

LR

Ekonomisk effekt av nytt landskapsandelssystem 2018

Ålands landskapsregering

2017-03-29

Översikt

Det föreslagna systemet för landskapsandelar till kommunerna (LS-systemet) ska liksom det nuvarande ge ekonomisk ersättning, landskapsandelar (LS-andelar), för den landskapsandelsberättigande verksamhet som åläggs kommunerna med stöd av lag.

LS-andelar ges, i likhet med det system som gäller idag, på kalkylerade grunder och systemet utjämnar enligt förslaget ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna för att alla kommuner ska ha möjlighet att producera en likvärdig service.

Följande utgör de två grundläggande och centrala ekonomiska effekter som systemet skapar:

1. Ge ekonomisk ersättning

2. Utjämna ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna

Det föreslagna systemet skiljer sig från dagens modell, därför kommer det rimligtvis uppstå skillnader. Som beskrivet ovan är de huvudsakliga målen och effekterna att ge ekonomisk ersättning och utjämna förutsättningar. Att systemet ger ekonomisk ersättning har inte förändrats med det system som föreslås, men däremot hur skillnader utjämnas har förändrats. Denna text beskriver kort vilka ekonomiska skillnader det föreslagna systemet för med sig på ett övergripande plan.

Ålands landskapsregering

Mars 2017

Innehåll

Översikt	1
Kommunala ekonomiska utjämningsystem.....	3
Övergripande skillnader mellan det föreslagna systemet och dagens system	3
Skattekompletteringen och ekonomiska effekter.....	4
Skillnad mot föregående system	4
Landskapsandel för grundskolan och ekonomiska effekter.....	5
Skillnad mot föregående system	6
Landskapsandel för socialvården och ekonomiska effekter	6
Skillnad mot föregående system	6
Landskapsandelar för särskilda områden och ekonomiska effekter.....	7
Skillnad mot föregående system	7
Övriga delar i LS-systemet och ekonomiska effekter samt skillnader.....	7
Basbelopp – en kalkylerad grund	8
Förändringar i ersättningen till kommuner	8
Övergångssystem	8

Kommunala ekonomiska utjämningsystem

LS-systemet är ett ekonomiskt utjämningsystem för kommunerna på Åland. Målet är att alla åländska kommuner ska ha möjlighet att producera en likvärdig service.

En exakt definition av vad likvärdig service innebär är emellertid svår att ge. Systemet utjämnar i huvudsak opåverkbara eller mindre påverkbara skillnader mellan kommuner, vilket i sig skapar förutsättningar för en likvärdig serviceproduktion. Utjämnningen mellan kommunerna sker på basen av olika parametrar som beskrivs i detta dokument samt i lagförslaget. Parametrar återfinns på ett generellt plan både på inkomst- och kostnadssidan. De parametrar som ingår är bland annat beskattningsbar inkomst, samfundsskatter, demografiska skillnader samt ärenden i utsatta uppgiftsområden.

Övergripande skillnader mellan det föreslagna systemet och dagens system

En förändring av LS-systemet innebär skillnader i ersättning för kommunerna jämfört med det landskapsandelssystem som tillämpas idag. Övergripande kan det sägas att det föreslagna LS-systemet strävar efter en mer realekonomisk förklaring till varför en kommun ska få landskapsandelar, jämfört med det som gäller idag. Även en omfördelning mellan centrala delar i ersättningsgrunden har skett. Därför är det viktigt att poängtera att LS-systemet bör ses som en helhet, där alla delar ska vägas in för att göra en helhetsbedömning av de ekonomiska effekterna. Om en jämförelse exempelvis görs enbart mellan grundskolans ersättningsmodell i dagens system med den modell som föreslås, ska ekonomiska slutsatser på kommunnivå ta hänsyn till helheten, dvs alla delar av LS-systemet.

Det föreslagna systemet kommer till största del fördela ersättning genom följande huvudsakliga delar: komplettering av skatteinkomsterna, landskapsandelar för driftskostnaderna inom socialvården samt landskapsandelar för driftskostnaderna inom grundskolan. Även övriga delar finns. Jämfört med dagens system kommer skattekompletteringen att utgöra en större andel av den totala ersättningen. Detta innebär samtidigt att andra delar såsom socialvård och grundskola kommer få en mindre andel av den totala ersättningen. Detta innebär emellertid inte att dessa centrala verksamhetsområden ska prioriteras mer eller mindre, utan det är bara en förändring i systematik i hur ersättning fördelas. LS-systemet utjämnar förutsättningar för kommunerna, men LS-systemet anger inte hur exakt stor del av en kommuns resurser som ska fördelas på olika verksamhetsområden.

Tidigare landskapsandelssystem, liksom det nu gällande, har delat in kommuner i grupper, bosättningsstrukturgrupper, vilket gjort systemen relativt statiska. De åtta nuvarande bosättningsstrukturgrupperna har olika ersättningsgrader som baserar sig på befolkningstätheten i kommunen. Kommuner har kunnat byta grupp, t ex om invånartalet och därmed befolkningstätheten ökat, men de har i regel stannat kvar flera år i samma grupp. Det här har betytt att även om förutsättningarna överlag förändras drastiskt, exempelvis stora skillnader i beskattningsbar inkomst, har kommunen ändå varit kvar i samma grupp och fått samma ersättningsgrad. Ett sådant scenario kan vara både gynnsamt och ogynnsamt ekonomiskt sett för en kommun. Vid de tillfällen då en kommun har bytt bosättningsstrukturgrupp har å andra sidan de ekonomiska effekterna varit rätt omfattande genom att så kallade trappstegseffekter uppstått. Det föreslagna LS-systemet frångår denna relativt statiska indelning och strävar alltså efter en större koppling till den realekonomiska verkligheten.

Den ekonomiska effekten här är alltså att skapa en högre grad av ekonomisk rättvisa i det föreslagna LS-systemet, och skapa bättre förutsättningar för en likvärdig serviceproduktion mellan kommunerna.

Eftersom det föreslagna systemet alltså är mer kopplat till realekonomiska förutsättningarna, kommer också utfallen att kunna variera för alla kommuner från år till år. Samtidigt har det föreslagna systemet principer som gör att variationerna inte ska bli alltför stora, för att kunna bibehålla en viss förutsägbarhet för kommunerna. Variationerna härleds av motsvarande variation i kommunernas inkomster och kostnader som således dämpas av landskapsandelarna.

Skärgårdskommuner föreslås fortsättningsvis få en högre ersättningsgrad för vissa av de centrala uppgifterna, vilket beskrivs mer ingående i lagförslaget.

Ekonomiska effekter av detta blir då att kommunerna har möjlighet att planera sina budgetar, då LS-andelarna i systemet inte kommer variera i en alltför hög grad i framtiden. Systemet är även relativt lättförståeligt, vilket gör det möjligt att förutspå ungefärliga nivåer i utdelning. Det faktum att skärgården får en högre ersättningsgrad i vissa delar ger även dessa kommuner bättre förutsättningar att klara av de insulära utmaningar som föreligger.

Skattekompletteringen och ekonomiska effekter

Skattekompletteringen är en del av det föreslagna LS-systemet och ger ekonomisk ersättning, samt utjämnar skillnader på inkomstsidan mellan kommunerna. Dessa skillnader uppstår i beskattningsbar inkomst och samfundsskatter. Mellan 33 och 50 % av totalvolymen av LS-andelarna fördelas genom skattekomplettering. Skillnaderna är rätt stora mellan de åländska kommunerna på inkomstsidan, det är av den anledningen som skattekompletteringen ska utgöra en stor del av totalutdelningen, för att på så sätt utjämna dessa stora skillnader.

Skattekompletteringen ges till alla kommuner utom den med högst jämförelsetal ("kompletteringstal" enligt lagförslaget). Detta för att utjämna förutsättningarna för alla kommuner så att likvärdiga förutsättningar nås för alla. Kommuner med relativt sett lägre skatteintäkter och samfundsskatter, får alltså en relativt sett högre skattekomplettering.

Den ekonomiska effekten här är alltså att skapa förutsättningar för en likvärdig serviceproduktion mellan kommunerna, med utjämningsfokus på intäktsidan.

Det kan ses som att det föreslagna LS-systemet därmed bidrar till en gemensam målbild för hela Åland genom att öka skattebasen, ju bättre det går för kommunen med högst kompletteringstal desto mer kan skattekompletteringen ge. Skattekompletteringen är utformad så att en kommun inte kan påverka sin andel av skattekompletteringen positivt genom att förändra sin skattesats.

Skillnad mot föregående system

En form av skattekomplettering finns även i dagens system. I det föreslagna LS-systemet är principen för skattekompletteringen dock aningen reviderad samt utgör en större andel av den totala utdelningen. Dessutom ingår även samfundsskatterna som utjämningsfaktor, något som inte gäller idag.

Genom att ge skattekompletteringen en stor vikt skapas jämfört med dagens system större möjligheter att förändra kostnadsstrukturer. Detta då strukturer i det föreslagna systemet inte

kommer låsas fast av en hög kostnadsutjämning. I det gällande systemet baseras utdelningen till ca 85 % av LS-andelarna på kalkylerade kostnader (basbelopp). I det föreslagna systemet kommer således mellan ca 50 och 70 % av LS-andelarna att baseras på kalkylerade kostnader. Genom att de kalkylerade kostnaderna som ligger till grund för LS-andelarna inte upptar lika stor totalandel som i dagens system kommer den totala volymen i LS-systemet även på sikt att inte öka i lika snabb takt som tidigare.

Den ekonomiska effekten är alltså att en mindre snabb volymutveckling än i tidigare system sker, samt att kostnadsstrukturerna inte styrs i lika hög grad.

På några års sikt kommer skattekompletteringsens volym inte att drastiskt kunna förändras, utan en liknande totalvolym som vid ingången av systemet kommer att fördelas. Såvida inte stora förändringar gällande uppräkningsfaktorn sker eller någon annan stor realekonomisk förändring inträffar hålls nivån relativt konstant.

Införandet av samfundsskatter i skattekompletteringen innebär att kommuner med förhållandevis låga samfundsskatter kommer att erhålla jämförelsevis högre skattekomplettering. Samfundsskatterna utgör en väsentlig del av en kommuns intäkt och anses således vara viktig att ha med i ett system som utjämnar skillnader på intäktssidan mellan kommunerna.

I systemet för utjämningen används fem års medeltal för utjämningen och samfundsskatter räknas om till beskattningsbar inkomst. På det viset minskas risken för att systemet ska motverka viljan för tillväxt i kommuner. Om samfundsskatterna exempelvis skulle öka för en kommun ett år, som resultat av satsningar för ökade samfundsskatter och ökad tillväxt, kommer fortfarande kompletteringstalet att baseras på ett fem års medeltal. Således kommer den största delen av en ökad samfundsskatt att komma kommunen tillgodo. En viss minskning i skattekompletteringen kan ske, men eftersom fem års medeltal används är den minskningen liten. Dessutom utjämnas 90 % av skillnaderna som uppstår och alltså inte hela skillnaden. Även här finns en tillväxtnytta. Viktigt att poängtera är också att det inte är en direkt omfördelning av en kommuns samfundsskatter till en annan kommun, utan samfundsskatterna utgör en grund och ett jämförelsetal för beräkning av skattekompletteringen.

Infogandet av samfundsskatten i skattekompletteringen bidrar också till att se Åland som en helhet. Detta eftersom mer likvärdiga, men inte samma, ekonomiska förutsättningar då eftersträvas.

Landskapsandel för grundskolan och ekonomiska effekter

Kalkylerad landskapsandel, ersättning för grundskola sker enligt invånarantal i åldersgruppen 6-15 år. Landskapsandelen baserar sig alltså på hur många invånare i åldern 6-15 år kommunen har, och för varje invånare får kommunen ersättning. Därtill får kommuner med lägre invånarantal i åldersgruppen högre ersättning per invånare, samtidigt som systemet ger mer pengar för varje person till i denna åldersgrupp som kommunen får. Växer kommunen i åldersgruppen 6-15 år får kommunen mer ersättning. Orsaken till det graderade förslaget är att det är dyrare att producera skola per elev när elevantalet är förhållandevis lågt.

Den ekonomiska effekten är således dels att kommunerna får ersättning för den verksamhet som den har, dels att en utjämning av förutsättningarna sker. Kommuner med förhållandevis lågt invånarantal

i åldersgruppen 6-15 år får förhållandevis högre LS-andel per invånare. Dessutom gynnas tillväxt eftersom kommunen får mer ersättning för varje invånare till som kommunen får i åldersgruppen.

Alla kommuner behandlas lika i denna intervallmodell, förutom skärgårdskommuner som får en tilläggsprocent. Den relativa laddningen i förhållande till övriga delar uppgår till ca 15 %, exklusive skärgårdsstödet.

Skillnad mot föregående system

I dagens modell har kommunerna alltså varit indelade i bosättningsstrukturgrupper, med olika ersättningsgrader för varje grupp. Ersättningsgraderna har varit fasta i varje grupp, och gått från högre till lägre ersättningsgrad i de olika grupperna. Grupperna baserade sig på invånartäthet. Således kunde en kommun förlora avsevärt i ersättning om den fick fler invånare. Detta scenario inträffar inte i det system som föreslås. I det föreslagna systemet finns också en större koppling till varför kommunen får LS-andelar, vilket förklaras med kopplingar till en regressionsanalys som beskriver kostnadsnivån i kommuner av olika storlek samt kvalitativ input från sakkunniga.

Landskapsandel för socialvården och ekonomiska effekter

Kalkylerad landskapsandel, ersättning för socialvård sker i förslaget enligt olika kalkylerade grunder. Områdena inom socialvården som ges ersättning för är äldreomsorg och barnomsorg. De kalkylerade grunderna är högre för äldre befolkning (65+) samt befolkning i åldern 0-6 år. Orsaken till att dessa grupper bör ge högre ersättning är helt enkelt att de i genomsnitt medför högre kostnader än andra åldersgrupper. Detta är en opåverkbar kostnad för kommunen, och det ska inte missgynna en kommun ekonomiskt att ha förhållandevis fler äldre/unga. Den kalkylerade grunden för olika åldersgrupper multipliceras med invånarantalet i samma åldersgrupp, och sedan multipliceras detta med en ersättningsgrad. På det viset utjämnas demografiska skillnader som ger upphov till olikvärdiga förutsättningar.

Den ekonomiska effekten är således dels att kommuner får ersättning för den verksamhet som den har, dels att utjämning av demografiska förutsättningar sker.

Alla kommuner har samma ersättningsgrad förutom skärgårdskommunerna som får ett tillägg.

Skillnad mot föregående system

Även i denna del finns i dagens modell bosättningsstrukturgrupper. Fördelen med att frånga dessa grupper har redan förts fram i avsnittet om grundskolan.

Övriga skillnader för socialvården gentemot dagens LS-system är enbart att alla kommuner enligt det föreslagna systemet har samma ersättningsgrad, förutom skärgårdskommuner som får ett tillägg.

Målsättningen med att ha samma ersättningsgrad för alla kommuner är att nå större rättvisa. Det finns inte några tydliga objektiva orsaker till varför någon kommun ska få högre kostnadsersättning än någon annan, förutom för skärgårdskommunerna där ö-läget medför vissa extra omkostnader.

Landskapsandel för den samordnade socialtjänsten och ekonomiska effekter

Kostnadsutjämning och LS-andel för den samordnade socialtjänsten innefattar verksamhetsområdena barnskydd, specialomsorg, missbrukarvård, handikappvård och övrig socialvård. Förslaget här innefattar dels en LS-andel, dels att kommunerna ska dela på kostnaden enligt en enkel matematisk fördelning. Målet med detta är att alla åländska kommuner ska dela på kostnader inom dessa utsatta områden, så att det inte påverkar kommunens ekonomi i alltför hög grad om kommunen råkar ut för ett "ärende", t ex en ny klient, inom dessa områden. Detta då fall inom dessa områden ofta är kostnadskrävande och till och med kan försätta en kommun i en utmanande ekonomisk situation. Det är även bra för den enskilda individen att veta att kommunens ekonomi inte drabbas negativt om vård behövs. Att utjämna kostnaderna gör således att den enskilda klienten inte behöver känna sig lika utpekad. Då det finns ett delat kostnadsansvar möjliggör det för alla kommuninvånare att få liknande god servicenivå oavsett vilken kommun personen bor i. Genom utjämningen garanteras den utjämnande effekten för dessa områden inom LS-systemet. Därigenom kan den så kallade nyckelmodellen frångås, vilken var tänkt att tillämpas som kostnadsfördelningsmodell inom den kommunalt samordnade socialtjänsten.

Den ekonomiska effekten är att ingen kommun ska hamna i en svår ekonomisk situation för att kommunen har ärenden inom dessa verksamhetsområden, således nås mer likvärdiga förutsättningar.

Skillnad mot föregående system

I det nu gällande systemet ersätts vissa av områdena direkt på basen av kostnaderna. De reella kostnaderna har alltså utgjort grund och ersatts till en viss procent. I det föreslagna systemet är ersättningen inte lika kopplad till de enskilda kommunernas direkta kostnader, och således inte lika kostnadsdrivande.

Övriga delar i LS-systemet och ekonomiska effekter samt skillnader

Skärgårdstillägget ger skärgårdskommunerna högre ersättningsgrad för grundskolan och socialvården, i likhet med vad som är beskrivet i ovanstående text samt lagförslaget. Detta pga deras särskilda utmaningar i det insulära området. Ytterskärgården har en aningen högre ersättningsgrad för dessa delar, och har även möjlighet att söka ett visst stöd för anläggningsprojekt.

Skärgårdstilläggen utgör ett tillägg i förslaget till förändring, vilket skiljer sig mot dagens system. En annan aspekt som skiljer gentemot det gällande LS-systemet är att i det föreslagna systemet har ytterskärgården aningen högre ersättningsgrad än resten av skärgårdskommunerna.

LS-andelar för medborgarinstitut och kulturverksamhet avser Medborgarinstitutet samt kommunernas biblioteks-, idrotts-, ungdoms- och kulturverksamhet. Detta för att tydligt främja sådan typ av verksamhet. Inom de här uppgiftsområdena får kommunerna landskapsandelar enligt samma grunder sinsemellan, det framträder inte några direkta opåverkbara skillnader mellan kommunerna för dessa områden.

Utdelningen av LS-andelar inom dessa områden är liknande i det föreslagna systemet som inom dagens system.

Basbelopp och normkostnad – en kalkylerad grund

Landskapsandelarna för socialvård, samordnad socialtjänst, grundskola och träningsundervisning utgår från en normkostnad som baseras på kalkylerade belopp, alltså basbelopp. Basbelopp är detsamma som normkostnaden per invånare. Dessa belopp motsvarar verkliga kostnader för olika åldersgrupper inom dessa områden. Men basbeloppen är inte exakt samma som de verkliga kostnaderna. Vid ingången av systemet fastställs basbeloppen. Då motsvarar basbeloppen kostnaderna för året de är framräknade. Orsaken till varför basbelopp och inte kommunens direkta kostnader används, är för att undvika att systemet blir för kostnadsdrivande. Om den riktiga kostnaden som uppstår i kommunen varje år hade ersatts direkt hade incitament funnits för att öka kostnaden för kommunen. En ökad kostnad hade då direkt lett till en ökad landskapsandel, vilket kan ge en kostnadsdrivande utveckling. Istället sker denna ersättning nu enbart indirekt via basbelopp. För att basbeloppen ska följa den allmänna kostnadsutvecklingen i kommunerna indexeras de årligen. Ifall omfattningen och arten av landskapsandelsuppgifterna för kommuner ändras under året ska basbeloppen också justeras, höjas eller sänkas. Utöver detta sker en uppföljning av normkostnaden vart fjärde år på basen av förändringar i volym eller servicenivå, vilken kan leda till i en justering av basbeloppen. Uppföljningen innebär en återkoppling av basbeloppen till de direkta kostnaderna. Återkopplingen sker dock inte på kommunnivå utan i förhållande till kostnaderna för alla kommuner i landskapet som helhet.

Förändringar i ersättningen till kommuner

Systemets nya logik kommer att ge upphov till skillnader för kommunerna, däremot kommer systemets logik i sig inte att medföra någon förändring i den totala utdelningen från landskapet till kommunerna. Systemets uppbyggnad, med en högre andel skattekomplettering och mindre andel baserad på basbelopp, kommer emellertid att göra så att det föreslagna systemet inte kommer öka i total ersättning i lika snabb takt som det nu gällande systemet har gjort.

Landskapsregeringen har däremot för avsikt att en lägre total volym för landskapsandelarna ska fördelas vid ingången av det föreslagna systemet. Den minskade totalvolymen vid inledningen av systemet har alltså inte med systemets logik i sig att göra, utan vad landskapsregeringen har för avsikt att ersätta kommunerna med totalt sett. I denna text diskuteras inte varför och vad den totala volymen ska vara, utan bara vad det föreslagna systemets logik kan ge upphov till för ekonomiska effekter.

Övergångssystem

Eftersom den nya logiken kommer innebära skillnader för kommunerna tillämpas ett övergångssystem för övergången till det föreslagna LS-systemet. Övergångssystemet jämför det gamla systemets sista verksamhetsår med det föreslagna systemets ingångsår, och dämpar skillnader till 75 % första året, 50 % andra året och 25 % tredje året. På det viset blir ingången i det föreslagna systemet mjukare för kommunerna. Övergångssystemet utjämnar dock inte effekten av besparingen,

utan bara de relativa skillnaderna mellan det föreslagna och gamla systemet. Således kommer den fulla effekten av det föreslagna systemet att uppstå först tre år efter ingångsåret.