändringar som påverkar kommunerna, dvs. förändringar i kostnadsstruktur eller förändringar i inkomstbasen, d.v.s. beskattningen.*

Då investeringsandelar i princip slopades till 2008 års reform och kommunernas driftsekonomi stärktes så motiverades det genom att det skulle:

- Stärka kommunernas driftsekonomi och skapa bättre ekonomiskt handlingsutrymme för kommunerna. *Större ekonomiskt handlingsutrymme för kommunerna genom att stärka kommunernas årsbidrag och resultat*
- Stärka kommunernas *egen bestämmanderätt över beslutsalternativ för att ordna den lagstadgade servicen.*
- Möjliggöra utveckling av alternativa former för serviceproduktionen
- Minska på den ”byråkrati” som existerar beträffande anläggningsprojekt; projektplaner och revideringar, kostnadsredovisningar samt övrig korrespondens mellan myndigheterna (landskapet, kommunerna) som gjort upphandlingen beroende av nettokostnadsberäkningar utgående från vilken landskapsandelsfinansiering som kan erhållas för projektet.

- Tydliggöra behovet av att reservera *medel för brutto-reinvesteringen*, d.v.s. avskrivningarna enligt plan skulle då utgöra bruttoavskrivningar och inte nettoavskrivningar efter erhållna landskapsandelar. Nettoavskrivningar beaktar inte det faktum att landskapsandel kanske inte erhålles i framtiden för reinvesteringen, och då återspeglar inte nettoavskrivningen det verkliga framtida finansieringsbehovet för reinvesteringen. I ett bruttosystem tydliggörs investeringskostnadens finansieringseffekt i form av avskrivningar och också externa räntor ifall främmande kapital behövs för investeringen.
- Ett större eget finansieringsansvar för kommunerna för investeringar skulle bidra till ökad kostnadsmedvetenhet och stimulera till ökat samarbete mellan kommunerna. Landskapsrevisorerna lät i samband med revisionen av år 2002 uppgöra en omfattande jämförelse av statsandels- och landskapsandelssystemet och konstaterar i sin revisionsberättelse på sid 22: ”Den största skillnaden är att landskapet finansierar kommunala anläggningsprojekt i en helt annan utsträckning än vad som förekommer i riket. Revisorerna konstaterar att den i jämförelse med riket synnerligen omfattande finansieringen av anläggningskostnader i de åländska kommunerna kan leda till driftskostnader som framdeles blir en betydande tilläggskostnad både för kommunerna och landskapet.”

10 BILAGA 4 – EXEMPEL PÅ TILLKOMNA LAGAR SAMT ÅHS-LAGENS INVERKAN PÅ EKONOMIN

De största förändringarna under perioden 2008-2013 inkluderar lag inom handikappservice och samt förändringar gällande Åhs-lagen.

Handikappservice-lagen

”För kommunernas del innebär förslaget att kommunerna ska erbjuda de handikappade tjänster och stöd som till sitt innehåll och sin omfattning motsvarar behovet i respektive kommun” (FR 5/2009-2010). Lagstiftningen för handikappservicen innebär alltså att kommunen bär ansvaret. I FR 5/2009-2010, framställningen och utskottsbetänkandet konstateras vidare att förslaget innebär merkostnader och nya uppgifter för kommunerna och uppmanar landskapsregeringen att noga följa upp kostnadsutvecklingen och vid behov vidta relevanta åtgärder. Förslaget lämnades till lagtinget i mitten av november 2009. Ungefär samtidigt lämnades också förslaget om att landskapsandelarna inte skulle indexjusteras 2010. I samband med detta hänvisas även delvis till "temporära" höjningen av landskapsandelarna för socialvården som gjordes året innan, och att de andelarna därmed redan var högre än när reformen trädde i kraft 2008. Där kan en orsak ses till att landskapsandelarna inte togs upp i samband med handikappservicelagstiftningen.

ÅHS-lagen

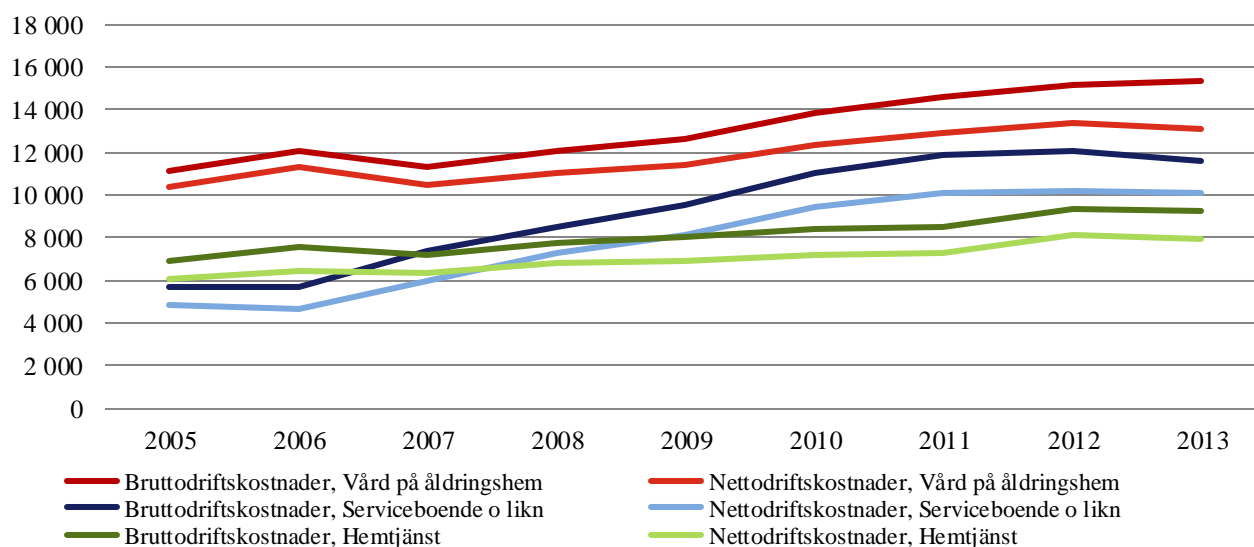
Kommunernas skyldighet att betala för vården vid ÅHS geriatriska klinik (Gullåsen) upphörde den 1 januari 2013. Förändringen beräknades minska ÅHS inkomster med ca 3 miljoner euro per år. För att kompensera för kommunernas slopade avgifter minskades landskapsandelarna till kommunerna med tre miljoner euro. Därtill beslöt lagtinget samtidigt att reducera kommunernas landskapsandelar med ytterligare en miljon euro på grund av det allmänna ekonomiska läget i landskapet.

De nerdragna överföringarna till kommunerna förverkligades med ett justeringsbelopp enligt kommunernas invånarantal. Justeringsbeloppet, var vid reformens genomförande 141,07 euro per invånare. Justeringen beräknades vid reformtidpunkten således minska landskapets nettoöverföringar till kommunerna med ca en miljon euro. Reformen väntades minska kommunernas kostnader för äldreomsorgen i samma utsträckning som kommunernas ersättningar till Gullåsen hade varit, i genomsnitt alltså cirka tre miljoner euro per år under åren 2007-2011.

Hur justeringsbeloppet påverkar landskapsandelarna per kommun presenteras i Tabell 19 på sid 51. I avsnittet om utveckling en av kommunernas landskapsandelar (s. 99) presenteras hur landskapsandelarna påverkades av förändringen år 2013.

I detta avsnitt sammanfattas kostnadsutvecklingen för olika delar av kommunernas äldreomsorg under perioden före slopandet av den så kallade Gullåsen-avgiften samt fram till och med år 2013. Analysen ger en bild av huruvida kommunernas kostnader har minskat i samma utsträckning som landskapsandelarna justerades ner. Från kommunalt håll har hävdats att det ökande vårdansvaret då klinikfärdiga klienter ska skötas av kommunen snarare har drivit upp kostnaderna. Utfallet kan variera per kommun, nedan sammanfattas utfallet för kommunerna sammantaget. Det är inte möjligt att dra någon slutsats om vilka utgifter respektive kommun hade haft och var enskilda klienter skulle ha vårdats om förändringen inte hade genomförts.

Följande diagram beskriver utvecklingen av driftskostnaderna för kommunernas åldringshem inklusive vården på Gullåsen, kostnaderna för serviceboendet samt för hemtjänsten från år 2005. De mörka nyanserna av varje färg visar utvecklingen av bruttokostnaderna och de ljusa nyanserna återger nettokostnaderna.



Figur 29. Brutto- och nettodriftskostnader för kommunernas åldringshem, serviceboende och hemtjänst 2005-2013, 1 000 euro (ÅSUB)

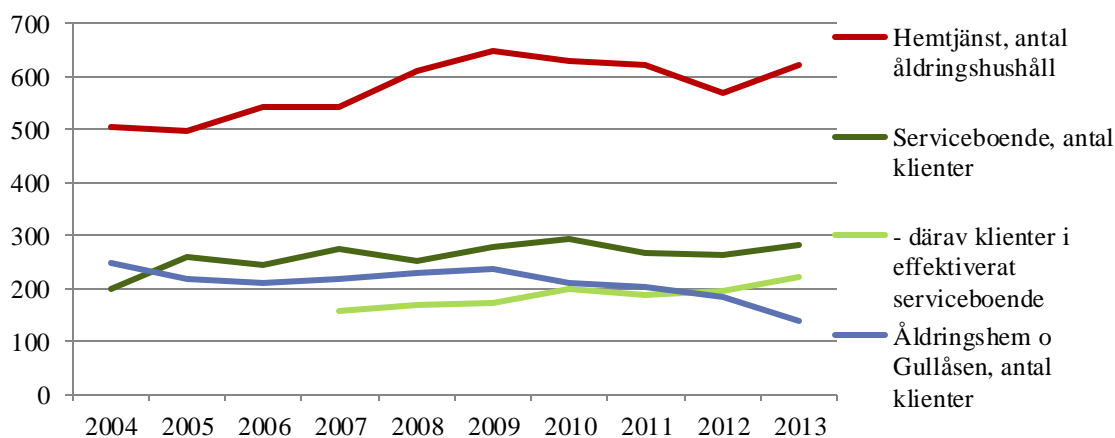
Figuren visar att kostnaderna för kommunerna tenderar att plana ut, och till och med minska en aning, under 2013 efter att ha ökat flera år i rad. Särskilt tydlig är tendensen för bruttokostnaderna som för de två boendeformerna har minskat med cirka 466 000 euro och för de tre serviceformerna sammantaget har minskat med 658 000 euro från 2012 till 2013. Netto har motsvarande kostnader sjunkit med 187 000 respektive 237 000 euro mellan samma år. *Kostnadsnedgången är dock inte i samma storleksordning som nerdragningen av landskapsandelarna varför kommunernas egenandelar för äldreomsorgen ökat betydligt från 2012 till 2013.*

Kostnaderna mellan åren kan som tidigare nämnts dock variera mycket mellan åren, det behövs således flera år som grund för att kunna dra några mer genomgripande slutsatser om reformens sammantagna effekter. Om kostnadsutvecklingen studeras från år 2008, som var det första året då antalet platser vid Gullåsens geriatriska avdelning var färre under hela året, så visar det sig att bruttokostnaderna för vård på åldringshem och serviceboenden ökat med c 6,4 miljoner euro från 2008 till 2013, och lägger man till hemtjänsten har bruttokostnaderna för de här delarna av äldreomsorgen ökat med nästan 7,9 miljoner euro för kommunerna sammantaget. Nettokostnaderna har ökat med drygt 4,8 miljoner euro för de två boendeformerna och med 5,9 miljoner euro om man lägger till hemtjänsten. *Kostnadsökningen har alltså varit betydande för kommunerna inom boendeservice och hemtjänst för de äldre under de senaste fem åren, men kostnadsutvecklingen ser ut att ha planat ut mellan 2012 och 2013.*

Hur har då antalet klienter utvecklats under de senaste åren? Kan man se några tendenser för utvecklingen av klientantalet inom de olika vårdformerna som eventuellt kan förklaras av reformen? Figuren nedan sammanfattar utvecklingen av antalet klienter inom de olika vårdnivåerna perioden 2005 till 2013. Diagrammet tydliggör att antalet klienter inom åldringshemmen började minska redan från år 2010 som ett resultat av minskat antal vårdplatser på Gullåsen. Såväl antalet klienter som antalet vårddygn har minskat särskilt markant från år 2012 till år 2013. Istället har antalet klienter på kommunernas serviceboenden ökat, och då framför allt inom det effektiverade serviceboendet. Förändringarna i antalet vårdplatser och vårdnivå skedde succesivt under flera år före 2013.

Inom hemtjänsten var också ökningen i antalet klienter stor från 2012 till 2013. Inom hemtjänsten kan dock variationerna mellan åren vara stora. Hemtjänsten är också organiserad på lite olika sätt i olika

kommuner vilket kan ge utslag i volymförändringar om exempelvis platser för serviceboende görs om till effektiverade serviceboenden och hemservicebesök ersätts med besök av boendets personal. Antalet vårdplatser har ökat både inom det allmänna serviceboendet och inom det effektiverade serviceboendet det senaste året.



Figur 30. Antalet klienter på åldringshem, serviceboende samt inom hemtjänsten 2005-2013 (ÅSUB)

Den samlade bilden av kostnadsutvecklingen för de tre vårdformerna och antalet klienter innebär att kostnaderna per klient har ökat absolut mest inom vården på åldringshemmen, medan kostnadsutvecklingen per klient för serviceboendet och inom hemtjänsten tenderat att plana ut de senaste åren.

11 BILAGA 5 – SKATTEUTVECKLING, KOSTNADER OCH AVSKRIVNINGAR

De genomsnittliga skatteprocenterna är reviderade, källa ÅSUB. Bef 1.1. aktuella året. * Anger preliminära siffror.

Tabell 39. Kommunkatt per invånare, 2007-2013 (ÅSUB)

Kommunkatt							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Geta	1609	1957	1976	1947	1920	2154	1996
Brändö	2158	2365	2606	2534	2449	2360	3036
Föglö	2045	2387	2271	2340	2529	2541	2656
Vårdö	2021	2261	2045	1971	2128	2254	2237
Kumlinge	2337	2902	2686	3013	2692	2657	2893
Sottunga	3333	3129	2557	2688	2807	3379	3248
Kökar	1930	2489	2313	2368	2479	2627	3114
BG1	2073	2404	2319	2360	2372	2446	2629
Eckerö	1879	2100	2248	2351	2389	2402	2493
Sund	2288	2419	2576	2680	2618	2902	2804
Lumparland	2421	2708	2649	2836	2985	3055	3321
BG2	2148	2342	2459	2576	2588	2724	2764
Hammarland	2012	2343	2215	2286	2346	2289	2449
Lemland	2254	2547	2545	2612	2749	2753	2814
Saltvik	2150	2524	2244	2291	2290	2490	2518
BG3	2147	2480	2343	2403	2469	2525	2605
Finström (BG4)	2310	2588	2768	2940	2947	2920	3075
Jomala (BG5)	2256	2494	2632	2784	2793	2922	3076
Mariehamn (BG8)	2534	2907	2871	3135	2987	3118	3326
Totalt	2325	2643	2642	2810	2767	2865	3021

Fotnot: De genomsnittliga skatteprocenterna är reviderade

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå

Befolkning 1.1 det aktuella året

Tabell 40. Fastighetsskatt per invånare, 2007-2013 (ÅSUB)

Fastighetsskatt							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Geta	181	183	156	153	160	159	162
Brändö	56	57	58	58	59	60	63
Föglö	139	149	155	157	155	158	170
Vårdö	60	122	127	67	126	131	145
Kumlinge	100	98	108	99	99	105	115
Sottunga	0	95	26	88	176	272	277
Kökar	134	155	168	176	181	193	204
BG1	106	125	122	114	130	137	145
Eckerö	175	185	192	213	213	211	221
Sund	79	53	54	54	91	91	97
Lumparland	88	93	96	95	94	93	110
BG2	119	111	115	124	140	140	149
Hammarland	46	48	51	50	49	50	53
Lemland	50	49	56	52	53	76	78
Saltvik	37	38	39	38	38	38	40
BG3	44	45	49	46	47	55	58
Finström (BG4)	93	99	101	98	95	76	84
Jomala (BG5)	68	71	75	71	71	80	80
Mariehamn (BG8)	16	17	19	18	18	19	19
Totalt	53	56	58	56	59	61	64

Tabell 41. Andel av samfundsskattens avkastning per invånare, 2007-2013 (ÅSUB)

Andel av samfundsskattens avkastning							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Geta	11	16	9	9	27	8	6
Brändö	88	110	137	112	385	192	105
Föglö	286	393	330	150	495	239	187
Vårdö	76	16	11	2	22	9	9
Kumlinge	45	63	75	32	88	19	15
Sottunga	0	17	0	8	50	49	40
Kökar	17	14	23	19	62	32	20
BG1	98	119	111	60	202	95	67
Eckerö	355	295	175	97	472	40	16
Sund	15	14	10	4	23	11	9
Lumparland	178	171	101	59	269	88	54
BG2	176	149	90	50	244	35	19
Hammarland	51	45	35	21	112	68	35
Lemland	15	20	37	25	61	20	9
Saltvik	252	176	154	151	341	268	161
BG3	109	82	78	68	174	120	70
Finström (BG4)	89	89	75	32	141	70	51
Jomala (BG5)	154	156	136	127	251	154	101
Mariehamn (BG8)	803	761	752	414	880	430	215
Totalt	397	375	361	210	473	234	126

Tabell 42. Övriga skatteintäkter per invånare, 2007-2013 (ÅSUB)

Övriga skatteintäkter							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Geta	9	23	26	24	17	26	24
Brändö	8	22	25	26	18	27	23
Föglö	216	253	358	198	179	177	24
Vårdö	7	23	27	25	18	27	24
Kumlinge	8	22	25	24	19	28	24
Sottunga	0	26	0	8	0	0	0
Kökar	10	25	27	8	0	0	0
BG1	52	71	95	58	50	55	21
Eckerö	9	22	26	25	18	27	24
Sund	8	22	26	25	19	27	24
Lumparland	8	21	26	26	18	28	26
BG2	8	22	26	25	18	27	24
Hammarland	8	22	26	25	18	27	24
Lemland	8	21	26	25	18	26	24
Saltvik	8	22	26	24	18	27	24
BG3	8	22	26	25	18	27	24
Finström (BG4)	8	22	26	25	18	27	24
Jomala (BG5)	8	21	25	24	18	27	23
Mariehamn (BG8)	8	22	26	25	18	27	24
Totalt	13	27	33	28	21	30	23

Tabell 43. Kommunernas av- och nedskrivningar år 2007-2013 (Åsub)

Kommunernas av- och nedskrivningar 2007-2013 (1000 euro)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brändö	-148	-172	-178	-198	-213	-218	-250
Eckerö	-275	-281	-285	-308	-330	-364	-378
Finström	-547	-568	-549	-585	-586	-596	-594
Föglö	-188	-191	-254	-242	-245	-249	-234
Geta	-116	-111	-126	-128	-139	-145	-132
Hammarland	-340	-261	-288	-322	-335	-340	-358
Jomala	-660	-712	-788	-824	-841	-821	-883
Kumlinge	-84	-76	-80	-83	-78	-86	-106
Kökar	-55	-72	-70	-102	-74	-82	-82
Lemland	-353	-374	-401	-423	-405	-411	-585
Lumparland	-121	-128	-134	-143	-152	-148	-151
Saltvik	-246	-258	-314	-367	-449	-617	-604
Sottunga	-23	-23	-10	-23	-23	-28	-41
Sund	-195	-201	-203	-213	-289	-306	-316
Vårdö	-102	-127	-134	-144	-152	-150	-150
Mariehamn	-5495	-5235	-5418	-5262	-5520	-6505	-6133
Landskomm.	-3453	-3555	-3814	-4105	-4311	-4561	-4864
-Landsbygde	-2853	-2894	-3088	-3313	-3526	-3748	-4001
-Skärgården	-600	-661	-726	-792	-785	-813	-863
Hela Åland	-8948	-8790	-9232	-9367	-9831	-11066	-10997

Nedan redovisas de totala nettodrifstkostnadernas utveckling över tid, per invånare. Skillnad i medeltal från år 2008-2010 till 2011-2013 visar en uppgång för hela Åland med 9 procent. I Tabell 44 syns vidare att Geta är den enda kommun som lyckats sänka sina kostnader då de båda treårsperioderna jämförs. Mest hade kostnaderna per invånare ökat i Brändö och Lumparland med 29 procent och 24 procent.

Tabell 44. Totala nettodrifstkostnader (Socialväsande, bildningssektorn samt övriga kostnader)

Totala nettodrifstkostnader per invånare									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	medel 2008-2010	medel 2011-2013	skillnad medeltal
Brändö	4653	4610	4936	4982	7900	5368	4733	6083	29 %
Eckerö	4358	4566	4816	5022	4848	5043	4580	4971	9 %
Finström	4004	4002	4085	4302	4457	4436	4030	4398	9 %
Föglö	4565	5149	5335	5584	6231	5453	5017	5756	15 %
Geta	5097	5283	5158	5152	5051	5006	5179	5069	-2 %
Hammarland	3662	3887	4023	3977	4245	4471	3857	4231	10 %
Jomala	3685	3595	3763	3879	3970	3978	3681	3943	7 %
Kumlinge	4948	4781	4777	5745	7939	5654	4835	6446	33 %
Kökar	5701	6210	5874	6162	6618	6269	5928	6350	7 %
Lemland	3614	3837	4135	4540	4590	4554	3862	4561	18 %
Lumparland	4209	4344	4744	5135	5524	5837	4432	5498	24 %
Saltvik	3698	3815	3900	4138	4381	4308	3804	4276	12 %
Sottunga	5457	5443	6536	6487	8408	6564	5812	7153	23 %
Sund	4100	4365	4900	5179	5672	5195	4455	5348	20 %
Vårdö	4266	4646	4852	5166	5552	5886	4588	5535	21 %
Mariehamn	4104	4093	4157	4146	4384	4271	4118	4267	4 %
Landskommuner	3995	4094	4274	4477	4775	4609	4121	4621	12 %
-Landsbygden	3867	3947	4129	4317	4462	4452	3981	4410	11 %
-Skärgården	4773	5006	5189	5510	6877	5695	4989	6027	21 %
Alla kommuner	4039	4093	4227	4345	4620	4474	4120	4480	9 %

antal invånare 1 januari

12 BILAGA 6 – MH SYNPKTER (TF. STADSDIREKTÖR DAHLÉN)

Reflektioner inför en eventuell reform av landskapsandelssystemet

Landskapsregeringen har bitt Mariehamns stad att meddela vem som skall representera staden i en styrgrupp för arbetet med en översyn och utvärdering av det nu gällande landskapsandelssystemet. Staden har beslutat att från landskapsregeringen inbegära en beskrivning över mandat, uppdrag och direktiv samt tidsplan för gruppen. I väntan på svar har utvärderingsfasen i princip slutförts och staden har vid det möten som ägt rum representerats av undertecknad tf. stadsdirektör för Mariehamns stad.

Inför utvärderingen har jag framfört synpunkten att utvärderingen inte endast bör ta fasta på huruvida målsättningarna med systemet förverkligats utan också utvärdera huruvida målsättningarna som sådana med facit i hand var ändamålsenliga. Synpunkten har inte vunnit gehör men istället har jag beretts möjlighet att foga mina reflektioner över de viktigaste aspekterna vid en revidering av landskapsandelssystemet som en bilaga till utvärderingen.

Mina reflektioner är följande:

12.1.1 INLEDANDE OMVÄRLDSANALYS

Ett av de tyngsta skälen till en reform av landskapsandelssystemet är ekonomiskt. Produktionen av samhällsservice är betungande för kommunerna och kommunala ekonomierna håller inte längre ihop. Samtidigt finns det inte någon enhet på Åland som under rådande omständigheter kan förväntas bära upp den Åländska ekonomin. Det åländska samhället har i gynnsamma ekonomiska tider kunnat kosta på sig att av tradition och lokalpatriotiska skäl upprätthålla fördyrande strukturer. Nedanstående reflektioner bygger på en förståelse för att den ekonomiska verkligheten nu har hunnit i kapp och vi inte längre har råd att låta saker kosta mer än vad de egentligen behöver.

12.1.2 UTGÅNGSPUNKT HELA ÅLAND

Landskapsandelssystemet är ett system som skapar förutsättningar och i bästa fall även incitament för samhällsutveckling. För att kunna svara på frågan om hurdant landskapsandelssystem vi vill ha måste vi därför först svara på frågan om hur vi vill att vårt Åland skall se ut. Det åländska samhället bygger på strukturer och enheter som har tjänat oss väl. I takt med att små enheters ekonomiska handlingsutrymme har blivit allt mindre har landskapsandelssystemet förändrats på ett sätt som möjliggjort för den befintliga strukturen att överleva längre än vad som annars hade varit möjligt. I en förändrad värld har detta kommit att utgöra ett hinder för utveckling och effektiv samhällsservice. Det är viktigt att ett nytt landskapsandelssystem stödjer modernisering, tillväxt och utveckling. Det som är bra för Åland som helhet är i förlängningen bra för Ålands olika delar. Vi måste tillåta oss att bortse från gamla strukturer och ha hela Ålands, inte den egna hemortens, bästa för ögonen.

12.1.3 FRÅN INTERN REGIONALPOLITIK TILL REGIONALPOLITIK FÖR ÅLAND.

Åland har genom sin självstyrelse och sin litenhet unika förutsättningar för att skapa en effektiv och medborgarnära förvaltning. Fasta Ålands avstånd från norr till söder är 50 km och från öster till väster 45 km, avstånd som överallt annars faller inom ramen för normal daglig arbetsplatspendling. Det nuvarande landskapsandelssystemet förefaller efterlikna system som i grannländerna syftar till att jämna ut olikheter mellan helt olika delar av samma land. Det säger sig självt att den typen av regionala skillnader inte kan finnas i ett samhälle av Ålands storlek. Åland är för litet för att man skall kunna tala om olika regioner. Att dela in Åland i olika regioner och sedan uppfinna komplicerade system för överbrygga skillnaderna är inte effektiv resursanvändning. I skärgården råder förvisso särförhållanden som måste lösas. Det finns dock andra sätt att förhålla sig till sådana specifika förutsättningar än att låta särförhållanden som rör 7,5 procent av befolkningen vara styrande för hela systemet.

Regional utveckling och tillväxt gynnas dessutom av enighet och gemensamma mål. Ett enat Åland har bättre förutsättningar. Uppdelningen i olika enheter gör att fokus fästs på interna positioneringar istället för på att stärka Ålands i relation till omvärlden. Istället för att sträva efter att få den gemensamma kakan att växa lägger vi energi på att fundera på hur vi skall dela på det som finns kvar. Ansvaret för att skapa tillväxt och hämta pengar till Åland förväntar kommunerna att någon annan skall ta.

Om landskapsandelssystemet fortsättningsvis tillåts cementera strukturer som bekräftar regional uppdelning så tillåts landskapsandelssystemet också bidra till underminering av åländsk samhällsekonomi. Ett reviderat landskapsandelssystem bör utformas så att incitamentsstrukturen för att ena Åland är stark.

12.1.4 ÖVERGE BOSÄTTNINGSTRUKTURGRUPPERNA

Nu gällande landskapsandelssystem utgår från att faktorn invånare/kvadratkilometer ensam kan indikera vilken nivå på landskapsandelar som är rättvis för envar kommun. Faktorn saknar verklig relevans för kostnaden för produktion av kommunal service. Visserligen uppstår vissa kostnadsfördelar av att ha en koncentrerad verksamhet och bosättning. Dessa är dock inte alls så betydande som skillnaderna mellan bosättningsstrukturgrupperna ger sken av. Den största delen av den kommunala verksamheten utgörs av vård och omsorg. Inom det området utgör kostnadsskillnader beroende av olika geografisk närhet en relativt liten del av totalkostnaden. Det är själva värden och upprätthållandet av kompetens som kostar, inte transportererna.

Däremot cementerar bosättningsstrukturgrupperna uppdelningen av Åland i fördyrande strukturer och talar t.ex. mot etablering av en stark och växande och livskraftig centralort som kan fungera som motor för hela Åland. Som ett tankeexperiment kan nämnas att Mariehamn befinner sig i bosättningsstrukturgrupp 8 medan grannkommunen Jomala befinner sig i grupp 6. Skulle kommunerna slås samman så skulle den nybildade kommunen även den hamna i grupp 8 och de fördelar som Jomala har haft av att ha en lägre befolkningstäthet skulle helt gå förlorade. Skulle man därtill inkludera Lemland som nu befinner sig i grupp 2 skulle man likväl hamna i grupp 8. Var finns då incitamenten för kommunerna att ena Åland och se till mer än bara sig själva?

12.1.5 FOKUSERA PÅ SÄNKTA DRIFTSKOSTNADER ISTÄLLET FÖR PÅ INKOMST- OCH KOSTNADSUTJÄMNING

Det är viktigt att ett reformerat landskapsandelssystem skapar incitament för kommunerna att själva satsa på tillväxt och skattekraft. Med ett inkomstutjämnande system finns det risk för att kommunerna lutar sig tillbaks och förväntar sig att landskapet skall ta ansvaret för inkomsterna. Om man strävar efter att få hela Åland att arbeta för gemensam tillväxt är det inte ett önskvärt scenario. Har man dessutom kommit till konklusionen att vi inte längre har råd att låta saker kosta mer än vad de egentligen borde är det lika viktigt att skapa incitament för kostnadskontroll. Ett system som tar fokus på att jämna ut kostnader riskerar att bli allt för förlåtande till ineffektiva lösningar och produktionsformer, något som inte gagnar det Åländska samhället som helhet.

Mariehamns stad har i ett utlåtande 2014 förespråkade att landskapsandelssystemet i högre grad skall utgå från driftskostnadsnormer i stället för från befolkningstäthet. Idén är god. Ett sådant system skulle premiera effektiva lösningar och vara mer neutralt vad gäller kommunstorlek. En naturlig och rättvisande ekonomisk miljö skulle skapas för självständiga och frivilliga beslut angående både samverkan och samgående. I de fall småskaliga lösningar kan motiveras ekonomiskt skulle de naturligt skapas eller fortsätta att fungera och i de fall mer samordnade lösningar krävs skulle de förhandlas fram, om inte faktorn befolkningstäthet tillåts snedvrída bilden.

12.1.6 TOTAL REFORM ATT FÖREDRA

Ovanstående reflektioner visar på ett behov av ändringar av landskapsandelssystemet som är så pass omfattande att de knappast kan genomföras inom i form av justeringar inom ramen för dagens system. Det föreligger således ett behov av en total reform.

Även Mariehamns stad, som är den kommun som representerar 40 % av landskapets befolkning har i ett utlåtande till landskapsregeringen i januari 2014 visat på behovet av en totalt reformerad struktur för landskapsandelssystemet, något som bör beaktas.

Emma Dahlén

tf. stadsdirektör



LANDSKAPSANDELSSYSTEMET, UTVÄRDERING

Kommunförbuds bilaga

2015-01-09

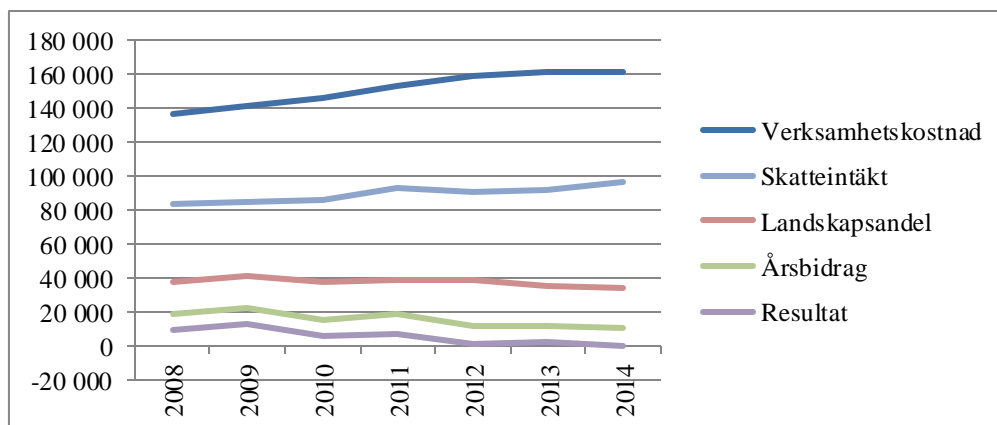
ÅKF SYNPUNKTER RÖRANDE LANDSKAPSANDELSSYSTEMET

Ålands landskapsregering har låtit genomföra en utvärdering av den landskapsandelsreform som trädde i kraft år 2008, i syfte att utreda hur målsättningarna med reformen uppfyllts, inför en eventuell revidering av systemet. Ålands kommunförbund har därvid getts möjlighet att komplettera rapporten med en egen bilaga.

Det åländska landskapsandelssystemet består i stort i landskapets andelar i bekostandet av de lagstadgade uppgifter lagtinget ålagt kommunerna att tillhandahålla. Systemet beaktar därvid skillnader i förutsättningar och behov i landskapets olika geografiska delar, där såväl skattekraft som servicebehov varierar.

En av slutsatserna i utredningarna av reformen är att kommunernas årsbidrag och resultat stärktes inledningsvis, men att driftsekonomi därefter försvagats märkligt, samt att skillnaderna mellan kommunerna har vuxit under perioden. Enskilda beslut om avvikelser från systemet har gjort att målsättningarna med reformen inte uppfyllts, varken avseende stärkt driftsekonomi, utjämning, transparens eller förutsebarhet.

Nedan Ålands kommunförbunds sammanställning över förändringar perioden 2008-2014:



Verksamhetskostnaderna har ökat med nära 25 miljoner euro (+18 %), mycket till följd av nya och utökade uppgifter, medan landskapsandelarna minskat med nära tre miljoner (-8 %). Skatte- och avgiftsintäkter har, trots omfattande höjningar av skatte- och avgiftsnivåer, inte motsvarat kostnadsökningarna eller kunnat kompensera bortfallet i landskapsandelar. Driftsekonomi har därför försämrats kraftigt, främst till följd av avvikelser från gällande system, och kommunerna budgeterar nu totalt sett för negativa resultat. Samtidigt ger det nya systemet inte längre stöd för investeringar.

Investeringsutgifterna har minskat (-7 %), men skuldsättningen ändå ökat (+10 %) under perioden.

Ålands kommunförbund anser att det befintliga landskapsandelssystemet och målsättningarna med detsamma i stora drag är tillfredsställande, ifall systemet skulle följas och lagstadgade justeringar genomföras. Det finns dock även svagheter och brister i det befintliga systemet, som bör ses över och revideras.

Det offentliga Ålands ekonomi bör som princip betraktas som en helhet, där kommunerna och deras verksamheter utgör en viktig del. Landskapets andelar i kommunernas uppgifter utgör i dag knappt tio procent av landskapets budget. Det sammanlagda stödbehovet är avhängigt uppgifternas omfattning samt befolkningens totala skattekraft och servicebehov, och påverkas därmed inte på ett direkt sätt av antalet kommuner eller var gränserna går.

En ledstjärna i andelssystemet bör vara att säkerställa kommunernas roll som producent av service, och att servicen ska vara tillgänglig i landskapets olika delar utan alltför stora skillnader i skatteuttag. Ifall alla kommuner skulle erhålla samma landskapsandel per invånare, skulle skattesatserna annars behöva variera mellan knappt 15 och cirka 35 procent. Systemet måste därför innehålla funktioner som utjämnar skillnader i lokala förutsättningar.

Landskapets offentliga verksamheter och service är i dag i stor utsträckning centrerade till Mariehamns stad. Detta påverkar i stor utsträckning de grundläggande förutsättningarna för landskapets övriga delar. Det enda egentliga alternativet till ett fortsatt finansiellt utjämmande andelssystem är därför en omfattande decentralisering och utlokalisering, för att istället jämna ut de regionala förutsättningarna för konkurrens och egenfinansiering.

Den största nackdelen med det befintliga landskapsandelssystemet är de alltför drastiska konsekvenserna vid byte av bosättningsstrukturgrupp, att överföringarna dras med en besvärande tidsmässig eftersläpning samt att systemet inte alltid anpassas till exempelvis nya avdrag i beskattningen eller strukturella förändringar såsom följderna av den nya ÅHS-lagen. Det är angeläget att sådana förändringar bedöms i sin helhet, både för systemet och för de enskilda kommunerna. Avvikelse från gällande system ska därutöver inte få göras, och ändringar i systemet bör förutsätta enighet med kommunsektorn.

Systemet med bosättningsstrukturgrupper bör vidare justeras så att stegen mellan grupperna blir ”mjukare”. Invånartätheten är inte ett tillräckligt kriterium, varför en större differentiering efterlyses. Både skattekraft och försörjningsbörda/-kvot bör beaktas vid placering i strukturgrupp. Fler faktorer att beakta innebär dock att systemet blir mer mångfacetterat och på så vis möjligen mindre förutsägbart och transparent. Ett alternativ vore annars att omfördela resurser från de uppgiftsbaserade andelarna till andra befintliga komponenter såsom basbelopp per invånare i olika åldersgrupper respektive komplettering av skatteinkomster. Båda alternativen skulle bättre kompensera för strukturellt betingade olikheter.

Kalkylerade kostnader finns som grund då andelarna beräknas, och är av central betydelse i diskussionen om systemets utformning. Det är därvid av största vikt att såväl årliga indexjusteringar som fyraårsjusteringar på basen av uppföljning utförs för bibehållande av kostnadsfördelningen. Detta bör ytterligare förtydligas i förordning och får inte avvika från.

Grunderna för systemet skall vara enkla, långsiktiga och förutsebara. Vid en revidering av systemet är det också viktigt att värdera den samlade effekten för kommunsektorn som helhet samt för varje enskild kommun. Enskilda kommuner ska inte riskera att både få mindre landskapsandelar och samtidigt högre kostnader i samband med eventuellt förverkligande av KST och förändringar inom övriga lagstadgade områden.

Överlag är det viktigt att beakta hela andelssystemets styrande effekt för hur verksamheter organiseras inom och mellan kommunerna. Systemet bör aktivt uppmuntra till samarbeten, tillväxt, effektivisering och förebyggande åtgärder. Reglerna för särskilt understöd enligt prövning behöver förtydligas och möjligheten till investeringsstöd för kommunalvägar och avlopp övervägas.

Ny och reviderad lagstiftning skall vara kostnadsneutral för kommunerna. Finansieringsprincipen, samrådsförfarandena, avdrags- och andra kompensationer samt justeringsgrunder ska vara tydligt reglerade i lagstiftningen. Den tidsmässiga behandlingen av landskapsandelarna bör även anpassas för att bättre överensstämja med kommunernas budgetprocesser.

I den nu aktuella utvärderingen konstateras att en helhetssyn på Ålands offentliga ekonomi saknas i det befintliga systemet, och betonas vikten av att se över även uppgifternas och inte bara transaktionernas storlek.

Överföringarna har under perioden med det nya systemet minskat med nära tre miljoner euro emedan de istället borde ha ökat med minst motsvarande belopp. De sammanlagda utbetalningarna får inte minska ifall inte även kommunernas uppgifter samtidigt minskas i motsvarande grad. Räcker inte landskapets resurser till så måste de lagstadgade uppgifterna minskas, och inte andelarna i finansieringen av desamma.

Samma mekanismer som styr landskapet Ålands intäktsposter påverkar också i stor utsträckning kommunernas egenfinansiering. I en lågkonjunktur minskar även kommunernas skatteintäkter, samtidigt som de sociala kostnaderna ökar. Det är därför med hänvisning till helhetssynen inte hållbart att som följd av förändringar i den så kallade klumpsumman minska på landskapets andelar för kommunernas åtaganden.

Avvikelserna från nu gällande system har gjort att de åländska kommunerna tvingats göra inbesparingar på såväl drift som investeringar och samtidigt höjt både skatter och avgifter till nya rekordnivåer, men ändå gör minusresultat och ökar den offentliga skuldbördan.

Kommunförbundets viktigaste ståndpunkter inför eventuell revidering av andelssystemet:

- Bibehåll huvuddragen i dagens system, med utjämning och kalkylerade grunder
- Andelssystemet skall vara så rättvist, enkelt, långsiktigt och förutsebart som möjligt
- Uppmuntra till samarbeten som ger mervärde för ekonomi och service, jämte tillväxt, effektivisering och förebyggande åtgärder
- Ge relativt större vikt för utjämnande av skillnader i skattekraft och servicebehov
 - o Inkludera skattekraft och/eller försörjningskvot i strukturgruppsplacering
- Steglös indelning i strukturgruppsplaceringarna
- Minska sårbarhet med tidsmässig fördröjning av uppgiftsbaserade andelar
 - o Utgå från fjolårets preliminära istället för senast fastställt bokslut
- Införande av uppgiftsbaserad landskapsandel för handikappservice
- Överväg möjligheten till återinförande av investeringsstöd för nybyggnad av avlopp samt nybyggnad och grundförbättring av kommunalvägar
- Förtydliga i förordning regler för särskilt understöd enligt prövning
- Förtydliga i förordning grunder för justering enligt bibehållande av kostnadsfördelning
- Lagstifta om finansieringsprincip, samrådsförfarande och avdragskompensationer
- Gentemot kommunerna negativt verkande eller bestående avvikelser från gällande system ska inte få göras genom enskilda budgetbeslut
- Värdera alltid samlad effekt för kommunsektorn som helhet och för varje enskild kommun
- Sammanlagda överföringar får inte minska utan att åtaganden minskar i motsvarande grad

Utdrag ur relevant del av kommunförbundets utlåtande kring SSR-paketet, i februari 2014:

”Den solidariska finansieringsmodell som föreslås [för KST] innebär för de flesta kommuner ökade kostnader, vilket medför kritik. Olika alternativ nämns rörande finansieringen, såsom kostnadstak, självrisksystem och översyn av befintliga andelssystemen etc. De olika regionernas särskilda förutsättningar och behov måste i alla avseenden beaktas, och beredskap finnas för hantering av de mest utsatta kommunerna” och ”Förändringar i finansieringen av kommunal service måste utredas vidare och förhandlas i samråd med kommunerna, varvid olika alternativ beaktas i anslutning till att det för reformen avgörande landskapsandelssystemet ses över.”

I förbundets senare utlåtande specifikt rörande KST, i september 2014, sades också att:

”I anslutning till den förestående utvärderingen av landskapsandelssystemet måste förändringar i finansieringen av kommunal service utredas vidare och förhandlas i samråd med kommunerna. Målsättningarna med solidarisk finansiering enligt nyckelmodellen, som förutom invånarantal och skattekraft innehåller kompletterande parametrar, kan likväl uppnås genom att införlivas i ett reviderat landskapsandelssystem istället för att ett nytt tillkrånglat system införs”.

Ålands kommunförbund, 9.1.2015

Erik Brunström, förbundsdirektör

Förbundsstyrelsen § 7/09.01.2015