



Bilaga 1 B

KPG 9.5.2017

UTLÅTANDE ÖVER FÖRSLAG TILL NYTT LANDSKAPSANDELSSYSTEM (ÅLR 2017/2606)

(Utlåtandet gäller den rättade version som skickades den 10.4.2017)

Detta utlåtande är gemensamt för kommunerna Brändö, Kumlinge, Kökar och Sottunga.

Övergripande utlåtande

Kommunerna anser att förslaget till nytt landskapsandelssystem är rättvist i det att det bidrar till att utjämna de skilda förutsättningar olika typer av kommuner har för att bedriva sin verksamhet.

Skattekomplettering, stegvis ersättning för skolelever, skärgårdstillägg samt kostnadsutjämning av kst-andelar är positiva mekanismer.

Några delar kan dock ändras för att göra att systemets syfte i än högre grad uppnås och några delar *måste* ändras för att inte skapa orättvisa utfall.

Endast med de ändringar kommunerna föreslår kan systemet anses ge även ytterskärgårdskommuner en rättvis resursfördelning. Sist i detta uttalande finns också en diskussion av generell karaktär kring fördelningsprinciper.

Skattekomplettering

Barn eller inte barn?

För barn betalas landskapsandel särskilt för driftskostnader för skola och sociala verksamheter. Det betyder att många barn ger mer landskapsandelar åt kommunen, och detta motiveras med ökade driftskostnader för barnomsorg och skola. Detta anser kommunerna vara helt rimligt. Ökade kostnader ger ökade landskapsandelar.

Men i det föreslagna systemet finns utöver landskapsandelar ytterligare en mekanism som gynnar barnrika kommuner: skattekompletteringen.

Det hela är tämligen invecklat och förmodligen är det inte landskapsregeringens avsikt men systemet fungerar så här:

För att räkna ut kommunens kompletteringsgrad jämför man influten skatt, inkomstskatteprocent samt invånarantal. Ju fler invånare som delar på den influtna skatten, desto lägre kompletteringsgrad. Det kan te sig rimligt att räkna ut invånarnas genomsnittliga skattebetalarförmåga genom att dividera influten skatt med antal invånare men om man inkluderar barn i invånarantalet blir detta missvisande.

Om de arbetsföra i en kommun sammanlagt betalar 1.000.000 i inkomstskatt kan man inte genom att dela med det totala antalet invånare få fram de arbetsföras genomsnittsskattekraft. Genom att räkna in barnen i invånarantalet kommer de vuxna i barnrika kommuner att te sig "skattesvagare" än de är relativt andra kommuner med lägre andel invånare under 18 års ålder.

En kommun som har större eller mindre andel barn än genomsnittet på Åland har också färre eller fler skattebetalare än genomsnittet på Åland. Enkelt uttryckt leder detta till att en kommun med relativt få barn kommer att ha en relativt hög skattekraft per invånare

WSA J.A.



eftersom en större andel av invånarna bidrar till den totala skatten i kommunen. I praktiken straffas alltså en kommun med få barn på så vis att den blir så att säga "rikare per invånare".

Kommunerna menar alltså att det kan anses rimligt att det betalas särskilda landskapsandelar för barnens kostnader men det finns ingen anledning att med skattekompletteringen ytterligare gynna barnrika kommuner eftersom det då finns två mekanismer som på olika ställen i systemet gynnar samma sak. Om landskapsregeringen anser att "bara" landskapsandelen för barn 0-6 år och landskapsandel för grundskola inte räcker för att kompensera barnrika kommuner för deras merkostnader bör detta basbelopp höjas snarare än att blanda in ytterligare en komponent, skattekompletteringen, i att stödja barnrika kommuner. **Förmodligen är det dock bara av misstag skattekompletteringsystemet utformats så här: en enkel åtgärd är att ange att vid uträkning av kompletteringsgrad skall istället för totalt invånarantal användas antal invånare 18 år eller äldre.**

Ersättning för grundskola

Elevantal

Angående intervallen vill kommunerna framföra att det är ändamålsenligt med stegvis ersättning baserad på elevantal. Dock anser kommunerna att första intervallet är för vitt med 0-40 elever. En skola med 20 elever kostar i princip lika mycket som en skola med 40 elever. **Därför föreslår kommunerna att man delar upp det första i två intervall med stigande ersättning (1-20, 21-40). Alternativt kan man tänka sig att systemet utformas så att alla kommuner anses ha 30 elever oavsett hur få elever de är i verkligheten. Detta motiverat av att en skola för 10 elever kostar lika mycket som en skola för 30 elever.**

Kommunsammanslagning

Om två ytterskärgårdskommuner går ihop och bildar en kommun så kommer det fortfarande att behöva finnas två skolor. Kostnaden för driften blir alltså två små skolor och inte en större skola. **För att inte en sammanslagning ska missgynna skärgården ekonomiskt bör man lägga till i landskapsandelssystemet att elevmängden ska räknas per kommun förutom i skärgården där den ska räknas per skola.** Annars blir resultatet att t.ex. Brändö-Kumlinge skulle få mindre pengar trots oförändrad kostnad för grundskola vid en eventuell sammangång.

Skolskjutsar

Kostnader för skolskjutsar är något som drabbar kommuner väldigt olika beroende på kommunens geografiska beskaffenhet. Ytterskärgårdskommunerna har skjutskostnader på över 40% av de landskapsandelar kommunerna får för grundskola enligt det föreslagna systemet. **Ett rättvist system måste kompensera kommuner som har opåverkbara förutsättningar** och detta är också ett av målen med landskapsregeringens liggande förslag. Här måste alltså införas ett moment som kompenserar detta.

Särskilt stöd

Att ersättningen för grundskola är kopplad till elevantal och har en sjunkande ersättningsgrad vid ökad volym är fullt rimligt. Men som förslaget är utformat måste man tolka det som att landskapsandelen för grundskola skall inkludera alla de lagstadgade skyldigheterna kommunen har inom området skola.



Det som då faller utanför systemet är att kompensera för en snedfördelning i proportion av elever i behov av särskilt stöd. En kommun som har oproportionerligt många elever med t.ex. dyslexi får ingen kompensation för dessa ökade lagstadgade skyldigheter. Detta gör att en kommun med en oproportionerligt hög andel barn i behov av särskilt stöd får mindre pengar över till "vanlig" skolverksamhet.

I landskapsandelsreformen och även landskapsregeringens andra reformer är det en ledstjärna att kommuner inte ska drabbas negativt av omständigheter de ej kan påverka. Elever i behov av särskilt stöd är just detta: omständigheter kommunerna inte råder över. Dessutom är det landskapsregeringens vilja att öka integriteten för boende i landskapet. De familjer som har barn i behov av kostsamma skolåtgärder hade gynnats av att det fanns särskild ersättning för dessa åtgärder eftersom de då inte hade behövt tänka på hur deras barn påverkar kommunens ekonomi.

I ytterskärgården har skolorna få elever. Om bara en handfull av dessa är i behov av särskilt stöd så är det snabbt uppe i en betydande del av skolans elever. Detta utan att det föreslagna landskapsandelssystemet ger någon kompensation.

Kommunerna anser därför att någon form av "Stöd för särskilt stöd" bör inkluderas i systemet. Elever med särskilda behov skulle t.ex. mot uppvisande av dokumenterat särskilt behov av stöd kunna räknas som 2 elever i sammanräkningen av antal elever i åldern 6-16 år i kommunen.

Sammantaget kan alltså påpekas att intäkterna för ordinarie skolverksamhet måste tryggas genom att varierande opåverkbara behov som skolskjutsar och elever med särskilda behov tilldelas särskilda resurser i landskapsandelssystemet.

Socialvården

Fritidshemsverksamhet

Enligt avgränsningen för samordnad socialtjänst är samordnad socialtjänst "allt utom barnomsorg och äldreomsorg". Kommunernas fritidshemsverksamhet lyder under barnomsorgslagen och måste således anses vara "barnomsorg". Dock är fritidshemsverksamhet något som ordnas för barn i skolår 1 och 2. För dessa utgår ingen landskapsandel för socialvård till kommunen utan den åldersgruppens landskapsandelar tillfaller huvudmannen för den samordnade socialtjänsten. Detta innebär att den organisation som ansvarar för den lagstadgade fritidsverksamheten (primärkommunen) inte får verksamhetens landskapsandel vilken istället tillfaller huvudmannen för den samordnade socialtjänsten som är en organisation som ej ansvarar för att ordna lagstadgad fritidsverksamhet. Här finns alltså en diskrepans mellan ansvars- och resursfördelning som är oacceptabel.

En lösning som påverkar det övriga systemet så lite som möjligt är att utvidga den "vanliga" landskapsandelen för barn till att gälla 0-8 år. En annan, betydligt mer komplicerad åtgärd, vore att låta huvudmannen för den samordnade socialvården vara ansvarig för fritidsverksamhet.

Kommunerna kan inte acceptera ett system där en part är ansvarig för utförandet men en annan är den som får finansieringen.



Utjämning av landskapsandel för den samordnade socialtjänsten

Utjämningen av landskapsandel för samordnad socialtjänst är ett rimligt verktyg. Dock är det inte rimligt att ytterskärgårdskommunerna här ej kompenseras för sitt insulära läge. Generellt sett bör ytterskärgårdens förutsättningar vägas in i alla delar av systemet. Av någon oklar anledning finns inget skärgårdstillägg i denna kategori av landskapsandelar. Man kan förstås hävda att ett tillägg här ändå "äts upp" av utjämningen men det är bara delvis sant eftersom utjämningen endast sker till 65%.

Kommunerna anser att det för systemets interna koherens skull bör finnas ett ytterskärgårdstillägg även i denna kategori landskapsandelar.

Landskapsandel för kulturverksamhet

Skärgårdstillägg

Denna landskapsandel borde även den omfattas av skärgårdstillägg. Att t.ex. köpa kulturtjänster till skärgården är dyrare än till fasta Åland. Det föreligger också ett större behov av kommunalt bidrag till föreningar i skärgården eftersom dessa har högre kostnader för sin verksamhet än motsvarande på fasta Åland. Det mesta kostar mer i skärgården: även en sådan enkel sak som att klippa gräset på den kommunala idrottsplanen är dyrare eftersom förbrukningsmaterial som drivmedel är dyrare och eftersom det inte alltid finns konkurrerande tjänsteleverantörer. Det finns också ett mindre befolkningsunderlag att ta ut medlems- och inträdesavgifter av så att exempelvis en teaterföreställning blir mycket dyrare per "brukare". Det är orimligt att inte även denna landskapsandel ska omfattas av skärgårdstillägg och ytterskärgårdstillägg.

Vad är "kultur"?

Benämningen "kulturverksamhet" är missvisande. Det framgår i lagförslaget att det rör sig om bibliotek, kulturverksamhet, ungdomsarbete och idrottsverksamhet. Att allt detta klumpas ihop under rubriken "kultur" är felaktigt och förvirrande.

Beloppet

Beloppet är också (oavsett skärgårdstillägg) alldeles för lågt, mer än en halvering av motsvarande landskapsandelar i nu gällande system.

Om fördelning av landskapsandelar och skärgårdens överlevnad

Kommunerna anser att förslaget på ett övergripande plan får negativa konsekvenser eftersom det enligt de provberäkningar som gjorts leder till minskningar i stora mått, enligt beräkningar flera hundra tusen för ytterskärgården.

Detta är en mycket kännbar intäktsminskning för ytterskärgårdskommuner eftersom kommunerna redan står inför en mycket stor utmaning i att vända befolkningsutvecklingen och fortsätta tillhandahålla sådan service som man kan förvänta sig av ett "normalsamhälle". Oavsett hur kommunstrukturen ser ut framöver är detta en intäktsminskning som riskerar leda till behov av skattehöjningar. Skärgården torde alltså behöva mera och inte mindre resurser för att med olika åtgärder vända den negativa befolkningstrenden. En minskning av inkomsterna underlättar inte en bibehållen attraktiv servicenivå (den som behövs för att hålla kvar invånarna och locka nya) och inte heller underlättar det finansiering av nödvändiga marknadsföringsåtgärder.



Ytterskärgården förstår att det kan finnas tunga skäl för att minska på överföringarna mellan landskapet och kommunerna men anser att inbesparingen bör göras så att den inte drabbar de allra mest utsatta kommunerna. Om regering och lagting menar allvar med att hela Åland ska leva måste det garanteras en resursfördelning som i ännu högre grad beaktar ytterskärgårdens villkor.

Med åtgärden kommunerna föreslår angående att inte räkna in barn vid skattekomplettering så förändras systemet till att bli mer rättvist gentemot ytterskärgården.

Till syvende och sist är frågan landskapets: med beaktande av tidigare löfte om att ha kvar en levande skärgård så måste landskapet säkra landskapsandelar till skärgården som garanterar den verksamhet som lagen förutsätter.

Ulag
5