

**Uppföljning av landskapsandelssystemet och
finansieringen av ÅHS 1990 - 1997**

Innehåll

Förord	2
1. Bakgrund	3
2. Källor, metoder och avgränsningar	4
3. Landskapsandelsreformen i huvuddrag.....	6
4. Utvecklingen av landskapsandelssystemet efter 1994	7
5. Sammanfattning av kostnadsuppföljningen 1990-1994	9
6. Finansiellt utfall 1994-1997	10
7. Slutsatser och kommentarer	20
 Bilagor	

Förord

Ålands statistik- och utredningsbyrå har efter förfrågan från såväl landskapsstyrelsen som från representanter för den kommunala sektorn i 1999-års verksamhetsplan utlovat en genomgång av det finansiella utfallet av den landskapsandelsreform som genomfördes år 1994. Uppföljningen utgör inte någon på lag grundad utvärdering, utan härrör från ett brett intresse av hur reformen fallit ut när det nya systemet nu tillämpats några år. Den första lagstadgade utredningen skall utföras på basen av 1998 och 2002 års uppgifter och kan således i praktiken vara klar först under senare delen av år 2003, nästan 10 år efter reformens genomförande.

Utredningen har pga den begränsade tidsram ÅSUB tvingats ge den avgränsats till en ren kostnadsuppföljning. Någon granskning av hur de kommunala besluten påverkats av den ökade friheten att disponera de kommunala medlen görs inte, inte heller någon kvalitativ utvärdering av reformens mål och hur systemet upplevs, även om också dessa perspektiv i och för sig är av stort intresse - inte minst på sikt. De kommunala besluten påverkar serviceutbudet och livssituationen för den enskilde medborgaren, den ökade friheten kan även innebära skillnader mellan kommunernas prioriteringar.

Rapporten inleds med en kort redogörelse över bakgrunden till uppdraget samt vilka källor och metoder som använts vid uppföljningen. Därefter följer en beskrivning av landskapsandelsreformens huvuddrag samt hur systemet har utvecklats sedan reformtidpunkten. Det finansiella utfallet presenteras sedan i några sammanfattande tabeller. Rapporten åtföljs av en bilagedel där vissa bakgrundsdata, nominella jämförelser och uppgifter om bl a kommunernas skatteutveckling finns samlad.

Ansvarig för utredningen har varit planeringssekreterare Katarina Fellman som också författat föreliggande rapport. Värdefulla synpunkter har lämnats av såväl tjänstemännen vid landskapsstyrelsens finansavdelning som vid Ålands kommunförbund.

Mariehamn i september 1999

Bjarne Lindström
Planeringschef

1. Bakgrund

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, sk landskapsandelar. De motsvaras i riket av statsandelarna och i Sverige av statsbidragen till kommunerna.

En stor reform av landskapsandelarna till kommunerna och av huvudmannaskapet inom den offentliga sektorn på Åland genomfördes med början från år 1994. Målet med det nya landskapsandelssystemet var att stärka den kommunala självstyrelsen på de områden där kommunerna själva är huvudmän och eliminera onödig centralstyrning. Landskapsbidragen skulle grunda sig på kalkylmässiga kriterier istället för att vara kostnadsbundna som tidigare och såväl gransknings- och redovisningsarbetet som transfereringarna skulle minimeras. Vidare eftersträvades så enkla, förutsägbara system som möjligt. Systemet skulle sporra ett ekonomiskt tänkande genom att bidragen aldrig täckte mer än 50 procent av driftskostnaderna. Huvudmannaskapen inom den offentliga sektorn renodlades samtidigt så att hälso- och sjukvården samt gymnasialstadieutbildningen och Musikinstitutet, där de enskilda kommunerna i realiteten inte hade haft så stort inflytande, överfördes på landskapet. Skillnaderna i kommunernas ekonomiska ställning skulle dock fortsättningsvis utjämnas. Den totala kostnadsfördelningen mellan landskapet och den kommunala sektorn som helhet skulle hållas neutral i reformen.

Sedan 1994 har en kontinuerlig utveckling av finansieringssystemet skett i form av såväl förenklingar och modifieringar som av utvidgning till nya verksamhetsområden.

I den lagstiftning som antogs inför 1994-års reform sades att kostnadsfördelningens utveckling mellan landskapet och kommunerna skulle utredas i sin helhet vart fjärde år, för att granska att någon förskjutning av kostnaderna mellan huvudmännen inte sker. Inför verksamhetsåret 1998 överenskoms i de överläggningar som hölls med kommunerna om några större förändringar av landskapsandelarna och förenklingar vad gäller justeringarna av landskapsandelarna som helhet. I samband med dessa förändringar i lagstiftningen ändrades stadgandena om utredningarna av utfallet av kostnadsfördelningen inom den offentliga sektorn så att den första uppföljningen skall jämföra åren 1998 och 2002. På så sätt erhålls en utvärdering som jämför kostnadsutvecklingen efter det att det kontinuerliga reformarbete som skett åren 1994 till 1998 trätt i kraft.

Sedan det nya landskapsandelssystemet togs i bruk har en icke-lagstadgad uppföljning av 1994-års reform gjorts genom att en jämförelse av kostnadsfördelningen sektorvis mellan åren 1990 och 1994 legat som grund vid de årliga överläggningar mellan landskapet och kommunerna som görs inom ramen för det nya systemet. Parterna i överläggningarna var då överens om att den kostnadsuppföljningen utgör en bra bas som modell för framtida granskningar av kostnadsutvecklingen. Det har såväl från den kommunala sektorn som från lagtingets finansutskott framförts att en viss granskning av kostnadsutvecklingen - även före år 2002 - är av central betydelse som bakgrundsinformation, dels vid de framtida årliga överläggningarna mellan kommunerna om landskapsandelarna, dels i kommande diskussioner om övriga ekonomiska relationer mellan landskapet och kommunerna.

2. Källor, metoder och avgränsningar

Uppdraget innebär en ren kostnadsuppföljning av driftsutgifter. Någon kvalitativ utvärdering av reformens mål, hur systemet uppfattas jämfört med det gamla, hur det kommunala beslutsfattandet har påverkats osv görs inte, vilket även framhölls i förordet. Utredningen är vidare avgränsad till att omfatta endast de sektorer och de delar av den offentliga ekonomin som berördes i 1994-års reform och den utveckling som skett inom dessa fram till 1997. Det betyder att övriga förändringar som skett i förhållandena mellan landskapet och kommunerna sedan 1994 i sammanställningarna nedan endast beaktas till den del de direkt har införlivats med landskapsandelssystemet. Till den del det skett förändringar som har kopplingar till landskapsandelssystemet, utan att vara en direkt del av systemet, har sammanställningar gjorts separat för att ge en lite bredare bild av de ekonomiska förhållandena.

De år som valts till undersökningsår är åren 1990, 1994 och 1997, dvs det sista officiella provräkningsåret, det första året den nya modellen tillämpades samt det senaste år för vilket det funnits såväl bokslut som färdig statistik att tillgå under utredningsarbetet. Genom att år 1997 granskas kommer det att vid den lagstadgade uppföljning som ska granska utvecklingen från år 1998 att finnas tillgång till s k base-line data. Det måste emellertid i sammanhanget framhållas att genom att utvecklingen granskas på basen av få enskilda år, så kan vissa utgiftsvariationer till följd av enskilda företeelser slå igenom, särskilt gäller det slutsatser på kommunal nivå. Investeringsidan, som uppvisar betydligt större kast, faller dock utanför det här utredningsuppdraget.

När det gäller val av källor och modell för kostnadsjämförelserna utgör utgångspunkten här den tidigare nämnda icke-lagstadgade utredningen över kostnadsfördelningens utveckling 1990-

1994, som redan tidigare legat till grund för förhandlingarna mellan landskapet och kommunerna.

För åren 1994 och 1997, och alltså även i framtida granskningar, innebär modellen att landskapets utgifter och inkomster sammanställs på basen av uppgifter i landskapets bokslut, med undantag för landskapsandelarna till kommunerna som redovisas enligt det år de hänförs till. Det betyder att de lagenliga efterjusteringar som tidigare skulle göras inte noteras för de år de betalats ut utan för det år de hänförs till. Från och med år 1998 har efterjusteringarna i huvudsak slopats (undantag om indexförändringarna överstiger 5 %) och problematiken är framöver sällan aktuell. De förhöjningar som utbetalats på efterjusteringarna har inte tagits med eftersom dessa inte utgör några andelar i egentlig mening, utan snarare kan betraktas som en form av ränta. Likaså har det prövningsbaserade stödet lämnats bort i sammanställningarna över kommunernas inkomster, eftersom det delas ut i form av punktinsatser och inte bör påverka utvärderingen av själva systemet. I sammanställningarna över landskapets utgifter är dock understödet enligt prövning beaktat.

För kommunernas utgifter och inkomster för åren 1994 och 1997 har Ålands officiella statistik, som publiceras av ÅSUB, lagts som grund. De utgifter som används är bruttoutgifterna minskade med kommunernas egna diverse inkomster per sektor samt landskapsandelarna per sektor. Även här gäller att landskapsandelarna redovisas enligt det år de hänförs till och inte enligt utbetalningstidpunkt.

Uppgifterna för år 1990 är inte fullt ut jämförbara. För 1990 har även för kommunernas del i huvudsak använts bokslutsuppgifter, eftersom statistikföringen då sköttes av Statistikcentralen och uppgifterna inte varit användbara i jämförelserna här. Basen för uppgifterna är dock i princip densamma som för åren 1994 och 1997 eftersom Ålands officiella statistik också bygger på bokslutsinformation. Jämförbarheten mellan kommunerna är likväl bättre i statistiken. Utgifterna i 1990 års uppgifter gällde vidare till vissa delar endast de utgifter som enligt det tidigare landskapsandelssystemet var landskapsandelsberättigade, vissa t ex administrativa kostnader ingår inte, varför nivån där allmänt sett är lite lägre. Inom det landskapsandelssystem som gäller idag har kommunerna större frihet att disponera landskapsandelarna och uppfylla sina lagstadgade uppgifter inom lagarnas ramar, vilket betyder att alla kostnader inom socialvården och utbildningssektorn där kommunerna erhåller andelar i det här sammanhanget betraktas som landskapsandelsberättigade.

Det bör även framhållas att eftersom 1994-års landskapsandelsreform innebar en i det närmaste total omläggning av grunderna för landskapsandelarna och även delar av huvudmannaskapen inom den offentliga sektorn på Åland renodlades så är det vad gäller kostnadsfördelningarna inte

möjligt att göra jämförelser på annat än den övergripande nivån mellan systemen. Landskapsandelsreformen innebar nämligen att landskapsandelar från utbildningen och den sociala sektorn överfördes till de allmänna andelarna där den regionalpolitiska utjämningen i högre grad nu är koncentrerad. Vidare ökade skattekompletteringarna avsevärt i betydelse, skatteunderlaget utjämnas på så vis till stor del mellan kommunerna. Jämförelser t ex per sektor blir därmed inte rättvisande. Uppgifterna presenteras trots det även sektorvis för att den intresserade ska kunna studera de olika komponenterna i det totala utfallet.

3. Landskapsandelsreformen i huvuddrag

Den övergripande målsättningen för landskapsandelsreformen 1994 var att öka den kommunala självbestämmanderätten inom de sektorer där kommunerna är huvudmän. Systemen skulle vara enklare, mera överskådliga och mindre arbetskrävande samt så förutsägbara som möjligt. Vidare skulle systemen uppmuntra till ett ekonomiskt tänkande. Samtidigt skulle huvudmannaskapen renodlas så att den som fattar besluten för en organisation eller sektor också bär kostnaderna för denna.

Kommunerna erhåller efter reformen kalkylerade, icke-öronmärkta landskapsandelar för att sköta driften av socialvården och utbildnings/kultursektorn. Inom socialvården betalades andelarna från år 1994 på basen av kalkylerade belopp enligt invånartalet i olika åldersgrupper (0-6, 7-64, 65-74 och 75+), där barnen under skolåldern och de äldsta åldersgrupperna hade de högsta kalkylerade beloppen eftersom de i genomsnitt föranleder de största utgifterna för den kommunala socialvården. Därutöver betalades en extra andel till de kommuner som hade särskilt höga utgifter för specialomsorgen eftersom kommunerna där inte kan påverka utgifterna i någon större utsträckning och åtagandena vanligen är långsiktiga. För biblioteksverksamheten samt idrotts-, ungdoms- och kulturverksamheten erlades andelarna på basen av kalkylerade belopp enligt invånartalet i kommunerna. För medborgarinstitutets del fastställdes ett tak för antalet timmar enligt vilket landskapandelen beräknades och inom grundskolan betalades andelarna enligt den modell som först tillämpades utgående från ett allmänt enhetspris per elev för undervisningen samt ett annat enhetspris per elev för de elever som var berättigade till skolskjutsar. Enhetspriset för själva undervisningen i sin tur fastställdes på basen av timresursen per elev som kalkylerades fram i enlighet med stadgandena i grundskoleförordningen.

Utöver dessa sk uppgiftsbaserade landskapsandelar betalades allmänna landskapsandelar som ökade i betydelse och det var främst genom dessa som den regionalpolitiska utjämningen skedde. Likaså ökade betydelsen av skattekompletteringarna som jämnar ut verksamhetsförutsättningarna kommunerna emellan, dels genom att kompensationsgränserna som anger i

vilken grad skattekompletteringen görs höjdes, dels genom att de åländska genomsnitten av antalet skattören, som är högre än rikets genomsnitt, användes som kompensationsgrund.

Det nya landskapsandelssystemet bygger således väldigt långt på lättillgängliga data såsom invånaruppgifter och elevantal. Hur hög stödandelen är av de olika på kalkylmässiga grunder framräknade beloppen beror på vilken kommunstrukturgrupp kommunen tillhör. Kommunstrukturgruppen fastställs på basen av befolkningstätheten och om kommunen är skärgårdskommun eller inte. Den tidigare använda bärkraftsklassificeringen som byggde på ett stort antal faktorer för alla kommuner i hela landet tillämpas inte mer. För de uppgiftsbaserade andelarna skiljer sig stödandelarna mellan Mariehamn och de övriga kommunstrukturgrupperna, medan koefficienterna för de allmänna andelarna är olika för varje kommunstrukturgrupp. Den regionalpolitiska differentieringen sker således i huvudsak inom ramen för de allmänna andelarna och stödprocenten är aldrig över 50 procent. Det betyder att kommunerna själva alltid får bära merparten av de kalkylerade kostnaderna, vilket i likhet med att bidragen alltid är slutliga och inte behöver betalas tillbaka, skall sporra till ekonomiskt tänkande.

Inom sektorer och organisationer där den enskilda kommunens möjligheter att påverka besluten var marginella, men där kommunerna tidigare i väsentlig utsträckning burit kostnaderna renodlades i samband med 1994 års reform huvudmannaskapen inom den offentliga sektorn. Så överfördes hela hälso- och sjukvården under landskapets huvudmannaskap, liksom gymnasialstadiumutbildningen och Musikinstitutet. Landskapets ökade kostnader för det ökade huvudmannansvaret finansierades för vårdens del genom en kommunal avgift som betalades i form av en vid reformtidpunkten fastställd nivå om 3,5 penni per skattöre. För gymnasialstadiumutbildningens del finansierades landskapets ökade utgifter genom att kommunerna fick bära en större del av kostnaderna för sina grundskolor. För vården på Gullåsen som lyder under ÅHS, dvs landskapets huvudmannaskap, har kommunerna betalat enligt användning pga att gränsdragningen mellan Gullåsens långtidssjukvård och den kommunala åldringsvården som faller under det sociala inte alltid är helt lätt.

4. Utvecklingen av landskapsandelssystemet efter 1994

Vid den omfattande reform av finansieringssystemen mellan landskapet och kommunerna som genomfördes 1994 betonades vikten av en kontinuerlig uppföljning, utveckling och fortsatt förenkling av transfereringarna inom ramen för den riktning som reformen gett och allt eftersom behov och möjligheter visar sig då modellen tillämpas. Under den period som det nya landskapsandelssystemet varit i kraft har därför nästan årligen skett förändringar som direkt eller indirekt varit kopplade till systemet. Redan 1994, det första år som modellen tillämpades,

gjordes omfattande nedskärningar i nivån för de sociala andelarna, hela 11 procent, som ett resultat av den sk familjestödsreform som genomfördes samtidigt. Familjestödsreformen innebar att barnbidragen och bostadsbidragen höjdes samtidigt som barnavdragen slopades i beskattningen. De slopade avdragen betydde ökade skatteunderlag för kommunerna och för att väga upp detta minskades landskapsandelarna. Även vissa andra nedskärningar gjordes till följd av den strama budgeteringen som tillämpades under lågkonjunkturen. Motsvarande nerskärningar av de sociala andelarna tillämpades även under 1995, ett år som annars inte präglades av några större förändringar, utan av bibehållna andelsnivåer nominellt sett. Dock infördes ett clearingsystem inom gymnasialstadieutbildningen för studerande från Åland i riket och vice versa.

År 1996 påbörjades en sänkning av den kommunala ÅHS-avgiften som sedan fortsatt. Avgiften sänktes då med 0,5 penni per skattöre, dvs med 0,5 procentenheter, från det ursprungliga 3,5 till 3,0 procent. Genom den modell som tillämpades för skattekompletteringen, där kommunernas uttaxering minskades med deras ÅHS-avgift då kompletteringen räknades fram, innebar en lägre ÅHS-avgift att även skattekompletteringarna steg. En tredje faktor som ökade kommunernas inkomster det året var att procenten för samfundsbeskattningen steg från 25 till 28 procent och att den kommunala delen därmed höjdes från 11,2 till 12,544 procent.

Förändringarna år 1997, det sista år som den här uppföljningen gäller, var än mera omfattande. ÅHS-avgiften sänktes ytterligare med 1,2 procentenheter till 1,8 penni per skattöre för att möjliggöra kommunala skattesänkningar. Debiteringssystemet för Gullåsen, där kommunerna betalade enligt användning för att gränsdragningen till den kommunala åldreomsorgen inte skulle bli en ekonomisk fråga, hade visat sig vara krångligt och svåröversägbart. Diskussioner uppstod också om vilka utgifter som skulle få ligga till grund för kommunernas avgifter för Gullåsen och vilka utgifter landskapet ensamt borde stå för. Därför infördes nu en sk fastprismodell per vårddyggn som baserade sig på de verkliga kostnaderna för de kommunala omsorgshemmen De gamlas hem och Troberghemmet förhöjt med 35 procent som en kompensation dels för den i genomsnitt högre vårdintensiteten på Gullåsen och dels för att avgiftsberäkningen sker på basen av två år gamla bokslutsuppgifter. Genom införandet av den modellen kan landskapet inte direkt påverka nivån på vårddyggnavgifterna.

Inom socialvården sänktes 1997 gränsen för hur höga kostnader en kommun skulle ha för att få särskilda andelar för specialomsorgen, ett område som kommunerna svårigen kan påverka själva i någon större utsträckning. Vidare gjordes justeringar i de egentliga sociala andelarna som en följd av att kommunerna ålagts nya uppgifter genom den subjektiva rätten till kommunal barnomsorg för alla barn under skolåldern. Andelarna höjdes för gruppen 0-6-åringar med ca 7,8 procent.

Från år 1997 genomfördes ytterligare en clearing mellan landskapet och kommunerna vad gäller driften och underhållet av bygde- och kommunalvägarna. Resultatet av kvittningarna fördes dels till de allmänna landskapsandelarnas koefficienter så att resultatet mellan landskapet och kommunerna var neutralt, dels påverkade kvittningen nivån för den allmänna landskapsandelens basbelopp med sammanlagt 15 mk per invånare. Kommunernas tidigare deltagande i bygdevägsinvesteringarna överfördes på landskapet utan motprestation.

Förändringsarbetet har även fortsatt efter 1997. Inför 1998 vidareutvecklades bl a bidragsmodellen för grundskolan radikalt, den hade tidigare varit den mest arbetskrävande och svåröverskådliga delen i hela systemet. Istället för att räkna elevantal per skola betalas nu andelarna för åldersgrupperna 6-11 år respektive 12-15 år per kommun vilket i huvudsak motsvarar kommande budgetårs elevunderlag för kommunerna. Vidare har framräknandet av basbeloppet som utgör grunden för landskapsandelen förenklats. För eleverna inom träningsundervisningen baseras bidraget på de verkliga kostnaderna eftersom det visat sig vara svårt att skapa en bra kalkylerad modell för den delen av undervisningen.

Inom socialvården infördes från 1998 en ny åldersgrupp, 85+, vid uträknandet av andelarna för att bättre avspegla åldersstrukturens inverkan på kommunernas kostnader. ÅHS-avgiften sänktes med 1 penni per skattöre, varav 0,8 penni kvittades mot de sociala andelarna som sjönk och 0,2 penni sänktes utan direkt motprestation från kommunernas sida. För år 1998 uppbars således en ÅHS-avgift om 0,8 penni per skattöre.

Vid beräkningen av skattekompletteringen infördes en ny grupp för fastäländska kommuner med mellan 500 och 1.100 invånare, dvs i praktiken Eckerö och Sund. Kompletteringsgränsen för dessa höjdes från 85 till 90 procent. Alla indexjusteringar förenklades från 1998 så att justeringar endast görs om förändringen av index överstiger 5 procent, då betalas den överskjutande förändringen som en efterjustering. I övrigt görs indexjusteringen endast i samband med att följande års basbelopp fastställs i samband med budgetberedningen.

Inför år 1999 slopades den sista delen av den kommunala ÅHS-avgiften om 0,8 penni och som motvikt infördes ett nytt s k allmänt avdrag om 5 procent i kommunalbeskattningen. Kommunerna skall ytterligare kompenseras för detta avdrag.

5. Sammanfattning av kostnadsuppföljningen 1990-1994

Den kartläggning av utvecklingen av nettokostnaderna för landskapet respektive kommunerna

som utfördes under 1996 och som jämförde kostnadsfördelningen landskapet - kommunerna mellan det sista officiella provräkningsåret och det första året den nya modellen tillämpades visade att utvecklingen däremellan varit väldigt stabil. Landskapets nettoutgifter hade ökat med 6,2 procent reellt och 17,3 procent nominellt, medan ökningen för kommunernas del var 6,5 procent reellt och 17,7 procent nominellt. För kommunernas del var det prövningsbaserade stödet då inte beaktat, detta hade mellan de aktuella åren ökat med 1,28 mmk. Kommunernas andel av de utgifter som ingick i beräkningarna var konstant, 43,6 procent båda åren.

Det bör framhållas att direkta jämförelser mellan de uppgifter som redovisas här och de uppgifter som låg till grund för själva reformen inte låter sig göras eftersom det vid beredningen av reformen bara var de landskapsandelsberättigande uppgifterna som var aktuella. Här är utgångspunkten sektorvisa bokslutsuppgifter, vilket även gör att jämförelser mellan kommunerna till följd av i viss mån skiftande bokföringspraxis delvis blir lite haltande.

6. Finansiellt utfall 1994-1997

Landskapets nettoutgifter inom de områden som berördes av reformpaketet och som således är av intresse här har mellan åren 1994 och 1997 stigit med hela 40,4 procent reellt sett eller från 269,7 mmk år 1994 till 378,7 mmk 1997 i 1997 års priser (se *tabell 1* nedan). Då har således inte några nya områden inkluderats utan uppgifterna motsvarar helt varandra. Jämförelserna nedan görs också i fortsättningen i reella termer för att eliminera inflationens inverkan på resultatet. För den nominella kostnadsutvecklingen i löpande priser hänvisas till *bilagedelen* i rapporten. Mellan åren 1990 och 1997 har utgifterna stigit med 50 procent. Störst har utgiftsökningen varit inom hälso- och sjukvården där kostnaderna för landskapet netto har stigit med 77,3 procent mellan 1994 och 1997. En betydande del av landskapets utgiftsökning här står dock att finna i kommunernas sänkta ÅHS-avgift, nästan en tredjedel av utgiftsökningen eller ca 23,5 mmk förklaras av den. Landskapets kostnader för socialvården har under samma period stigit med 17,5 procent och för utbildningssektorn med 26,6 procent. Inom utbildningssektorn har utgifterna för gymnasialstadiet utbildningen stigit snabbast bl a till följd av att yrkeshögskolan stegvis började förverkligas.

För kommunernas del har nettoutgifterna, dvs utgifterna minskade med såväl egna inkomster som landskapsandelar och skattekomplettering stigit med 4,2 procent från 1990 till 1997 eller från 184,6 till 192,4 mmk i 1997-års priser (se *tabell 2*). Mellan åren 1994 och 1997 har dock den reella utgiftsnivån inom de givna uppgiftsområdena sjunkit med knappt 4,2 procent. Orsaken härtill står uteslutande att finna i att den kommunala ÅHS-avgiften har sänkts samt att skatteöresutvecklingen varit sådan att kompletteringen av skatteinkomsterna till kommunerna har

TABELL 1: LANDSKAPETS NETTOUTGIFTER 1990, 1994 OCH 1997 (1997-ÅRS PRISER)

(KPI 1990=127,6; 1993=139,0; 1994=140,1; 1997=143,3)

Utgiftssektor	1990	1994	1997
ALLMÄNT	6 913 587	25 239 545	26 606 661
Allmänna landskapsandelar	3 712 921	11 231 556	13 006 666
Komplettering av skatteinkomster	1 585 734	11 225 861	12 921 571
Understöd enligt prövning	1 614 933	2 782 127	678 424
HÄLSO- OCH SJUKVÅRD	104 277 098	94 846 519	168 143 714
Mentalvården			
Landskapsbidrag (verkligt)	10 426 849	-	-
Landskapets platser i Grelsby sjukhus	585 058	-	-
Folkhälsoarbetet			
Landskapsbidrag (verkligt)	27 889 456	-	-
Hälsofostran o minskande av tobaksrökning	33 289	-	-
Kommunal miljöhälsovård			
Landskapsbidrag (verkligt)	1 079 818	-	-
ÅCS inkl. vård utom Åland o medicinsk rehab.			
Landskapsbidrag	49 551 344	-	-
Landskapets platser	14 711 282	-	-
Ålands Hälso- och Sjukvård			
Utgifter	-	199 477 240	246 495 596
Inkomster	-	- 49 598 325	- 46 808 974
Kommunernas deltagande i ÅHS	-	- 55 032 396	- 31 542 908
SOCIALVÅRDEN	48 146 629	49 219 101	57 841 194
Landskapsbidrag (nedskärning -94 = 5 957 574)	48 146 629	49 219 101	57 841 194
UTBILDNINGSAVDELNINGEN	93 135 419	83 827 534	106 146 197
Landskapsbidrag (verkligt)			
Grundskolan	48 531 438	25 684 210	30 277 188
Biblioteksverksamheten	3 891 076	2 082 209	1 376 400
Medborgarinstitutet	3 043 406	1 357 788	2 100 939
Ungdom, idrott och kultur	1 186 740	1 074 248	1 068 496
Musikinstitutet	372 665	-	-
Musikinstitutet	-	1 154 293	2 917 688
Kostnadsandelar för åländska studerande i riket	-	2 781 999	-
Gymnasialstadiet			
bruttodriftsutgifter inkl. inventarier	51 071 401	55 866 543	72 908 000
egna inkomster	- 4 181 081	- 4 137 329	- 4 502 514
utomål. kommuners kostnadsandelar (netto)	- 1 408 450	- 2 036 429	-
kommunernas kostnadsandelar (verkliga, netto)	- 9 371 775	-	-
TOTALT	252 472 733	253 132 698	358 737 766
Utbetalda barnbidrag 1993: 26 649 607			
Utbetalda barnbidrag 1994: 43 172 653			
Utbetalda barnbidrag 1997: 46 631 008			
Ökning 1993-1994		16 523 046	
Ökning 1993-1997			19 981 401
SAMMANLAGT	252 472 733	269 655 744	378 719 167

TABELL 2: KOMMUNANDELAR SEKTORVIS 1990,1994 OCH 1997, NETTO EFTER LS-ANDELAR DRAGITS AV, 1997-års priser
(KPI 1990=127,6; 1994=140,1; 1997=143,3)

Kommun	Hälso- och sjukvård			Socialvård			Utbildning mm			Allmänna ls-andelar o skattekompl.			"NETTO"		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Brändö	1 364 838	993 967	552 298	755 284	1 843 140	2 199 743	917 238	1 319 119	1 201 644	114 712	1 214 642	1 797 510	2 922 648	2 941 584	2 156 175
Eckerö	2 036 289	1 269 606	758 358	1 013 031	1 484 125	2 673 131	1 320 840	1 982 830	2 340 032	139 980	1 278 005	1 615 883	4 230 179	3 458 556	4 155 638
Finström	6 048 835	4 212 574	2 321 384	3 483 858	5 090 876	6 770 865	5 551 960	6 487 341	7 840 132	328 894	659 520	894 323	14 755 758	15 131 272	16 038 058
Föglö	1 321 474	1 124 414	566 084	913 945	2 037 887	1 978 860	1 448 791	1 419 845	1 473 200	395 104	2 312 293	2 668 971	3 289 107	2 269 853	1 349 173
Geta	1 080 179	775 056	376 315	650 476	1 681 304	2 145 436	880 290	1 213 416	1 493 024	740 578	1 961 805	2 213 067	1 870 367	1 707 970	1 801 708
Hammarland	2 973 673	2 238 659	1 184 054	1 557 026	1 980 302	2 566 098	2 659 966	3 268 528	3 462 448	183 240	1 832 593	2 629 556	7 007 425	5 654 895	4 583 044
Jomala	7 079 832	6 360 791	3 338 183	6 441 390	10 141 212	9 133 240	6 971 474	8 256 084	9 175 056	441 342	1 770 126	1 530 078	20 051 355	22 987 961	20 116 401
Kumlinge	1 394 935	794 344	393 494	710 657	1 719 230	2 008 404	624 156	1 278 747	1 852 460	254 400	1 740 691	1 828 521	2 475 347	2 051 630	2 425 837
Kökar	494 990	512 493	267 366	471 323	1 264 443	1 630 588	456 542	797 387	909 884	410 912	1 707 887	1 676 311	1 011 944	866 436	1 131 527
Lemland	2 508 887	2 539 825	1 376 511	2 067 690	3 675 894	3 806 759	2 473 097	4 028 173	4 748 192	214 546	948 781	1 658 529	6 835 128	9 295 111	8 272 933
Lumparland	646 182	551 136	305 369	438 390	699 188	977 478	622 004	1 161 471	1 173 212	55 348	1 384 540	1 182 117	1 651 228	1 027 255	1 273 942
Saltvik	3 524 059	3 548 531	1 801 173	3 593 981	5 895 697	6 182 214	3 288 140	4 087 173	4 915 668	240 138	1 375 457	1 192 464	10 166 042	12 155 945	11 706 591
Sottunga	378 661	315 019	162 427	412 633	502 255	231 802	374 539	535 377	584 076	22 398	494 664	304 443	1 143 435	857 987	673 862
Sund	2 051 300	1 632 362	851 119	1 748 816	3 562 488	4 331 647	1 721 595	1 931 716	2 402 580	203 549	2 020 358	1 958 287	5 318 162	5 106 208	5 627 059
Vårdö	612 844	723 216	422 057	815 870	2 238 589	2 086 801	611 346	979 935	1 032 076	324 312	1 689 306	1 417 336	1 715 749	2 252 435	2 123 598
Mariehamn	36 030 725	27 440 402	16 866 704	30 378 932	49 585 840	55 454 740	34 947 597	36 003 237	37 998 293	1 229 204	66 750	1 360 842	100 128 051	112 962 730	108 958 895
SUMMA	69 547 703	55 032 397	31 542 896	55 453 303	93 402 469	104 177 806	64 869 574	74 750 379	82 601 977	5 298 655	22 457 418	25 928 237	184 571 925	200 727 828	192 394 442

Kommunala skattesänkningar tack vare sänkt ÅHS-avgift 1997:

Sänkt uttaxering 0,74 %: -14 599 010

Sänkt uttaxering 1,20 %: -23 803 989

ökat. Även den lägre ÅHS-avgiften har bidragit till utvecklingen av skattekompletteringen.

Sänkningen av ÅHS-avgiften med 1,2 penni per skattöre 1997 gjordes uttryckligen för att skapa utrymme för kommunerna att sänka uttaxeringen, vilket också i relativt stor utsträckning gjordes. Landskapet har dock inte några möjligheter att tvinga de självstyrande kommunerna till en sådan åtgärd. I genomsnitt sänkte de åländska kommunerna uttaxeringen med 0,74 penni från 1996 till 1997, vilket i skatteinkomster motsvarade 14,6 mmk (se även *bilaga 3*). Om man beaktar detta faktum och ser skattesänkningarna som en minuspost för den kommunala sektorn kan "nettoutgifterna" för kommunerna anses ha ökat med drygt 3,1 procent totalt sett till ett nettobelopp om ca 207 mmk för år 1997 från 200,7 mmk 1994. Om hela sänkningen av ÅHS-avgiften hade tagits ut i sänkt uttaxering hade det betytt 23,8 mmk i minskade skatteintäkter för kommunerna vilket i sin tur hade inneburit att "nettoutgiftsnivån" för kommunerna, enligt det här sättet att räkna, hade stigit med 7,7 procent mellan åren 1994 och 1997. Hur stor del av kommunerna som under andra förutsättningar hade varit tvungna att höja uttaxeringen och med hur mycket kan man bara spekulera i, men egentligen är det den uppgiften som här borde vara jämförelsepunkt. På vilken nivå hade den kommunala uttaxeringen legat om ÅHS-avgiften inte hade sänkts? Troligen ligger svaret någonstans mellan 0,74 och 1,2 procentenheter högre än vad som blev resultatet och den verkliga nettoutvecklingen av kommunernas "kostnader" kan sålunda betraktas ligga någonstans mellan 3,1 och 7,7 procent reellt.

Intressant är emellertid också att se på utvecklingen av utgifterna inom kommunernas stora egentliga uppgiftsområden, nämligen socialvården och utbildningssektorn. Jämförelser med år 1990 låter sig inte göras här eftersom systemskiftet 1994 innebär att enskilda sektorer inte kan jämföras mellan de olika modellerna. Från 1994 till 1997 har nettoutgifterna för kommunerna sammantaget stigit med 11,5 procent inom socialvården och med 10,5 procent inom utbildningssektorn. Totalt för de båda sektorerna har utgiftsnivån ökat med 11,1 procent reellt på tre år. En närmare sammanställning av nettoutgifterna och landskapsandelarna för dessa båda sektorer 1997 finns i *bilagorna 4 och 5*.

En granskning av landskapets andel av de kommunala utgifterna för social- och utbildningssektorn, som är de delar som i det här sammanhanget betraktas som berättigade till landskapsandelar, visar att landskapsandelarnas del av nettoutgifterna per sektor för kommunerna ökat en aning sedan 1994. Utvecklingen framgår av *tabell 3* nedan. Bilden varierar dock mellan kommunerna. Det finns inom båda sektorer kommuner som också har ökat sin egen finansieringsandel, inom socialvården är situationen sådan för hela sju kommuner. Även de allmänna andelarna och kompletteringen av skatteinkomsterna har ökat reellt från 22,5 mmk sammantaget år 1994 till 25,9 mmk år 1997, eller med 15,5 procent.

Tabell 3: Kommunernas nettoutgifter och landskapsandelarna sektorvis, löpande priser, 1.000 mk

	1994			1997		
	Utgifter, netto	LS-andelar	Andelar i % av utg.	Utgifter, netto	LS-andelar	Andelar i % av utg.
Socialvård	139 438	48 121	34,5	162 019	57 841	35,7
Utbildning	102 624	29 543	28,8	117 425	34 823	29,7
Allm andel+ skattekomp.		22 457			25 928	
Totalt	242 062	100 121	41,4	279 444	118 622	42,4

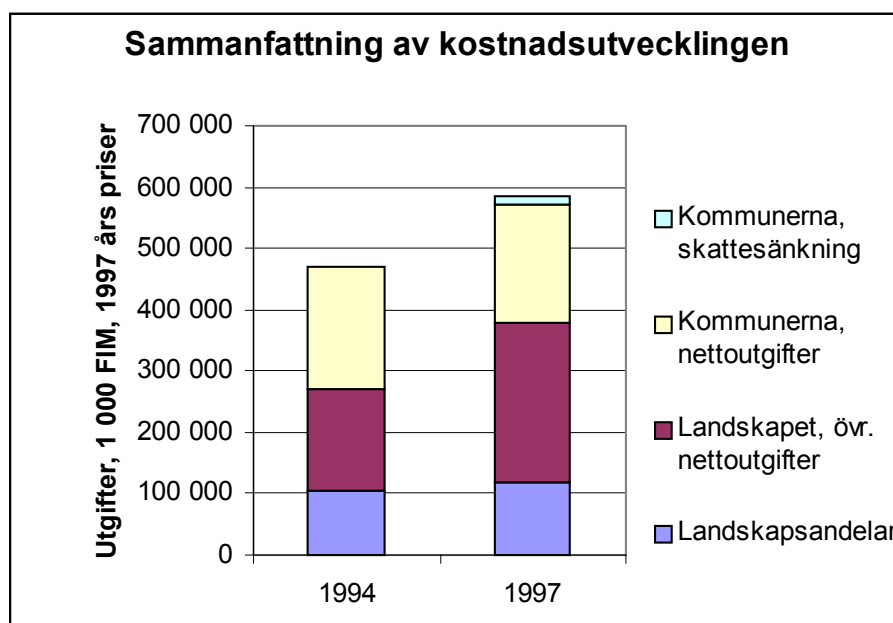
Den kvittning av transfereringarna mellan landskapet och kommunerna som skedde för vägarna 1997 fick även återverkningar på de allmänna landskapsandelarna och det totala utfallet här, vilket redogjordes för i kapitel 4. För alla kommuner tillsammans ökade de allmänna andelarna till följd av detta med 797.623 mk år 1997, vilket gör att betydelsen per kommun inte är så stor. Genom att nettoeffekten av kvittningen överfördes till den allmänna andelen ingår denna nettoskillnad i tabellerna 2 och 3. För den intresserade redovisas de belopp som blev resultatet av att vägkvittningen togs med i de allmänna andelarna per kommun i *bilaga 6*.

En snabb analys av hela den del av den offentliga ekonomin som omfattades av reformen ger vid handen att kostnaderna där stigit med 21,5 procent från 1994 till 1997. Att säga något om den absoluta **utvecklingen av kostnadsfördelningen** mellan landskapet och kommunerna känns mot bakgrund av de många förändringar som skett mellan åren, och som bör beaktas, lite osäkert. Speciellt hur det faktum att kommunerna förväntades sänka sin uttaxering ska inkluderas kan diskuteras. Men om man här betraktar den skattesänkning om 14,6 mmk mark som verkligen genomfördes som en minuspost som belastar den kommunala sektorn så har man ur kommunalt

perspektiv åtminstone inte räknat för högt. Det skulle då betyda att kommunernas andel av de "nettoutgifter" som utgör den givna kakan har sjunkit från 42,7 procent 1994 till 35,3 procent 1997. (Orsaken till att den kommunala andelen för 1994 här skiljer sig lite från det som redovisades i kapitel 5 finns i ett metodfel i den indexering som gjordes i den tidigare granskningen. Dock är slutsatsen att kostnadsfördelningen mellan åren 1990 och 1994 varit konstant korrekt.) Om man å andra sidan antar att den verkliga effekten av den lägre ÅHS-avgiften på kommunernas skatteinkomster utgörs av hela det potentiella beloppet om 23,8 mmk, och att höjningar av den kommunala uttaxeringen annars hade skett, så har den kommunala andelen av de totala offentliga "nettoutgifterna" här bara sjunkit till 36,3 procent.

Utan att beakta den sänkta skatteprocenten som en minuspost för den kommunala sektorn skulle kommunernas andel av utgifterna ha sjunkit från 42,7 procent 1994 till 33,7 procent 1997. Kommunernas andel av den totala kakan år 1997 kan således anses ligga i gaffeln 33,7 till 36,3 procent.

Diagrammet nedan sammanfattar på en övergripande nivå den reella kostnadsutvecklingen 1994 - 1997, dels som helhet, dels för de båda huvudmännen var för sig.



Av allmänt intresse vad gäller kommunerna kan även vara hur utgifterna utvecklats i förhållande till inkomsterna. Den viktigaste inkomstkällan tillsammans med landskapsandelarna är naturligtvis kommunernas skatteinkomster. Ett mått på utgifternas betydelse för kommunalekonomin är hur många **penni per skattöre** som behövs för att täcka de aktuella utgifterna, dvs hur stor del av skatteinkomsterna som går åt. Utvecklingen av kommunernas

nettokostnader (utgifter minskade med egna inkomster och landskapsandelar) för de aktuella sektorerna beskrivs i penni per skattöre i **tabell 4**.

Nettokostnaderna har från 1994 till 1997 sjunkit reellt från 12,22 penni till 9,70 penni per skattöre i genomsnitt. År 1990 var kostnaderna 10,31 penni per skattöre omräknat i 1997-års penningvärde. För fem kommuner, nämligen Eckerö, Kumlinge, Kökar, Lumparland och Sund - alla dessa är rand - eller skärgårdskommuner, har kostnaderna per skattöre stigit 1994 - 1997. Sämst ser situationen ut för Kumlinge där kostnaderna stigit med över 2 penni per skattöre. I Föglö är situationen ur det här perspektivet ljusast, där har kostnadsnivån sjunkit med över 4 penni per skattöre 1994 - 1997. Utvecklingen av kostnaderna i penni per skattöre påverkas naturligtvis inte bara av nettoutgifternas utveckling, utan även av hur skattöresutvecklingen ser ut. Den kan variera kraftigt i synnerhet i de mindre kommunerna och i modellen för kompletteringen av skatteinkomsterna finns en eftersläpning på 2 - 5 år. Skattöresutvecklingen per kommun framgår av **bilaga 7**.

En granskning av de aktuella **nettokostnaderna per invånare** i **tabell 5** visar på en mera stabil utveckling. För kommunerna totalt sett har utgifterna per invånare sjunkit från 7.996 år 1994 till 7.617 mk år 1997 reellt, vilket är precis samma nivå som år 1990. Också kostnadsutvecklingen inom kommunerna har varit mera jämn mätt per invånare. En bidragande orsak till stabiliteten står att finna i att en stor del av landskapsandelarna betalas per invånare, medan skatteinkomstutvecklingen fluktuerar betydligt mer.

Betonas bör här att utvecklingen inom och mellan kommunerna mellan de två åren påverkas för såväl uppgifterna i penni per skattöre som per invånare av att det under perioden betalades ut ett utjämningsstöd för att jämna ut effekterna mellan de båda landskapsandelsmodellerna för de enskilda kommunerna. Det betyder att den allmänna landskapsandelen justerades neråt för de vinnande kommunerna och uppåt för de kommuner som förlorade finansiellt på reformen. Utjämningsdelen minskade gradvis mellan åren 1994 och 1997. Det innebär att jämförelser på kommunal nivå blir haltande även här.

Hur landskapsandelarna sektorvis och ÅHS-avgiften ser ut per kommun undersökningsåren 1994 och 1997 framgår som bakgrundsinformation för den intresserade läsaren av **bilagorna 8 och 9**. I utredningen här har det primära intresset varit fokuserat på hur det finansiella utfallet av transfereringarna mellan landskapet och kommunerna totalt sett utvecklats för dessa huvudmän. Landskapsandelarna utgör då bara en del, om än en väldigt central del, av denna helhetsbild.

TABELL 4: KOMMUNERNAS NETTOKOSTNADER PER SKATTÖRE SEKTORVIS 1990, 1994 OCH 1997, 1997-års priser

Kommun	Hälso- och sjukvård			Socialvård			Utbildning mm			Allmänna ls-andelar o skattekompl.			"NETTO"		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Brändö	4,64	3,36	1,79	2,57	6,23	7,12	3,12	4,46	3,89	0,39	4,10	5,82	9,94	9,94	6,98
Eckerö	4,98	3,23	1,71	2,48	3,78	6,02	3,23	5,05	5,27	0,34	3,25	3,64	10,34	8,81	9,35
Finström	4,49	3,31	1,61	2,59	4,00	4,70	4,12	5,09	5,44	0,24	0,52	0,62	10,96	11,88	11,12
Föglö	4,07	4,09	1,78	2,81	7,42	6,23	4,46	5,17	4,64	1,22	8,42	8,40	10,13	8,26	4,25
Geta	5,47	4,44	1,94	3,29	9,64	11,06	4,46	6,95	7,70	3,75	11,24	11,41	9,47	9,79	9,29
Hammarland	4,44	3,67	1,67	2,32	3,25	3,62	3,97	5,36	4,89	0,27	3,01	3,71	10,45	9,28	6,47
Jomala	3,95	3,60	1,65	3,59	5,73	4,51	3,89	4,67	4,53	0,25	1,00	0,76	11,18	13,00	9,93
Kumlinge	5,98	3,46	1,83	3,05	7,48	9,36	2,68	5,56	8,63	1,09	7,57	8,52	10,62	8,93	11,31
Kökar	3,60	3,95	1,84	3,42	9,76	11,23	3,32	6,15	6,27	2,98	13,18	11,55	7,35	6,68	7,80
Lemland	3,45	3,48	1,63	2,84	5,03	4,51	3,40	5,51	5,63	0,30	1,30	1,97	9,40	12,72	9,81
Lumparland	4,12	3,46	1,76	2,80	4,39	5,63	3,97	7,30	6,76	0,35	8,70	6,81	10,54	6,45	7,34
Saltvik	3,28	3,76	1,57	3,35	6,24	5,38	3,06	4,33	4,28	0,22	1,46	1,04	9,48	12,87	10,19
Sottunga	3,62	3,42	2,09	3,94	5,45	2,99	3,58	5,81	7,53	0,21	5,37	3,92	10,93	9,32	8,68
Sund	4,14	3,53	1,71	3,53	7,70	8,71	3,48	4,18	4,83	0,41	4,37	3,94	10,74	11,04	11,32
Vårdö	2,76	3,56	1,83	3,68	11,03	9,03	2,76	4,83	4,47	1,46	8,32	6,13	7,74	11,09	9,19
Mariehamn	3,71	3,16	1,52	3,13	5,71	5,01	3,60	4,14	3,43	0,13	0,01	0,12	10,31	13,00	9,85
Totalt	3,89	3,35	1,59	3,10	5,69	5,25	3,62	4,55	4,16	0,30	1,37	1,31	10,31	12,22	9,70

TABELL 5: KOMMUNERNAS NETTOKOSTNADER PER INVÅNARE SEKTORVIS 1990, 1994 OCH 1997, 1997-års priser

Kommun	Hälso- och sjukvård			Socialvård			Utbildning mm			Allmänna ls-andelar o skattekompl.			"NETTO"		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Brändö	2 605	1 848	1 034	1 441	3 426	4 119	1 750	2 452	2 250	219	2 258	3 366	5 578	5 468	4 038
Eckerö	2 591	1 531	929	1 289	1 790	3 276	1 680	2 392	2 868	178	1 542	1 980	5 382	4 172	5 093
Finström	2 748	1 878	1 017	1 583	2 270	2 966	2 522	2 892	3 434	149	294	392	6 704	6 746	7 025
Föglö	2 195	1 868	947	1 518	3 385	3 309	2 407	2 359	2 464	656	3 841	4 463	5 464	3 771	2 256
Geta	2 333	1 632	792	1 405	3 540	4 517	1 901	2 555	3 143	1 600	4 130	4 659	4 040	3 596	3 793
Hammarland	2 454	1 722	898	1 285	1 523	1 945	2 195	2 514	2 625	151	1 410	1 994	5 782	4 350	3 475
Jomala	2 383	2 033	1 051	2 168	3 241	2 877	2 347	2 639	2 890	149	566	482	6 749	7 347	6 336
Kumlinge	2 962	1 785	892	1 509	3 863	4 554	1 325	2 874	4 201	540	3 912	4 146	5 256	4 610	5 501
Kökar	1 695	1 708	836	1 614	4 215	5 096	1 563	2 658	2 843	1 407	5 693	5 238	3 466	2 888	3 536
Lemland	2 058	1 848	944	1 696	2 675	2 611	2 029	2 932	3 257	176	691	1 138	5 607	6 765	5 674
Lumparland	2 058	1 655	901	1 396	2 100	2 883	1 981	3 488	3 461	176	4 158	3 487	5 259	3 085	3 758
Saltvik	2 205	2 136	1 113	2 249	3 549	3 821	2 058	2 461	3 038	150	828	737	6 362	7 318	7 235
Sottunga	2 784	2 351	1 354	3 034	3 748	1 932	2 754	3 995	4 867	165	3 692	2 537	8 408	6 403	5 616
Sund	2 171	1 726	882	1 851	3 766	4 489	1 822	2 042	2 490	215	2 136	2 029	5 628	5 398	5 831
Vårdö	1 613	1 869	1 063	2 147	5 784	5 256	1 609	2 532	2 600	853	4 365	3 570	4 515	5 820	5 349
Mariehamn	3 561	2 637	1 622	3 003	4 765	5 333	3 454	3 460	3 654	121	6	131	9 897	10 856	10 478
Totalt	2 870	2 192	1 249	2 289	3 721	4 125	2 677	2 978	3 270	219	895	1 027	7 617	7 996	7 617

7. Slutsatser och kommentarer

Uppföljningen av kostnadernas utveckling efter landskapsandelsreformens genomförande visar på att kostnadsutvecklingen totalt sett varit relativt snabb inom de sektorer som berördes av reformpaketet. Kostnaderna har reellt stigit med drygt 21 procent mellan 1994 och 1997. Utgifterna har för landskapets del stigit snabbare än för kommunerna, vilket innebär att landskapets andel av de totala kostnaderna ökat i jämförelse med reformtidpunkten. Andelen som faller på landskapet har ökat 6,4 - 9,0 procentenheter beroende på hur sänkningen av de kommunala skattesatserna, som möjliggjordes genom den lägre ÅHS-avgiften, beaktas i beräkningarna.

Detta faktum lyfter dock fram två väsentliga aspekter beträffande reformen. För det första kan utgångspunkten att kostnadsfördelningen totalt sett bör vara neutral även på sikt ifrågasättas, eftersom landskapet kan besluta att bygga ut och vidareutveckla de verksamheter som man är huvudman för, och har också så gjort. En jämförelse av kostnadsfördelningen över tid blir därmed skev och ur landskapsandelsperspektiv mindre intressant. Å andra sidan visar detta på nödvändigheten av den renodling av huvudmannaskapen som skedde 1994 så att inte någon annan än huvudmannen får stå för kostnaderna för landskapets beslut.

Sammanställningen ovan vittnar emellertid också om att även om bara de kommunala uppgifterna granskas så har landskapets andel av utgifterna ökat mellan åren 1994 och 1997, om än i betydligt blygsammare omfattning. Landskapsandelarnas andel av utgifterna för den kommunala socialvården och utbildningssektorn har ökat med 1,4 procentenheter under perioden.

Utvärderingen har även visat på behovet av att se denna del av den offentliga ekonomin i ett större sammanhang. Dels bör utgiftsökningen för kommunerna respektive landskapet ställas i relation till hur ekonomin som helhet utvecklats för de båda huvudmännen, dvs hur inkomstbildningen, skuldsättningen, investeringsbehovet osv ser ut i övrigt. Dels finns överföringar och andra finansiella relationer som berör det ekonomiska förhållandet mellan landskapet och kommunerna. Kostnadsfördelningen mellan landskapet och kommunerna är dock en fråga som kan och bör diskuteras. Den landskapsandelsmodell som tillämpas idag ger naturligt utrymme för dessa diskussioner och ger även möjligheter för utveckling av relationerna landskapet - kommunerna.

Underlagsmaterialet till den här studien visar ytterligare på att skillnaderna i utvecklingen mellan kommunerna är stora och att en analys av detta i ett bredare perspektiv torde vara av intresse. Den analysen ligger dock utanför detta uppdrag. Helt klart är dock att man på basen

av ovan presenterade material inte kan dra slutsatsen att landskapsandelsreformen varit negativ för kommungruppen som helhet.

BILAGA 1: LANDSKAPETS NETTOUTGIFTER 1990, 1994 OCH 1997 (LÖPANDE PRISER)

Utgiftssektor	1990	1994	1997
ALLMÄNT	6 156 132	24 675 926	26 606 661
Allmänna landskapsandelar	3 306 132	10 980 747	13 006 666
Komplettering av skatteinkomster	1 412 000	10 975 179	12 921 571
Understöd enligt prövning	1 438 000	2 720 000	678 424
HÄLSO- OCH SJUKVÅRD	92 852 461	92 728 523	168 143 714
Mentalvården			
Landskapsbidrag (verkligt)	9 284 480	-	-
Landskapets platser i Grelsby sjukhus	520 959	-	-
Folkhälsoarbetet			
Landskapsbidrag (verkligt)	24 833 877	-	-
Hälsofostran o minskande av tobaksrökning	29 642	-	-
Kommunal miljöhälsovård			
Landskapsbidrag (verkligt)	961 513	-	-
ÅCS inkl. vård utom Åland o medicinsk rehab.			
Landskapsbidrag	44 122 481	-	-
Landskapets platser	13 099 509	-	-
Ålands Hälso- och Sjukvård			
Utgifter		195 022 759	246 495 596
Inkomster	-	48 490 756	46 808 974
Kommunernas deltagande i ÅHS	-	53 803 480	31 542 908
SOCIALVÅRDEN	42 871 667	48 120 000	57 841 194
Landskapsbidrag (nedskäring -94 = 5 957 574)	42 871 667	48 120 000	57 841 194
UTBILDNINGSAVDELNINGEN	82 931 469	81 955 600	106 146 197
Landskapsbidrag (verkligt)			
Grundskolan	43 214 316	25 110 662	30 277 188
Biblioteksverksamheten	3 464 768	2 035 712	1 376 400
Medborgarinstitutet	2 709 969	1 327 468	2 100 939
Ungdom, idrott och kultur	1 056 720	1 050 259	1 068 496
Musikinstitutet	331 836	-	-
Musikinstitutet	-	1 128 517	2 917 688
Kostnadsandelar för åländska studerande i riket	-	2 719 875	-
Gymnasialstadiet			
bruttodriftsutgifter inkl. inventarier	45 476 000	54 619 000	72 908 000
egna inkomster	- 3 723 000	4 044 939	4 502 514
utomål. kommuners kostnadsandelar (netto)	- 1 254 140	1 990 954	-
kommunernas kostnadsandelar (verkliga, netto)	- 8 345 000	-	-
TOTALT	224 811 729	247 480 049	358 737 766
Utbetalda barnbidrag 1993: 25 849 933			
Utbetalda barnbidrag 1994: 42 208 574			
Utbetalda barnbidrag 1997: 46 631 008			
Ökning 1993-1994		16 358 641	
Ökning 1993-1997			20 781 075
SAMMANLAGT	224 811 729	263 838 690	379 518 841

BILAGA 2: KOMMUNANDELAR SEKTORVIS 1990,1994 OCH 1997, NETTO EFTER LS-ANDELAR DRAGITS AV, löpande priser

Kommun	Hälsa- och sjukvård			Socialvård			Utbildning mm			Allmänna ls-andelar o skattekompl.			"NETTO"		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Brändö	1 215 306	971 771	552 298	672 535	1 801 981	2 199 743	816 745	1 289 662	1 201 644	102 144	1 187 518	1 797 510	2 602 442	2 875 896	2 156 175
Eckerö	1 813 192	1 241 255	758 358	902 043	1 450 983	2 673 131	1 176 128	1 938 552	2 340 032	124 644	1 249 466	1 615 883	3 766 719	3 381 324	4 155 638
Finström	5 386 122	4 118 504	2 321 384	3 102 165	4 977 193	6 770 865	4 943 685	6 342 474	7 840 132	292 860	644 792	894 323	13 139 112	14 793 379	16 038 058
Föglö	1 176 693	1 099 305	566 084	813 813	1 992 379	1 978 860	1 290 061	1 388 139	1 473 200	351 816	2 260 658	2 668 971	2 928 751	2 219 165	1 349 173
Geta	961 834	757 748	376 315	579 210	1 643 759	2 145 436	783 845	1 186 319	1 493 024	659 440	1 917 996	2 213 067	1 665 449	1 669 830	1 801 708
Hammarland	2 647 876	2 188 668	1 184 054	1 386 438	1 936 080	2 566 098	2 368 539	3 195 539	3 462 448	163 164	1 791 670	2 629 556	6 239 689	5 528 617	4 583 044
Jomala	6 304 163	6 218 750	3 338 183	5 735 669	9 914 751	9 133 240	6 207 677	8 071 719	9 175 056	392 988	1 730 598	1 530 078	17 854 521	22 474 622	20 116 401
Kumlinge	1 242 105	776 606	393 494	632 797	1 680 838	2 008 404	555 773	1 250 192	1 852 460	226 528	1 701 820	1 828 521	2 204 147	2 005 816	2 425 837
Kökar	440 759	501 049	267 366	419 685	1 236 207	1 630 588	406 523	779 581	909 884	365 892	1 669 749	1 676 311	901 075	847 088	1 131 527
Lemland	2 234 012	2 483 109	1 376 511	1 841 153	3 593 808	3 806 759	2 202 144	3 938 221	4 748 192	191 040	927 594	1 658 529	6 086 269	9 087 544	8 272 933
Lumparland	575 386	538 829	305 369	390 360	683 575	977 478	553 857	1 135 534	1 173 212	49 284	1 353 622	1 182 117	1 470 319	1 004 316	1 273 942
Saltvik	3 137 962	3 469 290	1 801 173	3 200 223	5 764 042	6 182 214	2 927 890	3 995 903	4 915 668	213 828	1 344 742	1 192 464	9 052 247	11 884 493	11 706 591
Sottunga	337 175	307 984	162 427	367 425	491 039	231 802	333 504	523 422	584 076	19 944	483 618	304 443	1 018 160	838 827	673 862
Sund	1 826 559	1 595 910	851 119	1 557 215	3 482 935	4 331 647	1 532 976	1 888 579	2 402 580	181 248	1 975 242	1 958 287	4 735 502	4 992 182	5 627 059
Vårdö	545 701	707 066	422 057	726 483	2 188 600	2 086 801	544 367	958 052	1 032 076	288 780	1 651 582	1 417 336	1 527 771	2 202 136	2 123 598
Mariehamn	32 083 186	26 827 637	16 866 704	27 050 605	48 478 550	55 454 740	31 118 726	35 199 257	37 998 293	1 094 532	65 259	1 360 842	89 157 985	110 440 185	108 958 895
SUMMA	61 928 031	53 803 481	31 542 896	49 377 819	91 316 720	104 177 806	57 762 440	73 081 145	82 601 977	4 718 132	21 955 926	25 928 237	164 350 158	196 245 420	192 394 442

BILAGA 3a: UTVECKLINGEN AV KOMMUNERNAS UTTAXERING 1990 - 1997

	1990	1994	1996	1997	Förändring 1990-1997	Förändring 1994-1997	Förändring 1996-1997
Brändö	16,50	17,50	17,50	17,00	0,50	-0,50	-0,50
Eckerö	17,00	19,00	18,75	18,50	1,50	-0,50	-0,25
Finström	16,50	17,50	17,50	17,00	0,50	-0,50	-0,50
Föglö	17,50	17,50	17,50	17,00	-0,50	-0,50	-0,50
Geta	18,50	18,50	18,50	18,00	-0,50	-0,50	-0,50
Hammarland	17,50	19,00	17,50	16,50	-1,00	-2,50	-1,00
Jomala	17,50	17,50	17,50	16,50	-1,00	-1,00	-1,00
Kumlinge	17,50	19,00	19,00	18,50	1,00	-0,50	-0,50
Kökar	17,00	18,00	18,00	17,50	0,50	-0,50	-0,50
Lemland	17,00	18,00	17,50	17,00	0,00	-1,00	-0,50
Lumparland	18,50	19,00	19,00	18,50	0,00	-0,50	-0,50
Saltvik	17,50	18,00	17,50	16,75	-0,75	-1,25	-0,75
Sottunga	16,50	18,50	18,50	18,00	1,50	-0,50	-0,50
Sund	18,00	18,50	18,75	18,75	0,75	0,25	0,00
Vårdö	17,50	18,50	18,50	18,00	0,50	-0,50	-0,50
Mariehamn	17,00	17,00	17,00	16,25	-0,75	-0,75	-0,75
Genomsnitt, Åland	17,10	17,45	17,37	16,63	-0,47	-0,82	-0,74

BILAGA 3b: UTFALLET AV FÖRÄNDRING AV UTTAXERINGEN PÅ KOMMUNERNAS SKATTEINTÄKTER

	Ant. skattören 1997	Förändr. uttaxer. 1996-1997	Utfall i skatteink. 1997-års nivå	Sänkn. ÅHS-avg 1996-1997	Utfall av sänkn. av ÅHS-avg.
Brändö	30 880 605	-0,50	-154 403	-1,20	-370 567
Eckerö	44 429 693	-0,25	-111 074	-1,20	-533 156
Finström	144 184 567	-0,50	-720 923	-1,20	-1 730 215
Föglö	31 754 621	-0,50	-158 773	-1,20	-381 055
Geta	19 391 327	-0,50	-96 957	-1,20	-232 696
Hammarland	70 799 589	-1,00	-707 996	-1,20	-849 595
Jomala	202 625 893	-1,00	-2 026 259	-1,20	-2 431 511
Kumlinge	21 456 237	-0,50	-107 281	-1,20	-257 475
Kökar	14 513 945	-0,50	-72 570	-1,20	-174 167
Lemland	84 326 773	-0,50	-421 634	-1,20	-1 011 921
Lumparland	17 352 197	-0,50	-86 761	-1,20	-208 226
Saltvik	114 866 194	-0,75	-861 496	-1,20	-1 378 394
Sottunga	7 759 959	-0,50	-38 800	-1,20	-93 120
Sund	49 711 333	0,00	0	-1,20	-596 536
Vårdö	23 105 123	-0,50	-115 526	-1,20	-277 261
Mariehamn	1 106 507 717	-0,75	-8 298 808	-1,20	-13 278 093
Genomsnitt, Åland	1 983 665 773	-0,74	-14 599 010	-1,20	-23 803 989

BILAGA 4: KOMMUNERNAS KOSTNADER FÖR SOCIALVÅRDEN 1997

Kommun	Nettoutgifter totalt, 1.000 mk	Ls-andelar socialvården	Nettoutg. efter ls-andelar 1.000 mk	Antal inv. 1.1.1997	Antal skattören 1997	Nettoutgifter mk/inv	Nettoutgifter p/sk.ö
Brändö	3 829	1 629 257	2 200	534	30 880 605	4 119	7,12
Eckerö	4 849	2 175 869	2 673	816	44 429 693	3 276	6,02
Finström	12 058	5 287 135	6 771	2 283	144 184 567	2 966	4,70
Föglö	3 495	1 516 140	1 979	598	31 754 621	3 309	6,23
Geta	3 452	1 306 564	2 145	475	19 391 327	4 517	11,06
Hammarland	5 741	3 174 902	2 566	1 319	70 799 589	1 945	3,62
Jomala	16 684	7 550 760	9 133	3 175	202 625 893	2 877	4,51
Kumlinge	3 328	1 319 596	2 008	441	21 456 237	4 554	9,36
Kökar	2 502	871 412	1 631	320	14 513 945	5 096	11,23
Lemland	7 339	3 532 241	3 807	1 458	84 326 773	2 611	4,51
Lumparland	1 716	738 522	977	339	17 352 197	2 883	5,63
Saltvik	10 202	4 019 786	6 182	1 618	114 866 194	3 821	5,38
Sottunga	579	347 198	232	120	7 759 959	1 932	2,99
Sund	7 207	2 875 353	4 332	965	49 711 333	4 489	8,71
Vårdö	3 078	991 199	2 087	397	23 105 123	5 256	9,03
Mariehamn	75 960	20 505 260	55 455	10 399	1 106 507 717	5 333	5,01
SUMMA	162 019	57 841 194	104 178	25 257	1 983 665 773	4 125	5,25

BILAGA 5: KOMMUNERNAS NETTOKOSTNADER FÖR UTBILDNINGSEKTORN 1997

Kommun	Nettoutgifter totalt, 1.000 mk	Ls-andelar utb.sektorn	Nettoutg. efter ls-andelar 1.000 mk	Antal inv. 1.1.1997	Antal skattören 1997	Nettoutgifter mk/inv	Nettoutgifter p/sk.ö
Brändö	2 430	1 228 356	1 202	534	30 880 605	2 250	3,89
Eckerö	3 440	1 099 968	2 340	816	44 429 693	2 868	5,27
Finström	11 285	3 444 868	7 840	2 283	144 184 567	3 434	5,44
Föglö	2 894	1 420 800	1 473	598	31 754 621	2 464	4,64
Geta	2 589	1 095 976	1 493	475	19 391 327	3 143	7,70
Hammarland	5 248	1 785 552	3 462	1 319	70 799 589	2 625	4,89
Jomala	13 817	4 641 944	9 175	3 175	202 625 893	2 890	4,53
Kumlinge	3 030	1 177 540	1 852	441	21 456 237	4 201	8,63
Kökar	1 515	605 116	910	320	14 513 945	2 843	6,27
Lemland	7 187	2 438 808	4 748	1 458	84 326 773	3 257	5,63
Lumparland	1 813	639 788	1 173	339	17 352 197	3 461	6,76
Saltvik	7 271	2 355 332	4 916	1 618	114 866 194	3 038	4,28
Sottunga	1 083	498 924	584	120	7 759 959	4 867	7,53
Sund	3 664	1 261 420	2 403	965	49 711 333	2 490	4,83
Vårdö	1 745	712 924	1 032	397	23 105 123	2 600	4,47
Mariehamn	48 414	10 415 707	37 998	10 399	1 106 507 717	3 654	3,43
SUMMA	117 425	34 823 023	82 602	25 257	1 983 665 773	3 270	4,16

BILAGA 6: VÄGARNA; INVERKAN AV SYSTEMFÖRÄNDRING PÅ DE ALLMÄNNA ANDELARNA, 1997

Kommun	Antal inv. 1.1.1996	Skillnad i basbelopp	Nytt basbelopp	Tid. koeff.	Ny Koeff.	Skillnad i koefficient	Res. av lägre basbelopp	Res. av ny koeff.	Resultat totalt
Brändö	548	-15,00	440	3,60	4,00	0,40	-3 288	96 448	93 160
Eckerö	823	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-1 235	36 212	34 978
Finström	2 246	-15,00	440	1,00	1,00	0,00	0	0	0
Föglö	602	-15,00	440	3,60	4,00	0,40	-3 612	105 952	102 340
Geta	461	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-691	20 284	19 593
Hammarland	1 283	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-1 925	56 452	54 527
Jomala	3 156	-15,00	440	1,00	1,00	0,00	0	0	0
Kumlinge	439	-15,00	440	3,60	4,00	0,40	-2 634	77 264	74 630
Kökar	314	-15,00	440	3,60	4,00	0,40	-1 884	55 264	53 380
Lemland	1 443	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-2 165	63 492	61 327
Lumparland	334	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-501	14 696	14 195
Saltvik	1 636	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-2 454	71 984	69 530
Sottunga	127	-15,00	440	3,60	4,00	0,40	-762	22 352	21 590
Sund	968	-15,00	440	1,30	1,40	0,10	-1 452	42 592	41 140
Vårdö	404	-15,00	440	3,60	4,00	0,40	-2 424	71 104	68 680
Mariehamn	10 418	-15,00	440	0,35	0,37	0,02	-3 125	91 678	88 553
SUMMA	25 202	-15,00	440				-28 151	825 774	797 623

BILAGA 7: UTVECKLINGEN AV KOMMUNERNAS SKATTÖREN OCH -INKOMSTER 1994 - 1997

	Skattören			Skatteinkomster		
	1994	1997	Förändr.,%	1994	1997	Förändr.,%
Brändö	28 941 696	30 880 605	6,7	5 064 797	5 249 703	3,7
Eckerö	38 392 045	44 429 693	15,7	7 294 489	8 219 493	12,7
Finström	124 541 768	144 184 567	15,8	21 794 809	24 511 376	12,5
Föglö	26 852 887	31 754 621	18,3	4 699 255	5 398 286	14,9
Geta	17 057 597	19 391 327	13,7	3 155 655	3 490 439	10,6
Hammarland	59 590 561	70 799 589	18,8	11 322 207	11 681 932	3,2
Jomala	172 917 091	202 625 893	17,2	30 260 491	33 433 272	10,5
Kumlinge	22 471 321	21 456 237	-4,5	4 269 551	3 969 404	-7,0
Kökar	12 671 725	14 513 945	14,5	2 280 911	2 539 940	11,4
Lemland	71 447 261	84 326 773	18,0	12 860 507	14 335 551	11,5
Lumparland	15 559 562	17 352 197	11,5	2 956 317	3 210 156	8,6
Saltvik	92 333 564	114 866 194	24,4	16 620 042	19 240 087	15,8
Sottunga	9 004 608	7 759 959	-13,8	1 665 852	1 396 793	-16,2
Sund	45 205 945	49 711 333	10,0	8 363 100	9 320 875	11,5
Vårdö	19 850 425	23 105 123	16,4	3 672 329	4 158 922	13,3
Mariehamn	849 278 618	1 106 507 717	30,3	144 377 365	179 807 504	24,5
Hela Åland	1 606 116 674	1 983 665 773	23,5	280 657 676	329 963 735	17,6