

***Insamling av synpunkter på
landskapsandelssystemet inför
utvärderingen år 2024***

1 Bakgrund

Landskapsandelssystemet utvärderades år 2015, se rapport. [Utvärdering av landskapsandelssystemet 2008 - 2013 | Ålands landskapsregering \(regeringen.ax\)](#)

På basen av utvärderingen och efterföljande process förnyades sedan landskapsandelssystemet helt och hållet. Systemet trädde i kraft år 2018 och är fortsatt det som gäller, med vissa små justeringar. Fullständig beskrivning av dagens system kan läsas i lagen. Landskapslag ([2017:120](#)).

Under hösten år 2024 är det dags att på samma sätt utvärdera landskapsandelssystemet. Externa utvärderare har anlåtats och utvärderingen beräknas börja hösten 2024 och slutföras inom året.

Kommunerna erbjuds nu att ge sina synpunkter på systemet före utvärderingen börjar. Kommunerna, KST, ÅKF inbjuds att ge sina synpunkter enligt bifogade anvisningar längre fram i *Punkt 3 – Mall för inlämnande av synpunkter*. Nödvändig bakgrundsinformation om landskapsandelssystemet och övrig relevant information finns listad i *Punkt 2*. LR samlar in kommunernas synpunkter och för vidare synpunkterna till utvärderarna.

Övriga som inbjuds att ge synpunkter är lagstiftarens utbildnings- och kulturavdelning samt social och miljöavdelningen, som ansvarar för lagstiftningen som till största del landskapsandelssystemet ger ersättning för. Ålands statistik och utredningsbyrå i egenskap av utredningsexperter inom åländsk nationalekonomi inbjuds även att ge sina synpunkter.

Utvärderingen beräknas stå klar i slutet av 2024 och då kommer en öppen presentation med möjlighet att ställa frågor att hållas för alla intresserade.

2 Information om landskapsandelssystemet samt övrig relevant information

Syftet med landskapsandelarna:

- Skapar ekonomiska förutsättningar för kommunerna att producera service
- Utjämningsystem - utjämnar opåverkbara skillnader mellan kommunerna.
- Till opåverkbara skillnader räknas inkomster, demografi, lägre elevunderlag i skola samt opåverkbara omständigheter (KST-områden)

[PowerPoint-presentation \(regeringen.ax\)](#)

[Fakta om landskapsandelssystemet | Ålands landskapsregering \(regeringen.ax\)](#)

Lagstiftningen om landskapsandelssystemet har följande målsättningar som togs fram av en parlamentarisk referensgrupp år 2016.

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

Slutrapport landskapsandelar 2018,

[Slutrapport om nytt landskapsandelssystem | Ålands landskapsregering \(regeringen.ax\)](#)
[rapport_Isandelar_efterremiss_2016-09-24_2_0.pdf \(regeringen.ax\)](#)

[Uppföljning av landskapsandelsreformen 2008 | Ålands statistik- och utredningsbyrå \(asub.ax\)](#) -
uppföljning landskapsandelar år 2008

[Utvärdering landskapsandelar 2008-2013](#)

Landskapslag [\(2017:120\)](#) om landskapsandelar till kommunerna | Ålands landskapsregering
(regeringen.ax) - lag om landskapsandelar

[Jämförelse mellan kommunalekonomiska system](#) (2015)

[Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna](#)

[Lagförslag 1/2020-2021 | Ålands lagting \(lagtinget.ax\)](#) - beskrivning utökade uppgifter och ersättning

[Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2020 | Ålands statistik- och utredningsbyrå \(asub.ax\)](#) - Kommunernas ekonomi och verksamhet, år 2020 med flera år.

Data om landskapsregeringens ekonomi, intäkter och kostnader utveckling på sektornivå (bokslut, finansavdelningen, Ålands landskapsregering)

[Kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi lagförslag](#)

[20210607 rapport möjliga minskningar av kommunernas kostnader.pdf \(regeringen.ax\)](#) -
besparingsförslag kommunala sektorn

Framtidens kommuner- [Vilka krav kan vi ställa på framtidens kommuner \(ÅSUB\)](#)

3 Mall för inlämnande av synpunkter från intressenter

Synpunkter på landskapsandelssystemet lämnas som pdf-fil om maximalt 4 sidor, senast söndag 25e augusti år 2024. Synpunkterna mailas till robert.lonnqvist@regeringen.ax.

Synpunkterna bör utgå från följande mall med 7 punkter och tillhörande underrubriker. Man måste inte svara på all punkter.

1. Synpunkter och kommentarer på den parlamentariska referensgruppens målsättningar i landskapsandelssystemet.
 - a. Synpunkter på målsättningarna överlag, är det bra målsättningar?
 - b. Har målsättningarna uppfyllts genom systemet?
2. Synpunkter på fördelningen av landskapsandelar/ skillnaderna i ersättningsgrader mellan uppgiftsområdena socialvård och bildningssektorn?
3. Synpunkter på inbördes fördelningen av landskapsandelar mellan landsbygd, stad och skärgård?
4. Systemets förmåga att skapa likvärdiga förutsättningar för att producera lagstadgad service mellan Ålands alla 16 kommuner
5. Detaljerade synpunkter på systemets beståndsdelar enligt följande
 - a. Skattekompletteringen
 - b. Kostnadsersättning för grundskola
 - c. Kostnadsersättning för barnomsorg
 - d. Kostnadsersättning för äldreomsorg
 - e. Kostnadsersättning för socialvården (KST)
 - f. Kostnadsersättning för de särskilda områdena (grundvux, träningsundervisning, förberedande undervisning, specialfritids).
6. Synpunkter på systemets kostnadsbaserade basbelopp.
 - a. Uppföljning av basbeloppen; fyraårsuppföljningen, indexering, övrigt gällande basbelopp?
7. Övriga synpunkter på landskapsandelssystemet

Synpunkter på landskapsandelssystemet lämnas som pdf-fil om maximalt 4 sidor, senast söndag 25e augusti år 2024. Synpunkterna mailas till robert.lonnqvist@regeringen.ax – ”synpunkter på landskapsandelssystemet inför utvärdering år 2024”.

Robert Lönnqvist
Utredare, Finansavdelningen
018-25000

Tema: Vägledning inför en strategi till Ålands kommunförbund

1. Bakgrund – Varför behövs en strategi?

Ålands kommunförbund är ett lagstadgat organ enligt 13 kap. Kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland, med sju definierade uppgifter. Organisationen är en politiskt ledd intresseorganisation med 14 medlemskommuner. Förbundet har en central roll i att representera och stå upp för kommunala intressen, genom att bilda opinion och aktivt driva kommunala frågor i olika forum. Uppdraget omfattar även att främja utveckling och stärka samarbetet mellan kommunerna.

Behovet av att utveckla en tydlig och konkret strategi för Ålands kommunförbund vilar på två huvudsakliga perspektiv:

- 1. Organisationens komplexa karaktär:** Likt många andra intresseorganisationer är Ålands kommunförbunds roll och mandat diffus i flera avseenden. Organisationen breda ansvarsområden innebär att det finns ett ständigt behov av att balansera olika intressen och perspektiv, vilket kräver en strukturerad och målmedveten strategi.
- 2. Medlemskommunernas mångfald:** De 14 medlemskommunerna representerar en bred palett av intressen, behov och prioriteringar, vilket gör det utmanande att identifiera en gemensam linje. Att kunna driva kommunala intressen på ett effektivt och gemensamt sätt förutsätter en tydlig viljeyttring och strategi som kan förena dessa områden.

Samtidigt är förbundets uppdrag att tala för övergripande kommunala intressen, vilket skapar en fragmenterad situation där många avvägningar behöver göras. Denna komplexitet riskerar att urholka förbundets förmåga att agera kraftfullt och entydigt.

Med dessa två perspektiv i åtanke är det av stor vikt att Ålands kommunförbund har en tydlig strategi som kan fungera som en gemensam riktning för alla 14 medlemskommuner. En uttalad strategi stöder förbundet att navigera i de komplexa frågor och utmaningar som organisationen och medlemskommunerna ställs inför, vilket skapar kraft att driva de kommunala intressen som förbundet har i uppdrag att bevaka.

De centrala områden som finns på förbundets hemsida är följande:

- Kommunalt självbestämmande, våra medlemmar har kompetens att avgöra hur kommunen ska utvecklas
- Kommunernas ekonomiska utrymme ska vara stabilt och långsiktigt. Det betyder att nya uppgifter från landskapet ska kunna finansieras på annat sätt än genom höjda skatter
- Arbetsgivarfrågor, kommunerna ska kunna vara attraktiva arbetsgivare till rimliga kostnader

Syftet med diskussionspunkten är att få styrelsens vägledning i centrala och potentiellt svåra frågor som kan uppstå samt väggkost inför budgetprocessen 2025.

2. Målsättningar och svåra frågor

Övergripande strategiska mål med rundabordssamtal

1. Ålands kommunförbund ska vara en trovärdig och inflytelserik aktör
2. Ålands kommunförbund ska främja samarbete och driva utveckling för en hållbar och effektiv kommunal sektor
3. Ålands kommunförbund ska verka för ökad digitaliseringsgrad och kompetensutveckling

Diskussion om generella frågor med rundabordssamtal

1. Hur ska vi balansera medlemskommunernas olika hållning?
 - Hur bör förbundet gå till väga för att säkerställa att alla kommuners röster hörs, samtidigt som vi upprätthåller en sammanhållen och kraftfull linje i våra ställningstaganden?
2. Hur ser styrelsen på att Ålands kommunförbund driver sin linje?
 - Vilka principer bör vägleda vårt påverkansarbete för att vara både kraftfulla och trovärdiga?
3. Hur ska vi prioritera mellan medlemskommunernas behov?
 - Hur kan vi säkerställa att förbundet förblir relevant och nyttigt för alla kommuner?

Sakfrågor med rundabordssamtal

4. Havsbaserad vindkraft är den mest polariserade frågan i den politiska debatten just nu. Från kommunernas perspektiv finns det både möjligheter, som ekonomisk tillväxt och hållbar energiförsörjning, men också betydande risker och hot mot lokal självbestämmanderätt och miljö. Kommunerna spelar en avgörande roll i planprocessen och rollfördelningen mellan landskapsregeringen och kommunerna är ofta föremål för diskussion.
 - Hur kan vi som förbund balansera mellan de skilda ståndpunkterna mellan våra medlemskommuner i denna komplexa fråga? Hur kan vi säkerställa att våra insatser stärker kommunernas ställning i denna process?
5. Revidering av kommunallagen innebär flera potentiella konfliktområden.
 - Kommunförbundet och Kommunala avtalsdelegationen är idag ett lagstadgat organ enligt kommunallagen ([se 13 kap. Kommunallagen](#)). Finlands kommunförbund och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är i stället medlemsföreningar.
 - Hur ska vi förhålla oss till diskrepansen mellan lagstiftning och verklighet? Vilken ståndpunkt bör förbundet ta i förhållande till dessa förändringar?
6. Kommunsammanslagningar är inte högst på den politiska dagordningen men en återkommande frågeställning där medlemskommunerna har olika inställning. För vissa kommuner kan sammanslagningar framstå som en lösning på utmaningar, medan andra ser det som ett stort hot mot lokal identitet och självbestämmande.
 - Vilken roll bör Ålands kommunförbund spela i diskussionen? Hur kan vi bäst representera både förespråkare och motståndare inom vår medlemskrets?

3. Dokumentation och uppföljning

Sekreteraren dokumenterar diskussionen och sammanställer anteckningarna för ett förslag till strategiskt dokument som behandlas under nästa styrelsemöte.

- Nästa steg är att komma överens om uppföljningen av hur strategin implementeras och hur svåra frågor hanteras enligt den vägledning som styrelsen har gett.

§ 41/22.08.2024

Förbundsstyrelsen för Ålands kommunförbund

Mottagare Robert Lönnqvist/Ålands Landskapsregering

Kommun/organisation: Ålands kommunförbund

Kontaktperson: Minna Hellström

1. Synpunkter och kommentarer på den parlamentariska referensgruppens målsättningar i landskapsandelssystemet.

a. Synpunkter på målsättningarna överlag, är det bra målsättningar?

De fyra målsättningarna är rimliga och ändamålsenliga. I teorin är de ett bra mått på huruvida behoven hos kommunerna uppfylls på ett heltäckande sätt. Målsättningarna borde dock kompletteras med tydliga indikatorer eller måttstockar för att på ett enkelt sätt kunna bedöma om målet uppfylls.

b. Har målsättningarna uppfyllts genom systemet?

1. Landskapsandelssystemet ska ge kommunerna möjlighet att tillhandahålla lagstadgad basservice. Målet nås genom inkomst- och kostnadsutjämning.

Delvis. Målet relaterar i mångt och mycket till volymen i systemet. De senaste åren har landskapsandelarnas andel av de kommunala driftskostnaderna minskat och näst intill hälften av Ålands kommuner skulle idag definieras som kriskommuner eller potentiella kriskommuner om fastlandets kommunallag (FFS 410/2015) skulle tillämpas på Åland, vilket kan tolkas som ett tecken på att volymen är för liten i förhållande till kostnadsutvecklingen och att den nuvarande fördelningen i systemet har bidragit till ökade finansiella skillnader mellan kommunerna. Samtliga kommuner kan dock tillhandahålla lagstadgad service, även om många bedömer det som svårare och svårare.

Det finns heller ingen inkomstutjämning i dagens system, målsättningen borde formuleras om.

2. Landskapsandelssystemet ska vara enkelt och förutsägbart. Målet nås genom en steglös modell och ett fåtal parametrar som styr fördelningen

Ja. Det nuvarande landskapsandelssystemet är enklare än det föregående, dock försämrade de ändringar som genomfördes inför 2021 transparensen och enkelheten i systemet.

3. Landskapsandelssystemet ska gynna hållbar tillväxt

Både ja och nej. I kontrast till det tidigare systemet, som i stor utsträckning baserades på antal invånare och bosättningsgrupper, är marginalerna för förändring inte längre lika små men målet är diffust och inte tillräckligt konkret. Hur mäts hållbar tillväxt och vad är det som avses?

4. Landskapsandelssystemet ska främja samarbete och samgång

Nej. Enligt kommunutredningen Lemland-Lumparland som gjordes 2022 stöder inte det nuvarande landskapsandelssystemet frivilliga sammanslagningar efter övergångsperioden på fem år.

Samarbetsstödet främjar samarbete i teorin, men upplevs i praktiken som både oflexibelt och otillgängligt. Det är inte särskilt utnyttjat i dagens läge och kan inte bedömas som ändamålsenligt i dess nuvarande form.

2. Synpunkter på fördelningen av landskapsandelar/ skillnaderna i ersättningsgrader mellan uppgiftsområdena socialvård och bildningssektorn?

-

3. Synpunkter på inbördes fördelningen av landskapsandelar mellan landsbygd, stad och skärgård?

För att uppnå målet att kommunerna ska ges *möjlighet att tillhandahålla lagstadgad basservice* är det nödvändigt att beakta de regionala skillnaderna i förutsättningar att producera kommunal service. De olika kommuntyperna medför specifika utmaningar vad gäller demografi, skatteintäkter, transporter och geografi, som påverkar förutsättningarna att producera lagstadgad och likvärdig service. Landskapsandelarna måste ta hänsyn till de specifika kostnadsutmaningarna som skärgårds- och landsbygdskommuner står inför. Ytterligare borde det finnas någon form av infrastrukturstöd eller investeringsstöd till kommuner vars service kan vara beroende av robust infrastruktur som är kostsam att underhålla.

4. Systemets förmåga att skapa likvärdiga förutsättningar för att producera lagstadgad service mellan Ålands alla 16 kommuner

Samtliga kommuner har idag förmåga att producera lagstadgad service, vilket kan ses som ett kvitto på att systemet uppfyller sitt syfte. Huruvida systemet skapar *likvärdiga förutsättningar* kräver en djupare analys och definition.

Däremot saknar systemet anpassningsförmåga och reagerar varken på lagändringar eller kostnadsökningar i tillräckligt stor utsträckning. Det skapar en skör situation för kommuner med mer unika behov som har en liten säkerhetsmarginal vid plötsliga ekonomiska förändringar, till exempel vid mer ambitiösa lagkrav utan tillhörande finansiering. Utvärderingen bör lägga särskilt vikt vid att små och ekonomiskt resurssvaga kommuner inte drabbas oproportionerligt av systemets fördelningsmekanismer.

5. Detaljerade synpunkter på systemets beståndsdelar enligt följande

a. Skattekompletteringen

Skattekompletteringen utgör en stor andel av landskapsandelarna och är både central och komplex till sin utformning. Det är där de största skillnaderna finns och den är både nödvändig och avgörande för kommunförbundets medlemskommuners förmåga att producera lagstadgad service.

I vissa andra nordiska länder utjämnas inkomsterna med ett utjämningsystem (se ex. [Sverige](#)), vilket skulle vara en intressant aspekt att utreda för att sedan ha möjlighet att ställning till. I teorin skulle en inkomstutjämning kunna bidra till att minska skillnaderna mellan kommunerna och främja regional jämlikhet. Nackdelen är kommunernas olika syn på solidaritet och rättvisa, en inkomstutjämning kan uppfattas som orättvis och skapa ytterligare spänningar mellan kommuner med olika ekonomiska förutsättningar.

b. Kostnadsersättning för grundskola

Dagens konstruktion utjämnar i viss mån ersättningen till små kommuner belägna i periferin, men skapar samtidigt incitament för att inte gå samman med andra kommuner. Av de kostnadsbaserade landskapsandelarna är delen för grundskola i regel mest ifrågasatt, framför allt av de större kommunerna. Konstruktionen bör således utvärderas.

c. Kostnadsersättning för barnomsorg

Basbeloppen måste uppdateras för att återspegla den utökade ambitionsnivån som revideringen av LL om Barnomsorg och Grundskola förde med sig 2022. Ersättningsgraden bör också utvärderas i förhållande till de merkostnader som har uppstått.

d. Kostnadsersättning för äldreomsorg

Även denna del bör utvärderas både vad gäller basbelopp och ersättningsnivå. Det har gjorts förändringar i bland annat LL om Klientavgifter och tillkommit krav på samverkan mellan socialvård och hälso- och sjukvård. Enligt en kartläggning som gjordes våren 2024 åtar sig kommunerna hälso- och sjukvårdsuppgifter med stöd av hälso- och sjukvårdslagen, utan att få motsvarande uppgiftsöverföring i retur.

Uppfattningen från det kommunala fältet är att samarbetet mellan den kommunala socialvården och Ålands hälso- och sjukvård inte fungerar så som det är avsett enligt 69 § LL om socialvård (ÅFS 2020:12), varvid kommunerna belastas med kostnader för sjukvård i större utsträckning än vad det är tänkt.

e. Kostnadsersättning för socialvården (KST)

Kostnadsersättningen för socialvården är unik i sin form. De faktiska kostnaderna har utvecklats i snabb takt och kommunernas andel av KST:s verksamhetskostnader har ökat oproportionerligt mycket, i förhållande till de merkostnader som uppstod av reformen. Det borde även utredas om skärgårdstillägget borde omfatta socialvården, för att säkerställa en jämlik servicenivå i alla kommuner.

f. **Kostnadsersättning för de särskilda områdena (grundvux, träningsundervisning, förberedande undervisning, specialfritids).**

Ersättningarna bör utvärderas och eventuellt byggas in i landskapsandelen för utbildning.

6. Synpunkter på systemets kostnadsbaserade basbelopp.

a. **Uppföljning av basbeloppen; fyraårsuppföljningen, indexering, övrigt gällande basbelopp?**

Det är viktigt att uppföljningarna görs som planerat och att de definieras tydligt i lag. Indexeringen ska göras varje år och en fyraårsuppföljning är rimlig ur ett tidsmässigt perspektiv. Genom kontinuerliga utvärderingar och förbättringar, samt oberoende granskningar, säkerställs att systemet förblir relevant och effektivt.

I dagsläget är den kommunala uppfattningen att prisindex för kommunal basservice inte reagerar på förändringar i tillräckligt stor utsträckning.

7. Övriga synpunkter på landskapsandelssystemet

- Det är absolut nödvändigt att utgå från finansieringsprincipen (Europeiska konventionen om kommunalt självstyre) vid uppföljningen av landskapsandelssystemet. Det finansiella systemet ska vara tillräckligt varierande och flexibelt för att göra det möjligt för kommunerna att följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för utförandet av de lagstadgade skyldigheterna.
- Vid ny lagstiftning som höjer eller sänker ambitionsnivån, alternativt påför eller tar bort uppgifter från kommunerna, bör basbeloppen följas upp i anslutning till lagstiftningsprocessen.

Förbundsstyrelsen för Ålands kommunförbund
§40/22.08.2024

Genom

Minna Hellström
Förbundsdirektör Ålands kommunförbund