

Rapport 2009:5

Den åländska beskattningen

Ekonomiska effekter av alternativa
framtidsscenarier 2010-2020



De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2007:5 Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland
- 2007:6 Konjunkturläget hösten 2007
- 2007:7 "Olika behandling i lika situation". Om diskriminering i det åländska samhället
- 2007:8 Färöarna - En studie av institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomisk-politiskt lärande
- 2007:9 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn. Hösten 2007
- 2008:1 Det finska språkets ställning inom det åländska näringslivet
- 2008:2 Kvinnors företagande på Åland. En samhällsekonomisk resurs med tillväxtpotential
- 2008:3 Konjunkturläget våren 2008
- 2008:4 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn våren 2008
- 2008:5 Bornholm. Economic and Innovative Capacity: Dealing with Dichotomies
- 2008:6 Arbetsmarknadsbarometern våren 2008
- 2008:7 Ålänningarna och miljön. Beteenden och förändringsvilja i vardagen
- 2008:8 Den åländska flyttningsrörelsen ur ett arbetsmarknadsperspektiv
- 2008:9 Grönland - en studie i dynamisk självstyrelse
- 2008:10 Konjunkturläget hösten 2008
- 2008:11 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn. Hösten 2008
- 2009:1 Ålänningarnas kultur- och fritidsvanor
- 2009:2 Mot den tredje generationens regionpolitik. Lärdomar från Nordens autonomier och perifera ö-regioner
- 2009:3 Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2008
- 2009:4 Konjunkturläget våren 2009

Förord

Denna utredning är gjord på uppdrag av landskapsregeringens finansavdelning. Bakgrunden till uppdraget är diskussionen om möjligheterna att öka självstyrelsens ekonomiska och näringspolitiska handlingsutrymme genom ett övertagande av den statliga behörigheten över beskattningen av ålänningarna och deras företag. Denna fråga, som också kopplar direkt an till självstyrelsens finansiella system, har av och till varit aktuell i debatten i princip ända sedan den åländska autonomin sjösattes i början av 1920-talet. Det senaste inspelet i denna ständigt pågående diskussion kom från en parlamentarisk kommitté som tillsattes 2006 och som i sin slutrapport bl a föreslog att denna utredning skulle beställas från ÅSUB av Landskapsregeringen.

Utredningsarbetet har varit både omfattande och tekniskt ytterst komplicerat. Detta gäller såväl framtagningen av en för ändamålet särskilt konstruerade åländsk variant på den använda numeriska jämviktsmodellen samt framtagning, bearbetning och kvalitetssäkring (inkl. korrigeringar) av det mycket omfattande och delvis "svårfångade" dataunderlag som modellsimuleringarna krävt.

Statistiker *Jonas Karlsson* har bidragit med bearbetningar av nationalräkenskapsdata samt annan ekonomisk statistik och utredare *Richard Palmer* har hjälpt till med aktuella konjunkturdata. Utredare *Maria Rundberg* har bidragit i analysen av turismens ekonomiska effekter och utredningschef *Katarina Fellman* har hjälpt till med dataunderlag och analys av den offentliga sektorns ekonomi.

Ekonom-statistiker *Jouko Kinnunen* har ansvarat för modellkonstruktion, scenariosimuleringarna och den använda databasens struktur och innehåll. Han har även aktivt deltagit i författandet av föreliggande rapport. Huvudansvarig för såväl projektets uppläggning och genomförande som för författandet av slutrapporten har undertecknad varit.

Mariehamn i april 2009

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

1. Sammanfattning	9
2. Inledning	14
2.1 Bakgrund	14
2.2 Utredningsuppdraget	17
2.3 Uppläggning, metod och begränsningar.....	18
2.4 Denna rapport	19
3. Grundläggande antaganden	21
3.1 Utgångspunkter och antaganden	21
3.2 Konsekvenser för hanteringen av näringsstöden.....	23
4. Använda källor och dataunderlag	28
4.1 Studiens basår.....	28
4.2 Befolkningsdata.....	28
4.3 Arbetsmarknadsdata	28
4.4 Uppgifter och antaganden om företagen och deras verksamhet.....	29
4.5 Hushållens konsumtion	30
4.6 Den offentliga sektorn och icke-vinstdrivande organisationer	31
4.7 Det statliga skatteunderlaget	32
4.8 Den statliga finansiella balansen 2005	35
4.9 Självstyrelsens övriga medel och skattelikhande intäkter.....	36
4.10 Samlad värdering av dataunderlag och gjorda korrigeringar	37
5. Simuleringsmodell och scenarioverktyg.....	39
5.1 Utredningens två centrala verktyg.....	39
5.2 Den dynamiska jämviktsmodellen	39
5.3 Databasen och dess uppbyggnad.....	41
6. De olika scenarierna - konstruktion och grundläggande antaganden	46
6.1 Basscenarioer utan ändrad skattestruktur	46
6.2 Scenarier med förändrad skattestruktur.....	47
6.3 Konjunkturantaganden	48
6.4 Simulering av de olika scenariernas fördelningseffekter	49

6.5	Scenarier kan inte likställas med prognoser	49
7.	Grundscenarion utan ändringar i beskattningsbehörigheten	51
7.1	Utgångspunkter	51
7.2	Makroekonomi och arbetsmarknad	51
7.3	Utvecklingen inom den offentliga sektorn	58
7.4	Åland och självstyrelsen ett bredare statsekonomiskt sammanhang.....	67
8.	Skatteövertagandescenario utan ändringar i skattestrukturen	69
8.1	Utgångspunkter och förutsättningar	69
8.2	Effekter på makroekonomi och arbetsmarknad	70
8.3	Effekter på det samlade offentliga sparandet	71
8.4	Effekter på konsumtionsutvecklingen inom den offentliga sektorn.....	72
9.	Scenarier med ändrad skattestruktur	75
9.1	Begränsningar och skatteformer.....	75
9.2	Scenarier med intäktsneutrala förändringar i skattestrukturen.....	75
9.3	Scenarier med förändrad skattestruktur utan krav på budgetbalans.....	79
9.4	Befolknings- och arbetsmarknadseffekter.....	82
10.	Fördelningseffekter vid olika beskattningsoalternativ	85
10.1	Simulerad inkomstutveckling utan skatteövertagande.....	85
10.2	Indikativa effekter på olika gruppers samlade välfärd utan skattestrukturändringar	87
10.3	Indikerade välfärdseffekter vid förändrad skattestruktur	88
11.	Sammanfattande analys och slutsatser	91
11.1	Det åländska skatteunderlaget täcker självstyrelsens behov	91
11.2	Krisen tydliggör medcyklisk tendens hos dagens skattefinansiella system	92
11.3	Små makroekonomiska effekter men ökat offentligt konsumtionsutrymme	94
11.4	Sänkt moms ger de bästa effekterna på den åländska ekonomin	96
11.5	Välfärdsvinster för löntagarna men sämre utfall för pensionärer och jordbrukare	97
11.6	Samlad bedömning	98
11.7	Slutord	99
	Referenser	101
	Bilagor	103

Bilaga I: Skatteadministrationskostnader - internationell överblick med jämförelser	104
Bilaga II: Detaljerade tekniska bakgrundsfakta.....	110

Figurförteckning

Figur 1. De ekonomiska flödena i en datamatrix av SAM-typ	42
Figur 2. Simulerad BNP-förändring (%) i tre konjunkturscenarier.....	52
Figur 3. Scenarioutvecklingen av den åländska ekonomins volym (milj. euro, 2005 års priser)	52
Figur 4. Nettoinflyttningen till Åland enligt de tre konjunkturscenarierna.....	55
Figur 5. Befolkningsutvecklingen enligt de tre konjunkturscenarierna.....	56
Figur 6. Den totala arbetslöshetens utveckling enligt de tre konjunkturscenarierna (%)	57
Figur 7. BNP-användning enligt trendscenariot (milj. euro).....	58
Figur 8. Offentlig konsumtion utan transfereringar enligt trendscenariot (milj. euro).....	59
Figur 9. Den offentliga verksamhetens utgifter enligt trendscenariot (milj. euro).....	60
Figur 10. Den offentliga sektorns inkomster enligt trendscenariot (milj. euro).....	63
Figur 11. Sparande inom det offentliga Åland enligt trendscenariot (milj. euro, 2005 års priser).....	66
Figur 12. BNP-utveckling och användning vid skatteövertagande (milj. euro, trendscenario)	70
Figur 13. Det offentliga sparandet vid ett skatteövertagande (milj. euro trendscenario)	72
Figur 14. Genomsnittlig inkomstskattesats, procent av skattepliktiga inkomster	76
Figur 15. Effekten av inkomstneutrala strukturförändringar i beskattning, genomsnittlig förändring per år under perioden 2011-2020. (milj. euro, fasta priser, trendmässigt konjunkturantagande).....	77
Figur 16. Effekterna av ändrade skatter och rörligt sparande, genomsnittlig förändring per år under perioden 2011 - 2020. (milj. euro i 2005-års priser, trendscenariot).....	80
Figur 17. Självstyrelsens sparande (miljoner euro, 2005-års priser).....	81

Figur 18. Befolkningsutvecklingen 2005 - 2020	82
Figur 19. Arbetslöshetsgraden vid olika skattealternativ (trendscenariot).....	84
Figur 20. Inkomstutvecklingen för de socioekonomiska grupperna (index 2005=100)	86
Figur 21. Inkomstutvecklingen per capita för de socioekonomiska grupperna (index: 2005=100)	87
Figur 22. Den summerade nyttoförändringen 2011 - 2020 som övertagandet av beskattnings-behörighet skulle medföra i olika konjunkturlägen för olika socioekonomiska grupper (procent av 2005-års konsumtion)	88
Figur 23. Den summerade nyttoförändringen 2011 - 2020 vid olika skattereformscenarier (procent av 2005-års konsumtion, trendscenariot)	89
Figur 24. Nyttoförändringen för socioekonomiska grupper i olika skattereformscenarier (procent av 2005-års konsumtion, lågkonjunkturantagande)	90
Figur 25. Klumpsummans utveckling beroende på scenariernas konjunkturantaganden (milj. euro, fasta 2005 års priser).....	94
Figur 26. Modellresultat för avräkningsbeloppet (klumpsumman) i löpande priser 2005-2020, miljoner euro enligt tre konjunkturantaganden.....	123
Figur 27. Modellresultat för skattegottgörelsen ("flitpengen") i löpande priser, miljoner euro enligt tre konjunkturantaganden	123

Tabellförteckning

Tabell 1. SAM-databasens olika element	44
Tabell 2. Den aggregerade åländska SAM-databasen för år 2005 (milj. EUR)	45

1. Sammanfattning

Bakgrund

Åland saknar behörigheten att besluta om de statliga skatterna. Avsaknaden av kontrollen över beskattningen, samt en starkt begränsad behörighet gällande i stort sett all annan ekonomisk lagstiftning, har bidragit till att ge det åländska självbestämmandet en slagsida mot språk- och kulturfrågorna.

Politiska önskemål om att närmare analysera möjligheterna för att Åland - inom ramen för en i övrigt oförändrad självstyrelsemodell - överta ett större ansvar för beskattningen ledde till att landskapsregeringen i slutet av 2006 tillsatte en parlamentarisk kommitté för att diskutera förutsättningarna för en vidgad skattebehörighet. I sin rapport föreslog kommittén att ÅSUB skulle ges i uppdrag att närmare analysera de ekonomiska effekterna av en del av de möjligheter till alternativa skattestrukturer och -nivåer som ett övertagande av hela eller delar av den statliga beskattningen skulle innebära.

Landskapsregeringen följde den parlamentariska kommitténs rekommendation och beställde under 2008 en sådan utredning av ÅSUB. I föreliggande rapport presenteras och analyseras resultaten från denna mycket omfattande utredning. Utöver de här redovisade resultaten, publicerar ÅSUB ytterligare material och data från utredningen på sin hemsida (www.asub.ax).

Utredningsuppdraget

En överföring av den statliga skattelagstiftningen till självstyrelsen kan ske på flera olika sätt. De (politiskt) givna premisserna för ett skatteövertagande påverkar därmed såväl uppläggningsen som resultatet av föreliggande utredning. De av uppdragsgivarna angivna förutsättningarna för det skatteövertagande som utredningen haft i uppdrag att belysa effekterna av kan sammanfattas i följande punkter:

- Med undantag för den allmänna beskattningsbehörigheten sker inga andra ändringar i lagstiftningsbehörighetens fördelning mellan självstyrelsen och statsmakten.
- Den nuvarande huvudprincipen i självstyrelselagen om att lagstiftningsbehörighet och finansieringsansvar sammanfaller gäller fortsättningsvis.

Den första punkten markerar att studien enbart gäller skattebehörigheten och att några andra behörighetsförändringar alltså inte skall utredas. Enligt uppdragsgivarna skall

detta tolkas som att den åländska delen av de statligt reglerade socialskydds- och pensionsavgifterna inte ingår i behörighetsutvidgningen. Den andra innebär i korthet att övertagandet av beskattningen också flyttar över kostnadsansvaret från staten till Åland för samtliga områden där självstyrelsens lagstiftningsbehörighet gäller (inkl skatteadministrationskostnaderna), medan staten fortsättningsvis skall bekosta de områden som man kontrollerar. Ett av bestämmelserna specificerat undantag från huvudregeln om att politisk kontroll och kostnadsansvar följs åt, är dock att självstyrelsen även övertar kostnaderna för delar av det näringsstöd som staten fortsättningsvis kontrollerar (gäller främst sjöfart och jordbruk).

Metod och bakgrundsantaganden

Utredningen genomförs med hjälp av en numerisk jämviktsmodell som möjliggör simulerade utfall av ett skatteövertagande samt ett antal förändringar i skattestrukturen. Enligt uppdragsspecifikationen förutsätts en mycket lång simuleringsperiod på minst tio år varför tidshorisonten satts ända till år 2020. Simuleringarna utgår från en för ändamålet särskilt konstruerad databas gällande den åländska ekonomin som är kalibrerad för ett basår (2005), vilket också är utgångspunkten för alla simuleringar.

Utfallet av ett skatteövertagande styrs av den finska ekonomins utveckling i jämförelse med motsvarande åländska utveckling. Utfallet av nuvarande skattefinansiella system beror nämligen i hög grad på den finska ekonomins utveckling, medan utfallet efter ett skatteövertagande är mera beroende av den egna ekonomins utveckling. En relativt sett positivare utveckling av den finska ekonomin och arbetsmarknaden än motsvarande åländska utveckling ger ett bättre utfall för nuvarande system – och vice versa.

De i utredningen gjorda antagandena om den finländska och åländska ekonomins framtida utveckling bygger på historiska trendanalyser samt aktuell konjunkturinformation och ekonomiska prognoser. Bedömningen av de närmaste årens utveckling av utfallet från nuvarande system (klumpsumma plus skattegottgörelse) följer de prognoser som finns från det finska finansministeriet samt landskapsregeringen – dock så att utredningen gått in för en något mindre pessimistisk bedömning av "klumpsummeutvecklingen".

För att klara av uppdragsgivarnas önskemål om långsiktiga effektanalyser (ända fram till 2020) har utredningen genomförts med hjälp av s.k. scenarioteknik som inte skall förväxlas med mer traditionella ekonomiska prognoser. En ekonomisk prognos stäcker sig sällan längre än 1 – 2 år in i framtiden. Med den typ av framtidsscenarier som här använts förhåller det sig annorlunda. Med sin betydligt längre tidshorisont kan dessa inte ha samma ambitioner om att förutsäga den framtida utvecklingen som en regelrätt ekonomisk prognos. Scenariots huvudsakliga syfte är istället att skapa en form av kontrollerat "samhällslaboratorium" där man genom att konstanthålla vissa utvecklingsparametrar (t ex efterfrågenivån/konjunkturen) kan simulera de viktigaste

ekonomiska effekterna av en introducerad strukturförändring, i detta fall det skattefinansiella överföringssystemet och skattestrukturen/nivåerna.

Resultat

Den övergripande frågeställningen om de ekonomiska effekterna av en överföring av den statliga skattebehörigheten till självstyrelsen har i utredningen brutits ned i två delfrågor. Den första gäller de ekonomiska konsekvenserna av en skatteöverföring utan förändringar i skattestrukturen, alltså Ålands ekonomiska möjligheter att överta beskattningsansvaret. Den andra handlar om effekterna av en förändrad skattestruktur, alltså vilka ekonomisk-politiska möjligheter en sådan beskattningsrätt ger. Utredningens svar på dessa två frågeställningar kan sammanfattas i följande punkter:

- Egen beskattning utan ändrad skattepolitik skulle inte medföra några mer märkbara förändringar i Ålands makroekonomiska utveckling
- Egen beskattning skulle generera en ökning av landskapets konsumtionsutrymme
- De ekonomiska effekterna av ett skatteövertagande utan justeringar i skattesatserna är positiva för alla socioekonomiska grupper utom jordbrukare och pensionärer
- En aktiv egen skattepolitik med sänkta skatter skulle stimulera den åländska makroekonomin, men i de flesta fall på bekostnad av en försämrad offentlig budgetbalans
- Sänkt moms och stram budgetdisciplin ger den bästa kombinationen av tillväxtstimulans och en hållbar utveckling av den offentliga sektorns resurser

De två första punkterna belyser frågan om Åland skulle ha de ekonomiska möjligheterna att överta ansvaret för den statliga beskattningen. Utredningsresultaten ger ett positivt svar på den frågan. Skatteunderlaget är tillräckligt stort och den åländska makroekonomin skulle inte påverkas negativt av en ändrad skatteregim. Huvuddelen av befolkningen ser också ut att kunna vinna på en överföring av beskattningsrätten till självstyrelsen.

Ålands ekonomiska förutsättningar för egen beskattning är därtill väl så goda som andra liknande autonomier med egen beskattningsrätt. Enligt utredningsresultaten skulle Åland sålunda – till skillnad från sina två nordiska systemautonomier Färöarna och Grönland – klara av finansieringen av alla sina egna kostnader (inkl. skatteadministrationen). Man skulle även klara finansieringen av det näringsstöd som efter ett skatteövertagande fortfarande kontrolleras av staten, men som självstyrelsen

enligt utredningsuppdraget får det huvudsakliga kostnadsansvaret för (sjöfart- och jordbruksstöd).

De tre sista punkterna gäller utredningens svar på frågan om effekterna av ett aktivt utnyttjande av en åländsk skatteregim som instrument för en egen tillväxt- och konjunkturpolitik. Simuleringsresultaten är här inte lika tydliga som i frågan om de mer generella ekonomiska förutsättningarna för självstyrelsen att helt överta kontrollen över Ålands skatter. Resultaten är blandade och det är egentligen bara en justering nedåt av momsens i kombination med en kompenserande mindre höjning av inkomstskatten som ser ut att ge entydigt positiva effekter.

Slutsatser

De ovan sammanfattade resultaten skall inte uppfattas som något entydigt besked om huruvida den statliga kontrollen över beskattningen på Åland borde överföras till den åländska självstyrelsen eller inte. De ekonomiska skillnader mellan statlig alternativt egen åländsk skatteregim som simuleringsresultaten ger är rätt små. Det ökade ekonomiska resurser som ett skatteövertagande skulle ge självstyrelsen är också till betydande delar förorsakat av den reduktion av klumpsumman som de kommande årens djupa nedgång inom den finska ekonomin medför.

Möjligheterna att efter ett övertagande av beskattningsrätten bedriva en aktiv egen finanspolitik i syfte att utjämna konjunkturerna och öka tillväxten inom den åländska ekonomin är ett viktigt argumenten för en autonom beskattningsrätt. Här indikerar simuleringsresultaten intressanta finanspolitiska möjligheter för en självstyrelse med full kontroll över beskattningen. Samtidigt står det klart att utfallet av olika förändringar i skatteuttaget är starkt beroende av hur politiken i övrigt utformas. Simuleringsdataunderlag och modellförutsättningar begränsar även möjligheterna till väl underbyggda slutsatser om effekterna av en differentierad skattepolitik.

Utredningens mest övergripande slutsats blir därmed att ett övertagande av den statliga beskattningsrätten är ett politiskt projekt som i första hand måste avgöras utgående från politiska - snarare än rent ekonomiska - kriterier och överväganden. Argumenten för eller emot en egen beskattningsrätt handlar nämligen ytterst om vilken syn man har på det åländska självbestämmandets innehåll och omfattning. De som menar att den åländska autonomi primärt bör handla om ett minoritetsskydd med betoning av språk- och kulturfrågor där den politiska kontrollen över och ansvaret för regleringen av ekonomin - inklusive beskattningen - förblir statens, hittar sannolikt inte några riktigt avgörande argument mot sin ståndpunkt i denna rapport. Men detta gäller även för de som anser att ålänningarna bör ha samma rätt att beskatta sig själva som t ex de danska systemautonomierna. Utredningen levererar inte heller några vägande ekonomiska argument mot den ståndpunkten.

Till *syvende og sist* handlar därmed frågan om ansvaret för den åländska beskattningen om den grundläggande synen på den politiska makten över Ålands offentliga ekonomi. Den välkända negativa synen på eget åländskt ansvar för beskattningen från den finska statsmaktens sida bekräftar denna slutsats. Ålands andel av statsekonomin är nämligen så marginell att motståndet rimligen måste sökas på annat håll än i rent ekonomiska överväganden. Vad som står på spel är inte de statliga skatteinkomsterna som sådana, utan synen på självstyrelsens behörighet och det inflytande över det åländska samhället som kontrollen över beskattningen ger.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Åland saknar - till skillnad från sina två nordiska systemautonomier Färöarna och Grönland - med undantag för den kommunala beskattningen och vissa övriga skatter av marginell betydelse (närings- och nöjesskatter etc) behörigheten att besluta om de skatter som åläggs den egna befolkningen.¹ Avsaknaden av behörighet över beskattningsfrågorna, samt en ytterst begränsad behörighet gällande i stort sett all annan ekonomisk lagstiftning (arbetsrätt, sjöfart, bank- och försäkringslagstiftning m.m.),² har medverkat till att ge det åländska självbestämmandet en stark slagsida mot språk- och kulturfrågorna.

Den åländska självstyrelsen har med andra ord ett förhållandevis begränsat eget ekonomisk-politiskt handlingsutrymme. Fram till den senaste mer genomgripande reformen av självstyrelselagen i början av 1990-talet, hade de ansvariga åländska myndigheterna *de facto* inte ens kontroll över den egna budgetens utgiftssida - huvudregeln var nämligen att finansiering krävde att man kunde påvisa att motsvarande utgifter fanns budgeterade i den statliga budgeten. Det starkt begränsade självbestämmandet inom det ekonomiska området har ända sedan självstyrelsens tillkomst i början av 1920-talet väckt diskussion och åländska önskemål om en förstärkning av den ekonomiska behörigheten. Ett av de viktigare önskemålen från åländsk sida inför och i upptakten av arbetet med den nyss nämnda självstyrelselagsrevisionen - en berednings- och förhandlingsprocess som tog nästan 20 år i anspråk - var också att behörigheten över i stort sett hela beskattningen skulle övertas.³

Förslaget väckte dock starkt motstånd från statligt håll, och även bland självstyrelsens företrädare fanns det en (minoritets-) grupp politiker som hade en del förbehåll mot ett

¹ Se Självstyrelselagen kap. 5, § 27 punkt 36. De få undantagen finns stadgade i kap. 4, § 18, punkt 5. I realiteten har de starka politiska och administrativa kopplingarna mellan den statliga och kommunala beskattningen påtagligt minskat möjligheterna för Åland att på något mer väsentligt sätt utnyttja sin behörighet över den kommunala skattelagstiftningen.

² Se Självstyrelselagen kap 5, § 27.

³ Enligt den parlamentariska kommitté som på uppdrag av det dåvarande landstinget tillsattes för att fastställa de åländska utgångspunkterna för och önskemålen på den kommande självstyrelselagsrevisionen var "utgångspunkten för revisionen /av det ekonomiska systemet/ att de från landskapet härflytande skatteinkomsterna skall komma landskapet självt tillgodo" och att "beskattningen /därmed/ skulle bli en angelägenhet för självstyrelsen". (Åländsk utredningsserie 1981, sid. 107)

övertagande av det fulla ansvaret för beskattningen. Resultatet blev därför en kompromiss som gick ut på att självstyrelsen skulle erhålla full beslutsrätt över budgetens utgiftssida, men fortsättningsvis sakna kontrollen över huvuddelen av budgetens intäktssida, alltså den statliga beskattningen. Metoden för att uppnå detta var introduktionen av den s.k. klumpsumman, nämligen att Åland årligen erhåller en i självstyrelselagen reglerad andel av de statliga skatterna att fritt förfoga över och fördela i den egna budgeten.⁴

Den här delen av den åländska autonomimodellen, alltså att självstyrelsen fritt kan bestämma över sina utgifter men dock inte sina inkomster, har väckt mycket debatt och olika önskemål om revideringar i syfte att öka Ålands ekonomiska handlingsutrymme har regelbundet ventilerats. Det statliga motståndet mot en utvidgning av självstyrelsens ekonomiska självbestämmande har dock kvarstått, och de åländska propåerna har därför hittills enbart lett till två utredningar kring statens inkomster och utgifter på Åland (Justitieministeriet 1994, Turunen & Eriksson 2004) samt en studie av den åländska autonomins utformning i ett jämförande internationellt perspektiv (Roslin 2006). Samtliga dessa tre utredningar tillsattes av statsmakten på initiativ av och önskemål från landskapsstyrelsen/landskapsregeringen.

Uppläggningsen av de två förstnämnda utredningarna (Justitieministeriet och Turunen & Eriksson) gör emellertid att de inte lämpar sig särskilt bra som underlag för utformningen av en eventuell framtida åländsk skattebehörighet inom ramen för en i övrigt oförändrad autonomi och statstillhörighet. De tog nämligen i rätt hög grad fasta på en sorts balansräkning för de samlade statliga inkomsterna från och utgifterna på/för Åland under då/nu gällande ekonomiska system.⁵ Bortsett från de ytterst komplicerade beräkningar och schablonartade skattningar som detta kräver,⁶ så säger det väldigt litet

⁴ Klumpsumman ("avräkningen") fastställs så att den utgör 0,45 % av de samlade statliga inkomsterna exklusive upptagna lån. Härtill utfaller en "skattegottgörelse" (den s.k. flitpengen) de år då den åländska andelen av de statliga inkomst- och förmögenhetskatterna överstiger 0,5 % av motsvarande skatter i hela landet (Självstyrelselagen, Kap. 7, §§ 45-49). Det bör dock här noteras att självstyrelsen även uppbär egna inkomster i form av penningautomatmedel, överskott från posten, serviceavgifter m.m. motsvarande upp emot hälften av den statliga överföringen.

⁵ Justitieministeriets utredning gällde den dåvarande finansieringsmodellen där självstyrelsens utgifter förutsattes överensstämma med motsvarande statliga dito. Resultatet var att statens utgifter på Åland, särskilt i slutet av den period som undersöktes, mer än väl täcktes av de samlade inkomsterna från Åland. Turunen & Erikssons utredning, som gällde det nuvarande systemet, kom fram till att det nya klumpsummesystemet var betydligt mer förmånligt för Åland, och att de totala statliga utgifterna (direkta såväl som indirekta) för Åland under den undersökta perioden i genomsnitt översteg de statliga skatteinkomsterna med 20-30 miljoner per år.

⁶ En genomgång av de komplikationer som gör det så svårt att dra några riktigt säkra slutsatser om en enskild regional (eller nationell) ekonomis bidrag till och kostnader för den omgivande nationella eller internationella ekonomin skulle här föra för långt. Detta gäller även om man utgår från att dataunderlaget är helt säkerställt (vilket det inte är) och inskränker perspektivet till den offentliga sektorns ekonomi. Det är nämligen långt ifrån givet att en offentlig ekonomi som genererar ett mätbart underskott/överskott kan likställas med en tillgång/belastning för den omgivande samhällsekonomin.

om vad en framtida skatteautonomi inom ramen för fortsatt självstyrelse och finsk statstillhörighet egentligen skulle innebära.

För det första så berörs inte moderlandets fortsatta kostnadsansvar, något som naturligtvis är avgörande för kraven på den egna finansieringsbasen. Ett sådant kostnadsansvar gäller ju också i varierande grad för andra europeiska stater med någon form av "autonomiansvar". Som exempel kan nämnas att de två nordiska systemautonomierna (som genom sin fulla beskattningsbehörighet alltså inte betalar in någon skatt eller andra avgifter till den danska staten), ändå erhåller betydande årliga belopp (*bloktilskud*) fritt till förfogande. Moderlandet står därtill fullt ut för alla de kostnader för statliga aktiviteter och service till autonomiernas befolkning - plus alla kostnader som har med den danska suveräniteten över öarna att göra (t ex försvar, utrikespolitik, valuta m.m.).⁷

I det två ovan refererade utredningarna har man istället i princip utgått från en sorts "självständighetsperspektiv", alltså att ett övertagande av beskattningsbehörigheten skulle innebära att självstyrelsen fullt ut och till alla delar övertog det statliga kostnadsansvaret för Åland - samtidigt som något årligt finansiellt stöd motsvarande det "blockstöd" som t ex de danska autonomierna årligen åtnjuter inte skulle komma ifråga. De ekonomiska förutsättningarna för en utvidgad skattebehörighet likställdes därmed i princip i dessa utredningar med kostnadskraven på en formellt självständig stat och inte med vad som är ett mer normalt upplägg inom andra jämförbara autonomier med egen skattebehörighet.

För det andra så genomfördes inga analyser av alternativa skatteupplägg och offentliga servicenivåer. Den underförstådda utgångspunkten i kostnads- och intäktskalkylerna var i stället att ett eventuellt övertagande av hela eller delar av den statliga skattebehörigheten på Åland inte skulle innebära någon förändring i beskattningen som sådan eller i organiseringen av den offentliga sektor som skatterna skall finansiera.

Ingendera av dessa två utredningar kan därmed sägas ge ett tillfredställande underlag för en mer på djupet gående diskussion kring de ekonomiska möjligheterna för - och konsekvenserna av - en utvidgad åländska behörighet inom skatteområdet.

Den sistnämnda (Roslin) av de tre utredningarna erbjöd dock - till skillnad från de två förstnämnda - ett genomarbetat internationellt jämförande perspektiv. Den behandlade

⁷ De sammanlagda kostnaderna för den danska staten var enligt detta (inkl. statligt "skattebortfall" men exkl. statliga "suveränitetskostnader", indirekta subventioner o likn.) 2006 för Färöarna ca 520 miljoner euro och för Grönland ca 1 150 miljoner euro. Dessa två belopp är alltså att jämföra med den finska statens "nettobalans" för Åland, dvs samtliga statliga inkomster från ålänningarna och deras näringsliv minus statens utgifter för Åland. För en närmare analys av de grönländska och färöiska ekonomierna och självstyrelsemodellerna, se ÅSUB (2007, 2008)

också explicit principfrågan om den åländska självstyrelsens bristande kontroll över sina inkomster. Utredaren redogjorde för hur motsvarande ekonomiska system ser ut i ett antal valda nordiska och europeiska autonomier, och gav uttryck för ett visst stöd för önskemålen om utvidgad ekonomisk självstyrelse. Några mer konkreta ekonomiska kalkyler eller diskussion kring alternativa sätt att inom ramen för en vidgad åländsk skattebehörighet utforma det samlade ekonomiska ansvarsfördelningen för Åland mellan stat och självstyrelse finns dock inte heller i den här utredningen.

2.2 Utredningsuppdraget

De fortsatta behovet av ekonomiska analyser av möjligheterna för Åland att - inom ramen för en i övrigt i allt väsentligt oförändrad autonomimodell - överta ett större ansvar för självstyrelsebudgetens inkomstsida, ledde till att landskapsregeringen i slutet av 2006 tillsatte en parlamentarisk kommitté för att diskutera förutsättningarna för en långsiktig lösning på den så segslitna skattebehörighetsfrågan. I sin slutrapport ett år senare (Åländsk Utredningsserie 2007) föreslår kommittén att ÅSUB skulle ges i uppdrag att närmare analysera möjliga ekonomiska effekter av en del av de möjligheter till alternativa skattestrukturer och -nivåer som ett övertagande av hela eller delar av den statliga beskattningen skulle innebära. Landskapsregeringen följde den parlamentariska kommitténs rekommendation och beställde under 2008 en sådan utredning av ÅSUB.

Enligt beställaren är projektets huvudsyfte att "genom olika simuleringar visa vilka konsekvenser för den offentliga ekonomin samt för olika näringsgrenar och branscher det skulle leda till i det fall all lagstiftningsbehörighet skulle överföras till självstyrelsen i fråga om beskattningen". Vidare vill man att simuleringarna "dels skall visa hur olika skatter enskilt påverkar den offentliga ekonomin och liksom även näringslivets verksamhetsförutsättningar." Beträffande simuleringarna sägs bl a "att de bör visa effekterna av olika justeringar av såväl den direkta som den indirekta beskattningen" och att de bör göras med ett tioårigt framtidsperspektiv.

I uppdragsbeskrivningen stipuleras även följande grundläggande utgångspunkter och antaganden:

- Möjligheterna till extra statliga anslag och bidrag kvarstår
- Kostnaderna för beskattningens administration skattas och inarbetas i simuleringarna
- Samtliga näringspolitiska stöd tillhandahålls av självstyrelsen
- Konjunkturcykelns inverkan på utfallet av olika skattescenarier
- Ansvaret för socialfonderna övertas inte av självstyrelsen
- För sjöfartens del utgås i simuleringarna från ett renodlat nettolönesystem⁸

⁸ Redovisning av uppdragsgivarens önskemål och specifikationer är hämtade från det kontrakt gällande föreliggande

Utredningens huvudfrågeställning kan därmed sägas vara de potentiella effekterna på den åländska ekonomin och den offentliga sektorns utveckling av ett övertagande av beskattningsbehörigheten i kombination med olika typer av förändringar i skattestrukturen.

2.3 Uppläggning, metod och begränsningar

Utredningen genomförs med hjälp av en numerisk jämviktsmodell som möjliggör simulerade utfall av ett skatteövertagande samt ett antal förändringar i skattestrukturen. Enligt uppdragsspecifikationen förutsätts en mycket lång simuleringsperiod på minst tio år varför tidshorisonten satts ända till år 2020. Simuleringarna utgår från en för ändamålet särskilt konstruerad databas gällande den åländska ekonomin som är kalibrerad för ett basår (2005), vilket också bildar utgångspunkten för alla simuleringar. Det är därför mycket viktigt att dessa data är så korrekta som möjligt eftersom felaktigheter här starkt påverkar utfallet av simuleringarna.

Förutom kvaliteten på ingångsdata är två typer av antaganden även av stor betydelse för simuleringsresultaten. Den första kategorin gäller de antaganden om den allmänna ekonomiska utvecklingen under den valda simuleringsperioden och de genomslag som detta får i den åländska ekonomin i allmänhet och i den offentliga i synnerhet. Kritiska antaganden gäller här förutom den framtida externa efterfrågan, t ex inflationstakten, nettoinflyttningen, reallöneutveckling, investeringar och produktivitetsutveckling. Eftersom effekterna av ett skatteövertagandet även skall jämföras med en situation utan någon sådan förändring i behörigheten, förutsätts därtill motsvarande antaganden om utvecklingen av den finska ekonomin samt en framtidsbedömning av utvecklingen av de statliga budgetparametrar som styr dagens skattefinansiella utjämning.

Den andra kategorin av för simuleringsutfallen kritiska antaganden är värdena på de beteendeparametrar som styr relationerna mellan den åländska ekonomins olika delar: branschspecifika internhandelskvoter (input-outputrelationer) substitutionsförmåga, konkurrensförhållanden, priselasticitet och liknande.

I utredningen har dessa olika antaganden och beteendeparametrar skattats i enlighet med etablerad praxis inom ekonomisk teori och mot bakgrund av utredarnas erfarenheter av kända särförhållanden inom den åländska ekonomin. Den avlägsna tidshorisonten, och den osäkerhet som alltid finns inbyggd i aldrig så väl grundande antaganden om en viss given ekonomisk nyckelparametrar, innebär emellertid att *utredningens simuleringsresultat måste tolkas med stor försiktighet* och först och främst ses som

indikationer på effekternas relativa omfattning och inriktning snarare än på absoluta förändringar. Detta gäller självfallet i allt högre grad ju längre fram i simuleringsperioden man befinner sig. Det är därför också viktigt att hela tiden hålla i minnet att simuleringarna inte gör anspråk på att i någon mening "prognostisera" den åländska ekonomins utveckling (med eller utan skatteövertagande) fram till 2020. Simuleringsresultaten skall istället ses som ett redskap för att belysa och analysera sambanden mellan olika delar av den åländska samhällsekonomins utvecklingsförutsättningar och olika typer av förändringar i skattesystemet.

2.4 Denna rapport

I föreliggande rapport redovisas resultaten från den av landskapsregeringen beställda utredningen. I det följande presenteras först de grundläggande antagandena och premisserna för skatteövertagandet som fastställts av uppdragsgivaren samt sättet att hantera dessa i utredningen (kapitel 3). Därefter följer en genomgång av utredningens dataunderlag med särskild tonvikt på de statliga inkomster och utgifter som ju står i fokus för ett övertagande av beskattningsrätten (kapitel 4). I de två efterföljande kapitlen (kapitel 5 och 6) presenteras simuleringsmodellen, den för modellsimuleringarna särskilt framtagna databasen samt de olika scenariernas uppbyggnad och konjunkturmässiga förutsättningar.

Efter genomgången av utredningens grundantaganden, underlagsdata samt modell- och scenarioförutsättningar, ligger fokus i rapportens andra halva på simuleringsresultaten. Här presenteras först ett grundscenario för utvecklingen fram till 2020 utan förändringar i skattebehörigheten som därefter fungerar som referensscenario för de olika skatteövertagandescenarierna. Resultaten av olika konjunkturantaganden diskuteras också (kapitel 7). Därefter redogörs för resultaten av de simuleringar som gäller ett tänkt framtida skatteövertagande - såväl vid oförändrad skattestruktur (kapitel 8) som vid en introduktion av lägre respektive högre skattetryck (kapitel 9). I skatteförändringsscenarierna redovisas även skillnaden i det makroekonomiska utfallet beroende på vilka antaganden som görs beträffande offentligt sparande och upplåning.

I rapportens nästsista kapitel (kapitel 10) diskuteras potentiella fördelningseffekter mellan olika socioekonomiska grupper, och i det sista kapitlet (kapitel 11) dras de viktigaste resultaten samman i form av en konkluderande diskussion.

Rapporten innehåller även två *Bilagor*. I den första presenteras den internationella översikt som använts som underlag för studiens antagande om de administrativa kostnaderna för ett skatteövertagande. I den andra bilagan finns en utförlig redogörelse av modellen och simuleringarnas tekniska uppbyggnad, antaganden om de

grundläggande ekonomiska beteendeparametrarna etc.

3. Grundläggande antaganden

3.1 Utgångspunkter och antaganden

Som framgick i föregående kapitel (avsnitt 2.2) har uppdragsgivaren preciserat en del allmänna utgångspunkter men också några mer specifika premisser för utredningen. Dessa kan sammanfattas i följande tre grundläggande utgångspunkter för utredningsarbetet:

- *Med undantag för den allmänna beskattningsbehörigheten sker inga andra ändringar i lagstiftningsbehörighetens fördelning mellan självstyrelsen och statsmakten.*
- *Den nuvarande huvudprincipen i självstyrelselagen om att lagstiftningsbehörighet och finansieringsansvar sammanfaller gäller fortsättningsvis.*
- *Övertagande av beskattningsbehörigheten utesluter inte fortsatt stöd från finska staten - via egen statlig verksamhet som berör Åland och/eller finansiellt stöd direkt till självstyrelsen.*

Utgående från dessa tre grundläggande principer har följande sex antaganden om avgränsningen av de offentliga intäkter och utgifter som utredningens modellsimuleringar gäller gjorts:

1. Skatteövertagandet gäller alla inom den åländska skattejurisdiktionens territorium skatteskyldigas (alltså även inkl. ombordanställda på ålandsregistrerade fartyg) inbetalningar. Den här skatteintäkten ersätter i princip dagens klumpsumma, även om man kan tänka sig fortsatta vissa direkta finansiella stöd till Åland enligt överenskommelse.⁹
2. Samtliga simuleringar av ändrad offentlig intäktsnivå/struktur gäller de influtna skattemedel som omfattas i punkt 1 ovan. Övriga till självstyrelsen influtna medel i form av avgifter, vinstmedel etc (2007 ca 52 milj. euro) antas i princip flyta in som förut, några explicita antaganden om ändrade avgifter och

⁹ Alltså i likhet med vad som gäller för de danska autonomierna Färöarna och Grönland vilka mottar betydande årliga stöd utöver befrielsen från statligt skatteuttag. Detta är dock en politisk förhandlingsfråga som utredningen inte kan göra några antaganden om.

intäktsnivåer görs alltså inte i detta fall.

3. Övertagandet av skattebehörigheten leder till att landskapet måste ansvara för de administrativa kostnader som uppbörden genererar. Den exakta modellen för hur detta skall skötas är dock en öppen fråga, och kan även innebära överenskommelse om upphandling av hela eller delar av denna tjänst från de idag på Åland etablerade riksskattemyndigheterna. De faktiska kostnaderna för detta är alltså inte möjliga att fastställa på förhand. I utredningen har kostnaden för en egen skatteadministration dock skattats till i storleksordningen 3 - 4 miljoner EUR/år utgående från internationella erfarenheter. Kostnaderna har i utgångsläget för skatteövertagandet satts till dryga 4 ca miljoner euro och i simuleringarna därefter kontinuerligt skrivits upp med avseende på den prognostiserade befolknings- och skatteunderlagsutvecklingen. Då kommunerna och landskapet redan idag betalar sammanlagt drygt 0,8 miljoner euro per år till skatteverket för den kommunala skatteuppbörden på Åland, så blir dock merkostnaden något lägre än ovan redovisade belopp. Uppskattningen och dess underlagsmaterial redovisas i detalj i Bilaga I.
4. Utanför Ålands kostnadsansvar ligger - såvitt inga särskilda finansieringsöverkommelser ingås mellan staten och självstyrelsen - samtliga de åtaganden gentemot Åland och det åländska samhället som riksdagen och riksmyndigheterna fortsättningsvis kontrollerar och ansvarar för (t ex socialförsäkrings- och pensionssystemet, farledshållning, lantmåteri, flygtrafik m.m.). Det ekonomiskt sett överlägset största biten är här de samlade socialskydds- och pensionsfonderna vars åländska delar och dess finansiering kvarblir under riksbehörighet. De intäkter som staten idag - direkt eller indirekt - har i anslutning till dessa verksamheter går alltså till staten eller behörig riksmyndighet och inte till självstyrelsen.
5. Oaktat huvudregeln om att finansieringsansvar följer lagstiftningsrätt, så skall samtliga näringsstöd finansieras av Åland. Det här betyder att självstyrelsens kostnadsansvar även antas gälla för de delar av det direkta näringsstödet vars inriktning och storlek alltså fortsättningsvis kontrolleras av staten.¹⁰ Detta gäller främst jordbrukstödet men i princip även den del av sjöfartsstödet som inte berör socialförsäkringsinbetalningarna.
6. En principiellt svår fråga är här Ålands EU-stöd och Ålands "andel" i den årliga avgiften för Finlands EU-medlemskap. Om man ser saken utgående ifrån

¹⁰ Det kan noteras att denna del av uppdragsspecifikationen i ett internationellt perspektiv torde vara unik. Inom ingen av de andra nordiska autonomierna förekommer det sålunda att självstyrelsen själv måste finansiera utgifter som ligger under statlig behörighet och som sålunda ligger utanför självstyrelsens kontroll.

principen om att kostnadsansvar följer behörighet och uppfattar EU-medlemskapet som en utrikespolitisk fråga så talar detta för att kostnadsansvaret fortfarande är statens och inte Ålands. Men om man å andra sidan tar hänsyn till att det EU-stöd som Åland erhåller på sätt och vis betraktas som en "återbäring" på den finska medlemsavgiften och Åland i denna utredning enligt uppdragsspecifikation skall bära kostnaderna för de direkta näringsstöden, så skulle detta tala för att Ålands andel av EU-medlemsavgiften borde räknas som ett nytt kostnadsåtagande för landskapet. Då något stöd för en sådan koppling mellan staternas medlemsavgifter och EU-stöden inte finns i EU-rätten eller EUs regelverk i övrigt, så kommer denna utredning dock att utgå från att EU-avgiften fortsättningsvis är ett statligt kostnadsansvar.

3.2 Konsekvenser för hanteringen av näringsstöden

Som framgick ovan i redovisningen av de grundläggande utgångspunkterna för utredningsuppdraget skall det skattebehöriga Åland själv bekosta allt direkt näringsstöd, alltså även inom de områden där staten fortsättningsvis har den fulla lagstiftningsbehörigheten och därmed också kontrollen över utgifternas storlek och inriktning.

Stödet av näringslivet ligger med undantag av sjöfartssektorn och delar av jordbruket idag helt under självstyrelsens behörighet och finansieras därför över den egna budgeten, samt särskilt inom jordbruket, från EU. Det av EU finansierade stödet utbetalas via statsbudgeten, något som inte ändrar det faktum, att det kommer från EU och därför i denna utredning inte räknas in i det egna åländska finansieringsansvaret.¹¹

Utöver de ovan nämnda undantagen förekommer undantagsvis och i mycket liten skala viss statlig rådgivnings- och finansieringsstödverksamhet för enskilda åländska företag. I utredningen utgås från att kostnadsansvaret även för dessa stöd övertas av ett skattesjälvständigt Åland.

Med tanke på de komplikationer med avseende på utredningens tekniska genomförande som "blandfinansieringen" av jordbruk- och sjöfartsstöden medför, diskuteras och redovisas hanteringen av dessa två näringsstöd närmare i nedan.

Jordbruksstödet

Jordbruksstödet är alltså en av de två näringsstödsformer där utredningsuppdraget förutsätter att en skattebehörig självstyrelse även skall finansiera de delar av stödet som

¹¹ Observera här även utgångspunkten (punkt 6 ovan) att utrikesfrågorna och därmed EUs kostnadssida fortsättningsvis hör till statens åtagande.

staten ensam beslutar om. Statens andel av det totala åländska jordbruksstödet på i storleksordning dryga 13-14 miljoner euro/år var år 2007 ungefär 16 procent eller drygt 2,1 miljoner euro.¹² EUs stöd till det åländska jordbruket - som alltså förmedlas via staten - var samma år drygt 3,7 miljoner euro. Åland betalade över den egna budgeten dryga 7,4 miljoner euro, och stod därmed detta år för huvuddelen av stödet (56%).

Det statliga kostnadsansvar för jordbruksstödet som utredningen enligt sina utgångsantaganden bör överföra till självstyrelsen låg alltså 2007 på drygt 2 miljoner euro. Det bör dock observeras att utredningens basår för dataunderlaget är 2005 och att statens andel av jordbruksstödet då var betydligt högre (28%). Orsaken till den kraftiga nedgången i det statliga kostnadsansvaret efter 2005 är att självstyrelsen från och med 2007 övertog kostnaderna för stora delar av det nationella jordbruksstödet.

Som kommer att framgå av rapportens genomgång av simuleringsmodellen och dess användning i denna studie (se kap 5 nedan) så arbetas denna typ av kända förändringar i kostandsfördelningen in i simuleringen av utvecklingen efter basåret.

Sjöfartsstödet

Dagens statliga stödsystemet inom sjöfartsnäringen är i huvudsak baserat på en återbetalning ("restitution") av de ombordanställdas statliga och kommunala skatter samt de sociala avgifter som arbetsgivarna betalar in för sina ombordanställda. I återbetalningen av de sociala avgifterna ("lönebikostnaderna") ingår dock inte statens och arbetstagarnas inbetalningar till de ombordanställdas pensionsförsäkringssystem. Förhållandet mellan återbetalda löneskatter och sociala avgifter är ca 50/50.

Sedan 2007 omfattas hela den finska/åländska utrikeshandelsflottan av restitutionssystemet, och från och med 2009 omfattas även *cabotage*-trafik, alltså lasttrafiken mellan Åland och det finska fastlandet.¹³

Det finska systemet har utvecklats från ett blandsystem med inslag av netto- såväl som bruttoflöden till ett s.k. bruttolönesystem. I ett renodlat *nettosystem* inbetalas inga skatter och avgifter. Den utbetalade lönen är en ren (netto-) lön utan av beskattaren innehållen skatt och sociala avgifter. Någon återbetalning (restitution) behövs alltså inte. Statens stöd blir därmed i budgethänseende osynligt. Det består ju i realiteten av inkomster som man avstår i från.¹⁴ Ett renodlat *bruttosystem* fungerar däremot så att

¹² I detta är även inräknat en statligt aktivitetsstöd för producentförbundet som ligger utanför redovisningen av det "reguljära" statliga jordbruksstödet.

¹³ I realiteten handlar detta för åländsk del om den trafik mellan sydvästra Finland och Åland som upprätthålls av fraktfartyget *Fjärdvägen*.

¹⁴ Detta är ett vanligt system bland de mer framträdande europeiska sjöfartsnationerna. I Norden är det dock enbart Danmark som fullt ut gått in för denna typ av stödsystem.

rederierna på vanligt sätt innehåller de ombordanställdas skatter och sociala avgifter (inkl. arbetsgivar delen av dessa) och skickar dessa till staten och dess behöriga myndigheter, varefter staten i form av en synlig och för alla tydlig budgetutgiftspost återbetalar (restituerar) detta till de berörda rederierna. Effekten blir alltså i slutändan densamma som vid det renodlade nettosystemet, dock på ett administrativt något mer komplicerat sätt. De inslag av nettostödsystem som tidigare funnit har gradvis avskaffats, och från och med 2009 kommer hela stödet att byggas på bruttoprincipen. Orsaken till att man i Finland nu fullt ut går in för bruttostödsystemet torde huvudsakligen vara att det passar bättre in i det övriga finska social- och skattesystemets administrativa utformning.

Enligt uppgifter gällande 2007 från Sjöfartsverket uppgick återbetalningar från den statliga budgeten enligt bruttoprincipen till de åländska rederierna till drygt 23 miljoner euro. Härtill kommer så ett "osynligt" stöd enligt nettoprincipen på ca 17 miljoner euro.¹⁵ Det sammanlagda stödet till den åländska rederibranschen och dess arbetstagare hamnade därmed detta år på ca 41 miljoner euro.¹⁶

Utöver de ovan nämnda subventionerna tillkommer i de flesta europeiska sjöfartsländer ett indirekt stöd i form av en för rederierna mer förmånlig bolagsskatteform, en s.k. *tonnage*skatt. Denna rederibeskattningsprincip innebär att rederierna - istället för den normala bolagsskatten - betalar en avgift till staten som är relaterad till storleken på deras tonnage snarare än storleken på vinsten. Även i Finland finns en motsvarande lagstiftning som möjliggör för rederierna att övergå till ett tonnageavgiftssystem. Den finska varianten på tonnagebeskattningen är dock sådan att rederierna hittills inte ansett sig vinna något på att utnyttja systemet. Samtliga åländska rederier erlägger därför fortsättningsvis normal samfundsskatt (bolagsskatt) på redovisade vinster.

Vid ett övertagande av den statliga beskattningen skulle Åland överta ansvaret för samtliga intäkter som genereras av rederierna (bolagsskatt och/eller eventuella tonnageavgifter) och de ombordanställda (skatter och sociala avgifter) - men samtidigt också ansvaret för "restitutionen" av de sistnämnda arbetsplatsgenererade intäkterna. Ur utredningens (modellsimulerings-) synvinkel är bolagsbeskattningen här oproblematiserad. Introduktionen av tonnagebeskattningen och den reduktion i de direkta

¹⁵ Eftersom beloppet är "osynligt" skattas det utgående från en särskild formel av sjöfartsverket. Som nämnts ovan kommer dock alla återbetalningar från och med 2009 att ske via bruttoprincipen och därmed 'synliggöras' (i budgetterminer).

¹⁶ Observera dock att åländska rederier med tonnage registrerat i Sverige även mottar motsvarande återbetalningar för den på dessa fartyg ombordställda personalen från den svenska staten. Här bör man även komma ihåg i not 1 ovan redovisade problematik med visst statligt stöd (som ligger helt utanför restitutionssystemet) till sjömännens pensionsförsäkringar.

skatteinkomsterna som denna ger kan nämligen arbetas in i de simuleringar som görs.

Vid första påseende kan det tyckas som att inte heller "restitutionssystemet" skulle leda till några större utredningstekniska problem. Vid ett övertagande av beskattningsrätten skulle ju Åland också överta samtliga inbetalningar på dryga 40 miljoner EUR från rederierna och deras anställda - och därmed också budgettäckningen för återbetalningen av samma belopp till branschen.¹⁷

Saken är emellertid mer komplicerad än så. För det första är premisserna för utredningen formulerade så att hela *socialförsäkringslagstiftningen även fortsättningsvis skall hållas utanför åländsk kompetens* (se 2.2 ovan). Alla transfereringar inom ramen för detta system, alltså de s.k. lönebikostnaderna, hålls därmed fortsättningsvis utanför åländsk kontroll och återbetalningsansvar. Det här betyder att det exklusivt åländska ansvaret för (och intäkterna från) de ombordanställdas inbetalningar inskränks till de direkta löneskatterna, i dagsläget ca 20 miljoner euro (ca hälften av de totala återbetalningarna). Lönebikostnaderna betalas fortsättningsvis in till de social- och pensionsfonder som - utanför den statliga budgeten - är satta att sköta de ombordanställdas pensioner och övriga lagstadgade sociala trygghet.

I detta sammanhang bör också noteras att huvuddelen av de ombordanställdas löneskatter gäller arbetskraft som är bosatt utanför Åland. Vid en självständig åländsk skattejurisdiktion skulle detta betyda att dessa i realiteten får status av *källskattskyldiga*, dvs att de erlägger hela sin skatt till den åländska beskattaren i form av en fast källskatt. Eftersom det är svårt för utredningen att göra några antaganden om storleken på en sådan framtida åländsk källskatt (annat än att den i omvärlden brukar ligga i intervallet 25 - 35%), så reser detta självfallet även en del frågetecken kring den framtida storleken på ovan givna beloppet 20 miljoner i inplutna löneskatter. Ur utredningens synvinkel är detta dock inget problem då ju skatteintäkterna - oavsett storlek - skall återgå till rederibranschen och nettot i landskapets budget därför i princip alltid blir noll.

En andra komplikation är att det i uppdragsformuleringen förutsätts att *en egen åländsk sjöfartspolitik skall använda sig av ett renodlat nettolönesystem* (se 2.2 ovan). Det här betyder att några regelrätta återbetalningar till branschen inte förekommer - skatter och sociala avgifter för återbetalning till rederierna uppbärs ju inte inom ramen för detta stödsystem. Enbart sjömännens nettolöner utbetalas. Men då de sociala inbetalningarna inte förutsätts ingå i den utvidgade åländska kompetensen, så kan det tänkta nettolönesystemet enbart omfatta inkomstskatterna och inte lönebikostnaderna, vilka

¹⁷ Observera att i dessa 40 miljoner euro även innefattar 17 miljoner som enligt nettoprincipen inte betalats in till staten och därmed inte heller återbetalats.

alltså även fortsättningsvis skulle handhas inom ramen för det finska bruttosystemet. Det här betyder i klartext att det framtida subventionssystemet för den åländska rederinäringen skulle innehålla element av netto- (löneskatter) såväl som bruttostöd (lönebikostnader). I utredningens modellsimuleringar har dock av tekniska skäl såväl löneskatterna som de sociala avgifterna hanterats enligt "bruttomodellen".

I detta sammanhang bör också noteras att de icke-åländska ombordanställdas status som källskatteskyldiga gör att den åländska beskattaren - oavsett om ett brutto- eller nettostöd tillämpas - inte är ansvarig för någon kompensation till deras hemkommuner. Källskatteförfarandet känner nämligen inte till någon sådant, vilket också illustreras av det faktum att den svenska staten inte ersätter berörda åländska kommuner för det "bortfall" av kommunalskatt som det faktum en del av deras invånare jobbar ombord på svensk-registerade fartyg innebär.¹⁸

Det är avslutningsvis viktigt att hålla i minnet att ovanstående data och kostnader gäller år 2007. Sedan dess har flera utflaggningsbeslut tagits, något som gör att de statliga restitutionskostnaderna överförs på det nya flagglandet, och därmed minskar i förhållande till ovanstående uppgifter. Om utflaggningarna fortsätter under de närmaste åren så kan vi i slutänden hamna i en situation där de statliga (restitutions-)kostnaderna för den åländska sjöfarten helt marginaliseras.

¹⁸ Detta gäller naturligtvis även för de som jobbar ombord på åländska och finska fartyg men som bor utanför Finland/Åland och därmed hör till kategorin källskatteskyldiga.

4. Använda källor och dataunderlag

4.1 Studiens basår

De i denna utredning genomförda simuleringarna förutsätter en utgångspunkt, ett "basår", som alla framskrivningar (scenarier) utgår från. Det valda basåret är 2005. Orsaken är att detta år är det senast tillgängliga för vissa av de data som studien kräver. För 2006 och 2007 saknas nämligen för simuleringarna viktiga delar av det nödvändiga dataunderlaget, framför allt rörande sysselsättningsstrukturen och delar av underlaget för de åländska nationalräkenskaperna.

4.2 Befolkningsdata

Såväl den underliggande SAM-databasen¹⁹ som simuleringarna kräver tillförlitliga data om befolkningens åldersstruktur. Alla basdata är här hämtade från det mycket tillförlitliga *befolkningsregistret*. För att kunna modellera befolkningsutvecklingen under de år som simuleringarna gäller förutsätts dock prognosantaganden om fertilitet och mortalitet samt även om flyttningsrörelsen. För den åländska befolkningen specifika fertilitets- och mortalitetskvoter har använts. Flyttningsrörelsen hanteras däremot i studien som en endogen variabel. Det här betyder att varje scenario genererar sitt eget flyttningsnetto.

4.3 Arbetsmarknadsdata

För att i modellen och simuleringarna beskriva arbetsmarknaden på ett rättvisande sätt behövs data för utbud och efterfrågan på arbetskraft. De primära källorna för i studien använda arbetsmarknadsdata är den officiella *sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistiken*. Båda dessa källor är av god kvalitet och ger därtill viktig kompletterande information. I sysselsättningsstatistiken redovisas antalet anställda i olika branscher. Den här statistiken ger också nödvändig information om in- och utpendlingen till/från den åländska arbetsmarknaden, något som är av särskilt intresse för hanteringen av sjöarbetsmarknaden. Huvuddelen av de sysselsatta ombord på det ålandsregisterade tonnage är ju inpendlare bosatta utanför Åland. Ålänningar som arbetar ombord på fartyg under annan flagg registreras däremot i den här statistiken som utpendlare.

¹⁹ Akronymen SAM står för "Social Accounting Matrix". För en närmare beskrivning av den underliggande modellstrukturen samt den här använda scenariotekniken, se nästa kapitel.

Arbetslöshetsstatistiken ger viktig information om arbetsutbudets storlek i förhållande till efterfrågan på arbetskraft. På Åland är arbetslösheten allmänt sett låg, vilket innebär att studien måste kunna hantera en "nästan-noll" arbetslöshet utan att modellens stabilitet förloras. Detta kräver i sin tur ett antagande om den underliggande s.k. "friktionsarbetslösheten" som här inte antas kunna underskrida 1 procent.

För att kunna genomföra simuleringarna krävs även data om arbetskraftens lönenivåer och rörligheten till och från Åland. Eftersom vi här talar om den framtida löneutvecklingen (och därmed den privata konsumtionen) och befolkningsutvecklingen (och därmed arbetskraftsutbudet), så förutsätter detta i sin tur att vissa antaganden görs om den åländska lönebildningen och flyttningsrörelsen.

När det gäller lönenivåerna så bygger utredningen på befintlig åländsk *lönestatistik* som är av god kvalitet. För att kunna säga något om de framtida lönenivåerna krävs även ett grundläggande antagande. Detta är att den framtida lönebildningen avgörs i centraliserade förhandlingar mellan arbetsgivare och fack, något som också antas innebära att lönerna inte kan sjunka (i reala termer). Det här betyder i sin tur att ökningen i lönesumman enbart kan minskas om arbetslösheten stiger.²⁰

Den åländska arbetsmarknaden påverkas mycket av flyttningsrörelsen. Denna redovisas i utredningens kanske allra säkraste statistiska källunderlag, nämligen *befolkningsstatistiken*. Flyttningsrörelsens framtida utveckling är dock beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen (och särskilt då arbetslösheten) och varierar därmed med olika antaganden och scenarioutfall.

4.4 Uppgifter och antaganden om företagen och deras verksamhet

Utredningen förutsätter även en hel del data om företagen och deras aktiviteter. En viktig källa är i detta sammanhang *företagsregistret*. I övrigt har här använts de olika data och skattningar som de av den finländska nationella statistikmyndigheten SC (Statistikcentralen) framtagna *regionalräkenskaperna* för Finland där även Åland ingår. Kompletterande material från de av ÅSUB framtagna egna åländska *nationalräkenskaperna* har även använts. Såväl de finländska regionalräkenskaperna som de åländska nationalräkenskaperna måste allmänt taget anses som relativt tillförlitliga, även om materialet bygger på en del skattningar och antaganden. Det största problemet torde här finnas hos de av SC framtagna regionalräkenskaperna som

²⁰ Här används en dynamisk s.k. Phillips-kurva som beskriver förhållandet mellan lönebildning och arbetslöshet. Parametervärden i denna kurva är hämtade från litteraturen (Vaitinen 2004, Kinnunen 2005) samt den åländska lönestatistiken.

för Ålands del har ett alltför högt sparande. I regionalräkenskaperna redovisas i och för sig inte det regionala sparandet, men om man utgår från det underlag som använts hamnar det åländska sparandet på ca 25 procent vilket är minst fem gånger större än det verkliga sparandet (som genomsnittligt ligger någonstans på nivåerna kring 5 procent).²¹ Grundorsaken till den överstora åländska sparkvoten torde återfinnas i en underskattning av den åländska konsumtionens storlek (vilket bl. a. hänger samman med svårigheterna att på ett säkert sätt fastställa turistkonsumtionen och ålänningarnas utlandskonsumtion), något som i sin tur påverkar bedömningen av storleken på konsumtionsskatterna och som vi därför återkommer till nedan (avsnitt 4.7).

På basen av uppgifterna från regional- och nationalräkenskaperna skattas följande tre utgångsvariabler för modellen:

- den branschmässiga koncentrationen (som i sin ur används som en grov indikation på konkurrensen inom näringslivet)
- de årliga avskrivningarna (kapitalförslitningen mätt som en andel av den totala kapitalstocken)
- branschernas investeringsnivåer för "modellbasåret" 2005

Med utgångspunkt i olika delar av samma källmaterial, samt den relevanta forskningslitteraturen, görs också grova tidsseriebaserade skattningar av följande fem för simuleringarna nödvändiga beteendeparametrar:

- substitutionselasticitet mellan arbete och kapital
- substitutionselasticitet mellan förädlingsvärde och insatsvaror och -tjänster
- kapitalstockens trendmässiga tillväxttakt
- produktivitetens ökningstakt
- skalfördelar i produktionen (s.k. *returns to scale*)

Samtliga ovan nämnda utgångsvariablers och beteendeparametrars värden presenteras i rapportens Bilaga II.

4.5 Hushållens konsumtion

För att kunna bygga den underliggande modellen och genomföra simuleringarna förutsätts goda kunskaper om hushållens konsumtionsmönster och -nivå. När det gäller uppgifterna om hushållens konsumtionsmönster, beställde ÅSUB av SC en - inom ramen för en större landsomfattande undersökning - utvidgad studie av *de åländska*

²¹ I Finland som helhet har sparkvoten under senare år legat kring noll. Orsaken till den något högre åländska sparkvoten beror främst på större andelen kapitalinkomster samt de generellt högre inkomsterna på Åland.

hushållens konsumtion.²² Den åländska delen av studien som genomfördes 2006 bygger på ett representativt urval av hushåll och deras årliga konsumtionsmönster, inklusive inköpen på färjor samt utanför Åland. Uppgifterna om hushållens konsumtion har även använts som en av källorna för att fastställa den korrekta nivån på de samlade åländska konsumtionsskatterna (se vidare avsnitt 4.7 nedan).

Även om det förhållandevis låga antalet hushåll i urvalet (154 stycken) gör att det finns en viss osäkerhet inbyggt i resultatet, så måste det ändå anses som tillräckligt tillförlitligt för att kunna användas i denna studie för att göra en uppskattning av de konsumtionsfunktioner som modellen kräver. Ett särskilt problem är dock hushållens sparande då konsumtionsstudiens definition av sparande avviker från de åländska nationalräkenskaperna och de alternativa data som framkommer ur SCs underlag och antaganden som - vilket redan påpekats ovan - är alltför högt.²³ I denna studie har sparkvoten för basåret 2005 utgående från resultaten från hushållskonsumtionsstudien samt tillgängliga nationalräkenskapsdata skattats till ca 5 procent. Sparkvoten har dock minskat under åren efter 2005 och har för åren 2006 - 2008 halverats till 2 - 3 procent.

4.6 Den offentliga sektorn och icke-vinstdrivande organisationer

Landskapsregering ingår i modellen som en offentlig institution. Likaså representeras Ålands 16 kommuner av ett eget konto. Deras konsumtion av olika produkter baserar sig på uppgifter från de ovan nämnda *regionalräkenskaperna*, medan andra uppgifter är hämtade från *LRs bokslut* samt för *kommunernas ekonomi- och verksamhetsstatistik*. ÅSUBs egna bearbetningar av de två sistnämnda typerna av källmaterial i samband med produktionen av de åländska *nationalräkenskaperna* har även använts. Uppgifterna om statens samt de statligt reglerade social- och pensionsfondernas inkomster från och utgifter för Åland är hämtade från *SCs regionalräkenskaper*. Beträffande de statliga skatteinkomsterna har dock vissa korrigeringar (konsumtionsskatterna) och kompletteringar (beskattningen av ombordanställda bosatta utanför Åland) gjorts - se vidare nedan (4.7).

Självstyrelsens (dvs landskapsregeringens/lagtingets) utgifter baseras i allt väsentligt på de data som publiceras i *Landskapsregeringens bokslut*, alltså i det här fallet bokslutsuppgifterna för 2005.

Uppgifterna om kyrkans och de ideella organisationernas ekonomi har hämtas från Statistikcentralens regionalräkenskapsmaterial för år 2005, samt delvis även från

²² Denna publicerades i ett statistikmeddelande från ÅSUB (NA 2008:3)

²³ Problemet med den för höga sparkvoten hänger i sin tur samman ett antagande om en alltför låg åländsk konsumtion. Se vidare avsnitt 4.10 nedan.

Marttila (2007).

De statliga skatteöverföringarna samt de egna inkomster som utgör självstyrelsemyndigheternas ekonomiska bas liksom statens övriga utgifter på Åland behandlas särskilt i nästa avsnitt. I detta sammanhang tas även de från statsbudgeten formellt fristående men ändå genom stöd och överföringar till statsekonomin nära anknutna social- och pensionsfonderna upp. De olika myndigheternas och institutioners ekonomiska under- eller överskott hanteras i modellsimuleringarna som upplåning alternativt sparande för att få inkomsterna och utgifterna att balansera mot varandra.

Det ovan nämnda källmaterialet måste anses vara av fullt tillräcklig täckning och kvalitet för att kunna användas i studien.

4.7 Det statliga skatteunderlaget

Uppgifterna om de direkta statliga skatterna har sammanjämkats från olika källor. Underlagsdata rörande dessa skatter bygger på skattestyrelsens register och de redovisningar som görs av Ålandsdelegationen och kan anses vara mycket tillförlitliga. Under utredningens basår (2005) uppgick de på detta sätt redovisade totala statliga direkta inkomst- och förmögenhetsskatterna till drygt 100 miljoner euro. Härtill kommer så ca 10 miljoner euro i statskatter från ombordanställd personal inom åländska rederier bosatta i Finland utanför Åland.²⁴

Beträffande de indirekta konsumtionsskatterna - alltså moms, försäkringsskatter och diverse acciser - är dataunderlaget mer problematiskt. Åland ingår i det finska mervärdesskattesystemet och någon heltäckande statistik som visar den exakta fördelningen av de olika skatterna mellan landets olika delar existerar inte. Orsaken är att momsen uppbärs i flera olika led - i princip vid varje enskild leverans mellan de olika inblandade företagen. Momsuppbörden ger därför upphov till ett omfattande redovisningssystem där skatten från momsbelagda inköp i tidigare led dras av så att varje företag i slutänden gör en nettoinbetalning som motsvarar sin del varans/tjänstens förädlingsvärde. Den faktiska skatten bärs dock alltid fullt ut av den slutliga konsumtionen i den region där denna sker.²⁵

Införandet av den s.k. skattegränsen mellan Åland och omvärlden²⁶ har gjort att i princip alla varuflöden över den åländska gränsen numera registreras som skattefria,

²⁴ Denna del av de ålandsgenererade statliga inkomstskatterna ingår inte i SC's data över statens inkomster från Åland.

²⁵ För en detaljerad genomgång av momsuppbördssystemet och dess olika led, se Skattestyrelsen (2004, 2007).

²⁶ För att säkra fortsatt skattefri ombordförsäljning inom färjnäringsen erhöll Åland i sitt anslutningsprotokoll till EU status som tredje land med avseende på all indirekt beskattning, något som i sin tur förutsatte att en form av "skattegräns" etablerades kring Åland.

något som möjliggjort ett relativt tillförlitligt underlag gällande fördelningen av underlaget för *varuskatteintäkterna* mellan Åland och Finland. För den mycket omfattande tjänstehandeln (som inkluderar all elektronisk "mjukvaruhandel" och är betydligt större än varuhandeln) saknas en sådan fungerande skattegräns vilken på ett korrekt sätt anger på vilken sida om gränsen som skatten hör hemma.²⁷ Den av de åländska företagen redovisade momsens gällande all tjänsteförsäljning till övriga Finland är alltså - trots att den registreras på Åland - inte genererad av den åländska konsumtionen utan hör hemma på annat håll i Finland. Det omvända gäller all tjänsteimport från Finland till Åland där den genererade momsens hör hemma på Åland - även om den i huvudsak registreras som inbetalningar från finska företag. Detta gäller även all tjänsteimport som går till slutkonsumtion på Åland via finska leverantörer.

För att kunna få fram den av den åländska ekonomin och de åländska konsumenterna (inkl. turister) genererade momsens måste man därför - utgående från statistiken över de åländska företagens momsbelagda försäljning - via en rad olika kompletterande källor skatta de av Åland faktiskt genererade konsumtionsskatterna. De olika källor som används för detta är följande:

- SC's regionala input-outputstudie från 2002
- SC's Input-outputtabeller för hela Finland
- SC's beräkningar av statliga inkomster per landskap 2002-2006
- Den nyligen genomförda hushållskonsumtionsstudien (se avsnitt 4.5)
- Mervärdesskatteregistrets uppgifter om de åländska företagens momsinsbetalningar
- De åländska nationalräkenskaperna (referensuppgift)

Bland dessa källor måste *momsregistret* anses vara det mest tillförlitliga. Enligt detta var de åländska företagens bruttomoms under utredningens basår 158 miljoner euro.²⁸ I denna ingår dock inte den delen av den åländska konsumtionen som levereras av företag verksamma på Åland som är registrerade i andra delar av Finland (t ex Alko, Sonera, Sinebrychoff m.fl. liksom samtliga företag med tillfällig näringsrätt inom t ex byggsektorn). Å andra sidan inkluderas här också en del åländska företags momsbelastade verksamhet vid arbetsställen utanför Åland. En betydligt större felkälla är dock hanteringen av den dubbelregistrering av moms som handeln mellan företagen inom Åland ger upphov till samt de ovan nämnda problemen med tjänstehandeln till/från Åland.

²⁷ För en beskrivning av särreglerna för varu- och tjänstehandeln mellan Åland och Finland, se Skattestyrelsen 2007, mom. 4.14)

²⁸ Under 2006 uppgick motsvarande bruttomoms till 176,5 miljoner euro och 2007 till 191,4 miljoner euro.

Genom att utnyttja data från de tre förstnämnda SC-källorna ovan kan "dubbelmomsen" samt den överskattning av den åländska delen av momsens som tjänsteexporten (till Finland) under 2005 gav upphov till²⁹ uppskattas till drygt ca 65 miljoner euro. Detta ger en kvarvarande faktiskt åländsk moms på drygt 90 miljoner euro, varav drygt 40 miljoner i nettoinbetalningar och ca 50 miljoner euro i importrelaterad moms (från eller via Finland). Förutom de ovan nämnda problemen med finländska företag med tillfällig verksamhet på Åland och åländska företag med arbetsställen i Finland så bör denna siffra ligga rimligt nära den av åländska aktörer genererade momsens under utredningens basår.

En kontroll av resultatet (93 miljoner) mot dels en noggrann genomgång av data över den åländska totalkonsumtionen utgående från den tidigare nämnda *hushållskonsumtionsundersökningen*, input-output data rörande den åländska ekonomin samt de indirekt skatter som fås från de *åländska nationalräkenskaperna* bekräftar också en total "moms-kaka" för Åland på ca 90 miljoner under år 2005. Det sistnämnda beloppet (ca 90 miljoner euro) bör alltså kunna betraktas som en miniminivå för den ålandsgenererade totala momsens under detta år, en statlig momsintäkt som vi i denna utredning också använder som utgångsvärde för simuleringarnas basår.

De resterande indirekta varuskatterna bestående av diverse statliga punktskatter i form av alkohol- och tobaksskatter, läskedrycksskatter och energiskatt. Här finns ingen regionaliserad registerstatistik, varför den åländska delen av dessa statliga intäkter måste skattas utgående från den åländska konsumtionen (inkl. turistkonsumtion) samt dessa skatters för hela Finland genomsnittliga storlek i förhållande till momsens. En sådan skattning ger vid handen att de totala ålandsgenererade intäkterna från denna typ av varuskatter under basåret stannade vid ca 25 miljoner euro.³⁰

Härtill kommer så en grupp av mindre statliga produktskatter och skattelikhande avgifter såsom bil- och fordonsskatter/avgifter, avfalls- och oljeskatter etc. Även i dessa fall saknas fullvärdig regionaliserad statistik, men enligt SCs skattningar (som främst baseras på befolkningsmängd och inkomster) uppgick dessa under utredningens basår 2005 till drygt 10 miljoner euro. Två speciella skatter/avgifter som tillkommer Åland men som uppbärs av staten för att i efterhand återbetalas till självstyrelsen är den s.k. lotteriskatten samt avgifterna på apoteksförsäljningen. Under 2005 uppgick dessa tillsammans till 3,6 miljoner euro.

²⁹ Här bör observeras att av den del av åländska tjänsteexporten till Finland som är relaterad till sjötransporter och befriad från skatter per definition inte ingår i den här statistiken och därför inte snedvrider resultatet.

³⁰ Om Åland övertar mervärdebeskattningsbehörigheten så faller merparten av dessa redovisningsproblem bort. All import från Finland beskattas fullt ut med gällande åländsk konsumtionsskatt vid införseln samtidigt som all försäljning till Finland är skattefri vid utförseln från Åland (observera här att Åland står utanför EUs "konsumtionsskatteterritorium", varför dessa principer även skulle gälla för Ålands handel med resten av Unionen - och även för resten av världen).

4.8 Den statliga finansiella balansen 2005

Någon regelrätt och i alla avseenden helt säkerställd statlig "budgetbalans" för Åland låter sig inte göras. Förutom att en del av underlagsmaterialet - som framgått ovan - utgörs av skattningar, så finns det inget objektivt sätt att avgöra vad som skall ingå eller inte ingå i den balansen. Den SAM-databas som utredningen bygger sina simuleringar på är inte heller organiserad på det sättet. Om man lyfter ut de statliga inkomst- och utgiftsflödena i modellen (inkl. hela sjöfartssektorn) fås dock följande resultat.

De samlade statliga direkta³¹ och indirekta skatterna från Åland uppgick under utredningens basår 2005 till sammanlagt ca 239 miljoner euro. På utgiftssidan har vi en sammanlagd överföring till Åland under detta år på 197 miljoner euro i form av "klumpsumma" och "flitpeng".³² Utöver detta återbetalade staten lotteri- och apoteksavgifter på 3,6 miljoner euro. Den samlade direkta statliga överföringen till självstyrelsen under utredningens basår uppgick därmed till strax under 201 miljoner euro. Utgifterna för statens egen verksamhet på Åland (länsstyrelse, tull, sjöbevakning, skatteadministration, lantmäteri etc) under samma år 14,7 miljoner euro.

Det här betyder att de samlade statliga skatteintäkterna under det aktuella året täckte statens utgifter för överföringarna till självstyrelsen plus kostnaderna för de egna aktiviteterna på Åland - och även gav ett överskott på knappa 24 miljoner euro.

Utöver dessa utgifter för självstyrelsen och sina egna aktiviteter hade dock staten ytterligare utgifter på ca 42 miljoner euro i form av olika typer av näringsstöd, främst då återbetalningar till rederierna av samtliga de ombordanställdas skatter (inkl. de kommunala) och sociala avgifter (dvs täckande av underskott i den berörda "fondekonomin") samt den statliga delen av jordbruksstödet. Om man tar detta med i kalkylen skulle staten detta år haft ett underskott i sina betalningsströmmar till/från Åland på i storleksordningen ca 18 miljoner euro.

Det är dock viktigt att här ännu en gång påminna om det faktum att detta "budgetunderskott" är helt beroende av *definitionen* av statens intäkter och kostnader för Åland, och att utfallet med andra definitioner och beräkningsmetoder därför blir annorlunda. I ovanstående "nettobalans" ingår sålunda inte Ålands andel av de allmänna statliga förvaltningskostnader som även kan beröra enskilda ålänningar som finska medborgare. Dessa ger ju inte upphov till något finansiellt flöde mellan Åland och staten och innefattas därför inte i den åländsk SAM-databasen. De är också ytterst svåra

³¹ Inkl. beskattningen av utomåländsk fartygspersonal.

³² Den i utredningen använda samlade överföringen från staten tillsjälvstyrelsen på 197 miljoner euro avviker med 6 miljoner från det officiella bokslutets 203 miljoner euro. Orsaken är att utredningen här räknat med de slutliga överföringar som faktiskt inbetalades under detta år.

att beräkna på ett rättvisande sätt då de ju i allt väsentligt utgörs av fasta kostnader för upprätthållande av landets centrala statsfunktioner.

En ekonomiskt sett betydligt tyngre sak är dock det faktum att in- och utbetalningarna till/från de statligt reglerade socialfondssystemet i dataunderlaget hålls utanför de redovisade statliga betalningsströmmarna till/från Åland. En av grundpremisserna för denna utredning har också varit fortsatt statlig behörighet över socialfondsekonomin. De åländska in- och utbetalningarna till socialskyddssystemet finns dock med i utredningens SAM-dataunderlag som en särskild "myndighetspost" och kan därför avläsas. Under det aktuella året (2005) översteg inbetalningarna från Åland till de riksomfattande social- och pensionsfonderna motsvarande utbetalningar till Åland med hela 78 miljoner euro.³³

Denna siffra överskattar dock det åländska överskottet i socialfondssystemet med ca 14 miljoner euro. Orsaken är att de inbetalningar som är knutna till de ombordarbetsplatser som besätts av utanför Åland bosatta finländska sjömän registreras som en inkomst från Åland, samtidigt som motsvarande utbetalningar registreras på orter där den berörda arbetskraften bor. Om hänsyn även tas till detta får vi ändå ett åländskt överskott i systemet under 2005 på ca 64 miljoner euro.³⁴ Det här betyder i klartext att Åland "subventionerade" det riksomfattande socialfondssystemet genom ett betalningsöverskott som i princip reducerade statens behov av budgetöverföringar till systemet (bl. a. för att täcka kostnaderna för restitueringen av de sociala avgifterna) med motsvarande belopp. Tas hänsyn till det detta med i bilden, så vänds det ovan nämnda underskottet på ca 18 miljoner euro till ett överskott på i storleksordningen ca 46 miljoner euro.

4.9 Självstyrelsens övriga medel och skattelikhande intäkter

Utöver de statliga överföringarna till självstyrelsen tillkommer så det stöd som härrör från EU men som förmedlas till Åland via statens budget.³⁵ Självstyrelsemyndigheterna

³³ Här skall framhållas att detta inte är något enstaka exceptionellt årsutfall. Tvärtom så ligger det åländska underskottet i den riksomfattande "socialfondbalansen" regelmässigt på nivåerna kring 80 miljoner euro.

³⁴ Förklaringen till det stora överskottet i de åländska inbetalningarna till det riksomfattande socialförsäkrings- och pensionssystemet är de jämfört med riksgenomsnittet betydligt lägre socialförsäkringskostnaderna för de åländska löntagarna och pensionärerna. Orsaken är här bl a de låga åländska arbetslösheten, det höga arbetsmarknadsdeltagande och de låga skade-, sjukfrånvaro- och läkemedelskostnader per capita på Åland jämfört med Finland som helhet (se t ex STAKES 2007 och NOMESCO 2006). I genomsnitt täcker de åländska löntagarnas egna inbetalningar till alla utbetalningar till Åland. De åländska arbetsgivarnas del av de obligatoriska socialkostnaderna fungerar därmed i realiteten som ett nettotillskott till socialförsäkringssystemet som helhet.

³⁵ I SCs statistik över de statliga utgifterna för Åland ingår EU-stöden som en statlig kostnad för Åland. På grund av detta och av tekniska förenklingsskäl har EU-stödet även i denna utrednings SAM-databas hanteras som ett statligt stöd till Åland.

uppbär också för egen del en lång rad av olika typer av skattelikhande avgifter samt erhåller därtill rätt betydande intäkter i form av avkastning från framför allt affärsdrivande verk som Posten Åland och de årliga överskotten från speloperatören PAF. Enligt *Landskapsregeringens bokslut* för budgetåret 2005 uppgick EU-medlen till 3,4 miljoner euro. De sammanlagda intäkterna från postens överskott samt överföringen från PAF uppgick samma år till strax under 10 miljoner euro. Härtill kommer så en del mindre avgifter av skattenatur (ca 0,6 miljoner euro) samt ytterligare en mängd olika avgifter för service och verksamhet (t ex bilbesiktning, trafikintäkter, försäljning av tjänster etc) på sammanlagt ca 34 miljoner euro.

4.10 Samlad värdering av dataunderlag och gjorda korrigeringar

Som framgått ovan bygger denna utredning och de simuleringar av olika skattenivåer och arrangemang på en stor mängd data av olika karaktär. Underlaget varierar från mycket säkert, såsom t ex beträffande befolkning och sysselsättning, till en del mer osäkra uppgifter och skattningar av framför allt ekonomisk karaktär gällande t ex konsumtionen och sparandet. På det stora hela kan dock dataunderlaget anses vara tillräckligt gott för att kunna användas som underlag för de gjorda modellsimuleringarna. Där dataunderlaget brister har kompletterande källor kunnat utnyttjas för att få fram rimligt goda skattningar. *De största osäkerhetsfaktorerna ligger därför snarare i de gjorda antagandena om den framtida utvecklingen av olika ekonomiska faktorer; elasticitets- samt konkurrensförhållanden och liknande.*

Då huvudsyftet med denna utredning är att närmare analysera skatternas (och skattestrukturernas) vidare samhällsekonomiska effekter, så är bästa möjliga underlagsdata gällande den åländska (statliga) skattebasen naturligtvis av största betydelse. Som framgått ovan har det dock funnits en del brister i det existerande statistiska underlagsmaterialet över de statliga konsumtionsskatterna från Åland. Den omfattande åländska sjöfarten medför även vissa svårigheter när det gäller registreringen av de statliga inkomstskatter som genereras inom den åländska ekonomin. Vi skall därför avsluta detta kapitel med att närmare diskutera de två grundproblem som detta främst handlar om och hur dessa beaktats och lösts inom ramen för denna utredning.

Problemet med inkomstskattestatistiken är att den utgår från en situation där Åland utgör en integrerad del i den statliga beskattningen, vilket i och för sig är korrekt, men som leder till att en del av den faktiska åländska skattebasen lämnas utanför statistiken över de Ålandsgenererade statliga skatteinkomsterna. Det handlar här om beskattningen av de ombordanställda (inkomstskatt). Skatteinkomsterna har istället i den officiella statistiken räknats som genererad i de regioner i Finland utanför Åland där sjömännen är

bosatta.

Bortfallet av den av de åländska ombordarbetsplatserna genererade statliga inkomstskatten har dock inte varit något problem för utredningen. Grundantagandet för scenariokonstruktionerna såväl som de gjorda och simuleringarna är nämligen att den framtida sjöfartspolitikerna - oavsett beskattningens huvudman - skall bygga på ett restitutionssystem som innebär att samtliga löneskatter kvarblir hos rederiet (nettolöner) alternativt oavkortat återbetalas till rederierna (bruttolönesystem).³⁶

Det andra och betydligt större problemet är att den åländska konsumtionsskattevolymen visat sig vara för låg i SCs regionala fördelningar. Grundproblemet är en generellt sett för låg skattning av den samlade åländska konsumtionsnivån, något som i sin tur lett till för låga moms- och andra punktskatteintäkter (samt en alltför hög åländsk sparkvot, se avsnitt 4.6 ovan). Orsaken är att SCs skattning av den Ålandsgenererade varu- och tjänstebeskattningen primärt utgår från den bosatta befolkningens konsumtionsnivå, något som gör att den landbaserade turismens konsumtionsskatter tenderar att underskattas. Man utgår därtill också, av förståeliga skäl, från ett läge där Åland inte har någon egen beskattningsbehörighet, något som bidragit till att man klassificerat den beskattningsbara konsumtion som genereras av åländska rederier i samband fartygsdriften på rutter utanför Åland som icke-åländsk konsumtion.³⁷

I avsnitt 4.7 ovan har dessa problem i uppgifterna över de åländska konsumtionsskattintäkterna beaktats. Där framgår sålunda att de samlade konsumtionsskatterna för basåret 2005 skattats till sammanlagt ca 115 miljoner euro, varav ca 90 miljoner utgörs av moms och ca 25 miljoner av diverse andra statliga konsumtionsskatter. *Detta innebär en uppskrivning av SCs estimering av dessa två typer av konsumtionsskatter med ca 22 miljoner euro, varav ca 17 miljoner gäller ökade statliga momsintäkter och ca 5 miljoner för de övriga berörda punktskatterna skatterna.*

³⁶ Enligt utredningsuppdragets formulering skall scenarierna för en egen åländsk beskattning utgå från ett nettolönesystem vilket skulle innebära att den egna inkomstskatterätten av de ombordanställda "osynliggörs". I det nuvarande bruttolönesystemet synliggörs dessa löneskatter först som en inbetalning och sedan som en utgift i form av återbetalning till rederierna. Det bör här också noteras att ett annat av utredningsuppdragets utgångspunkter var att sjömannens socialförsäkringssystem kvarblir som ett statligt ansvar varför inbetalningarna sam de delar av dessa som restitueras till rederierna fortsättningsvis fungerar inom ramen för dagens statliga "bruttosystem". Se vidare kapitel 3.2 ovan.

³⁷ En komplettering av dataunderlaget på basen av uppgifter från de berörda rederierna gav vid handen att dessa inbetalningar under 2007 uppgick till ca 3,5 miljoner euro, varav huvuddelen görs från leverantörer i Finland utanför Åland.

5. Simuleringsmodell och scenarioverktyg

5.1 Utredningens två centrala verktyg

Basen för de simuleringar av det makroekonomiska utfallet av ett skatteövertagande (utan ändrad skattestruktur samt med olika skattestrukturer) som görs i denna studie, består av en utvecklad form av den i ekonomisk analys så välbekanta allmänna jämviktsmodellen samt en till denna modells databehov anpassad form av input-output tablå. Jämviktsmodellen används för att generera de olika makroekonomiska utvecklingsscenarierna, medan den för ändamålet utökade input-outputmatrisen organiserar statistiska underlagsdata (se kapitel 4 ovan) på ett till simuleringsmodellens behov anpassat sätt. Nedan följer en översiktlig beskrivning av hur dessa två redskap används i föreliggande utredning. Beskrivningen bygger i huvudsak på Kinnunen (2005) samt Reinert & Roland-Holst (1997).³⁸

5.2 Den dynamiska jämviktsmodellen

Inom nationalekonomin har olika former av allmänna jämviktsmodeller varit i användning ända sedan slutet av 1800-talet. Deras användning har dock många gånger varit starkt begränsade av förenklade antaganden om hur de ekonomiska aktörerna fungerar, tekniska problem och bristande dataunderlag. Under senare decennier har dock en snabb utveckling av de allmänna jämviktsmodellerna och deras användbarhet skett, inte minst tack vare den lavinartade tillväxten i datorkapacitet samt ett allt bättre statistiskt dataunderlag. Till de viktigaste förbättringarna hör att de utvecklats till att omfatta en allt mer finfördelad produktionsstruktur samt att den "dynamiserats", dvs förmår generera en serie av över tiden (från år till år) kumulativt anpassade makroekonomiska utfall. Det är alltså möjligt att simulera fram olika ekonomiska utvecklingsscenarier där utfallet under scenarioperioden genereras varje år för sig för att därefter (rekursivt) användas som utgångspunkt för simuleringen av utvecklingen under påföljande år.

Den utvecklade modellen, som på svenska skulle kunna kallas en *numerisk allmän jämviktsmodell*, men som allmänt brukar kallas CGE-modellen (Computable General Equilibrium), har framför allt utvecklats i policynära miljöer med syfte att analysera de

³⁸ Beskrivningen är här översiktlig och syftar endast till att ge läsaren en grov bild av hur dessa två redskap använts i utredningen. För en mer ingående teknisk beskrivning av de här använda modell- och databaskonstruktionen och hur de tillsammans genererar olika ekonomiska utvecklingsscenarier, se dessa två källor.

samhällsekonomiska effekterna av olika typer av politik. Exempelen på sådana CGE-baserade analyser är många och gäller bl a politikområden som internationell handel, beskattning, arbetsmarknad och regional utveckling. I dagsläget är den här typen av ekonomiska modeller i aktiv användning i ett stort antal länder runt om i världen.³⁹

Karaktäristiskt för de allmänna jämviktsmodellerna, och så också för den mer utvecklade CGE-varianten, är att de olika aktörerna (hushåll, företag, offentliga sektorn osv) maximerar sina mål (t ex välfärd eller avkastning på kapital) i form av en nyttofunktion med väl definierade restriktioner (t ex budget eller löneinkomst). Det här betyder att utfallet av det i utredningen använda basscenariot (fortsatt statlig behörighet och inga ändringar i skattestrukturen, se vidare kap. 6) i stort kommer att styras av utvecklingen av kapitalstocken och arbetskraften i kombination med gjorda antaganden om tillgängliga reallöner och produktivitetsutveckling.

Beteendet hos vissa aktörer, t ex den offentliga sektorn och dess institutioner, kan dock vara exogent bestämt genom politiska beslut och kan därmed inte härledas ur modellens egen interna dynamik. Detta är särskilt viktigt vid den typ av simuleringar som görs i denna utredning då det ju är de ekonomiska effekterna av externt introducerade policyförändringar som vi är ute efter.

De inducerade policyförändringarna (t ex en höjd eller sänkt skatt) fungerar så att de genererar nya makroekonomiska utfall från och med det år som de introduceras - och att detta bildar utgångspunkt för simuleringen av därpå följande år och så vidare fram till simuleringens slutår. Utredningens basår (2005) hålls fritt från de simulerade förändringarna vilka således introduceras först under åren efter det använda basåret. Det här betyder att det i princip är möjligt att ta hänsyn till alla förändringar i beskattningssystemet under åren mellan 2005 och 2009. Eftersom utredningen saknat fullständig information om samtliga tekniska och andra förändringar som påverkat skattesystemet under de två senaste åren, så introduceras dock de i utredningen använda framtidsscenarierna *de facto* redan 2006.⁴⁰

Simuleringsutfallet (av den introducerade policyförändringen) resulterar i ett årligen justerat nytt modelljämviktsläge där priser och volymer justerats enligt de specifika marknadsantaganden och beteendeparametrar som utredningen gjort. Utöver de i avsnitt 4.4 ovan nämnda beteendeparametrarna tillkommer även antaganden om:

- löneutvecklingen

³⁹ ÅSUBs kompetens inom CGE-området har sålunda upphandlats och utnyttjats av bl a Världsbanken.

⁴⁰ Detta gäller dock inte förändringar i skattebehörighet och skattenivåer, vilka introduceras först från 2010. Se vidare kapitel 6 nedan.

- investeringarnas och avskrivningarnas påverkan på kapitalstocken
- produktivitetshöjning genom den tekniska utvecklingen
- den demografiska utvecklingens påverkan på den offentliga sektorns utgifter

Värdena på dessa antaganden och parametrar bibehålls genomgående i samtliga genomförda scenariosimuleringar. Det här betyder att utfallet i hög grad styrs av att dessa är så bra skattade som möjligt.

Förutom de olika antagandena om policyinducerade förändringar görs varje simulering (eller scenarioutfall) utgående från ett ekonomiskt läge som domineras av ett relativt gott konjunkturläge samt en mera lågkonjunkturpräglad situation. Dessa kompletteras med ett scenario baserat på en mer trendmässig framskrivning av utvecklingen inom ekonomin under det senaste decenniet. Introduktionen av olika konjunkturlägen i simuleringarna påverkar och förändrar utredningens parameterantaganden gällande:

- investeringsvolymen
- sparandet
- exportpriser och exportvolym
- turismefterfrågan

Utgångsantagandena för dessa variabler redovisas närmare i rapportens Bilaga II.

5.3 Databasen och dess uppbyggnad

Modellens databas byggs - som vi redan sett ovan - kring basåret 2005. Samtliga monetära värden (miljoner euro) i dataunderlaget liksom i simuleringarna är satta i detta års priser. De redovisade förändringar i de ekonomiska nyckeltalen under simuleringsperioden gäller alltså reala värden.

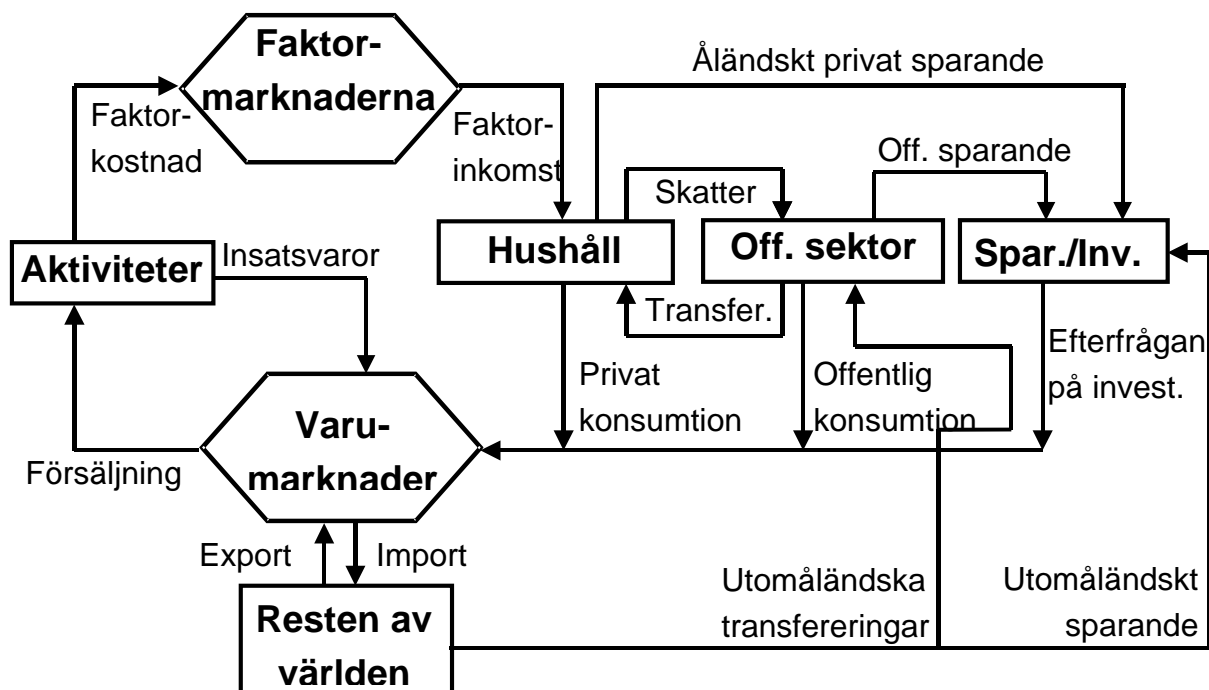
De viktigaste underlagsdata för modellsimuleringarna hämtas från en för den åländska ekonomin särskilt framtagen s.k. *socialräkenskapsmatrix* (SAM, Social Accounting Matrix). En sådan SAM-matrix kan ses som en form av utökad sammanställning av nationalräkenskaper i form av input-output data. Matrisen registrerar penningflöden mellan marknadsproducenterna, offentliga sektorn och hushållen, inklusive turisterna. Den innefattar även transfereringar mellan samhällets olika aktörer, t.ex. i form av flöden av skatter och skattelikhande avgifter som betalas till kommuner, landskapet, staten och socialskyddsfonderna. Dessa i sin tur ger olika sorters transfereringar inom den offentliga sektorn och till hushåll, näringslivet och olika typer av icke-vinstsyftande organisationer.

Marknadstransaktionerna i en SAM-databas redovisas i form av efterfråge- och utbudsdata som avspeglar vem som använder vilka produkter samt vem som producerar dessa med vilken teknologi. "Produktionsteknologin" hänvisar här till den mix av arbete, kapital, insatsvaror och –tjänster som den i matrisen representerade "aktiviteten" använder enligt våra basårsdata. I en SAM indelas alla producenter - såväl de icke-marknadsdrivna inom den offentliga sektorn som de privata företagen - i olika "aktivitetsgrupper" vilka motsvarar den offentliga statistikens olika näringsgrenar.

Detaljnivån i en SAM kan variera med olika behov, men i praktiken begränsas valmöjligheterna av tillgången på data. Dessutom ökar mängden data flerdubbelt med t.ex. antalet branscher i modellen, då antalet nödvändiga parametrar per aktivitet är många. SAM-datamatriken kan även kompliceras betydligt om man väljer att dela in arbetskraften och hushållen i olika grupper.

Matrisens olika grupper av data avspeglar ett flöde av ekonomiska resurser mellan olika insatser, aktiviteter och marknader. I figuren nedan illustreras de ekonomiska flöden som SAM-matrisens data avspeglar.

Figur 1. De ekonomiska flödena i en datamatrik av SAM-typ



"Flödeslogiken" i figuren kan beskrivas med utgångspunkt i t ex faktormarknaden där inkomsterna genereras av produktionsaktiviteterna (Aktiviteter) som via löner och kapitalinkomster (Faktorinkomster) strömmar över till hushållen, den offentliga sektorn och omvärlden (där en del av företagens ägare också finns). Utöver faktorinkomsterna

får hushållen inkomster genom transfereringar från offentlig sektor och från övriga världen. Hushållen använder sina inkomster för konsumtion, skattebetalningar och transfereringar samt en del som sparas. För varje flöde av ekonomiska resurser (löner, investeringar etc) finns i princip ett motsvarande flöde av fysiska resurser (arbetskraft, maskiner, offentlig service etc).

Om vi återgår till den ursprungliga SAM-datamatriisen och dess uppbyggnad i rad- och kolumnkonton så ser denna i något stiliserad form ut som i Tabell 1 nedan.

För varje ifylld "rad- och kolumnruta" (t ex insatsvaror, import, indirekta skatter osv) finns alltså ett monetärt belopp motsvarande kostnader för investeringar, löneutbetalningar, skatter m.m. Det som är viktigt att notera att rad- och kolumnkonton med samma namn summeras till samma belopp, med andra ord att matrisen alltid är balanserad. De samlade beloppen för matrisens rad med "produkter" balanseras alltså alltid med motsvarande belopp för produktkolumnen osv.

Den för utredningens behov konstruerade SAM-databasen gällande år 2005 är uppbyggd helt enligt ovanstående principer och med motsvarande innehåll. Resultatet redovisas i aggregerad form i Tabell 2 nedan.

Tabell 1. SAM-databasens olika element

	Aktiviteter	Produkter	Faktorer	Hushåll	Off. Sektor	Turister	Utländat	Spar. & Inv.	Skatter netto	Totalt
Aktiviteter		Försäljning								Aktivitetens inkomster
Produkter	Insatsvaror			Privat kons.	Off. Kons.	Turistkons.	Export	Investeringar		Produkteffeffrågan
Faktorer	Förädlingsvärde						Pendlings- och kapitalink. från utlandet			Faktorninkomster
Hushåll			Faktorutbet inom Åland		Transf. till hh		Transfereringar från utlandet			Hushållens inkomster
Off. Sektor			Off sektorns faktorninkäfter				Transfereringar från utlandet		Off.sekt. Ink.netto	Off. Sekt.
Turister							Turisters resebudget			Inkomster Turisters resebudget
Utländat		Import	Faktorutbetalningar till utlandet							Utlöde av resurser
Spar. & Inv.				Priv. Sparande	Off.sparande		Sparande från utlandet			till utlandet Sparande
Skatter netto	Skatter - subventioner	Tull & skatt	Skatter från faktorninkomster	Summan av olika skatter		Indir. skatter		Indirekta skatter		Summan av skattebetalningar
Totalt	Aktivitetens utgifter totalt	Produktutbud	Användning av faktorninkomster	Hushållens utgifter	Offentliga utgifter	Turistkons.	Inlöde av resurser från utlandet	Användning av sparande	Användning av skatteinkomster	

Tabell 2. Den aggregerade åländska SAM-databasen för år 2005 (milj. EUR)

	Aktiviteter	Produkter	Faktorer	Hushåll	Off. Sektor	Turister	Utlandet	Spar. & Inv.	Skatter netto	Totalt
Aktiviteter		1609,9								1609,9
Produkter	755,4			386,2	240,4	136,9	651,1	194,6		2364,7
Faktorer	866,2						16,4			882,6
Hushåll			652,9		156,6		12,0			821,5
Off. Sektor			9,9				28,1		469,4	507,4
Turister							159,9			159,9
Utlandet		754,7	133,7							888,4
Spar. & Inv.				79,8	110,4		20,9			211,1
Skatter netto	-11,8	0,1	86,0	355,5		23,0		16,5		469,4
Totalt	1609,9	2364,7	882,6	821,5	507,4	159,9	888,4	211,1	469,4	

Som framgår av tabellen är samtliga kolumn- och radsummor balanserade mot varandra. I "hushållskolumnens" redovisas sålunda hur de åländska hushållens samlade resurser (här även inkluderande de icke-vinstdrivande organisationerna) om 821,5 miljoner euro under 2005 används för konsumtion (386,2 milj.), sparande (79,8 milj.) samt - direkta och indirekta - skattebetalningar (355,5). I "hushållsraden" redovisas på motsvarande sätt hur källorna för hushållens samlade inkomster fördelats på löne- och kapitalinkomster (652,9 milj.), offentliga transfereringar såsom pensioner, utkomststöd och olika typer av bidrag (156,6 milj.) samt löne- och andra inkomster från omvärlden (12,0 milj.). Datastrukturen i SAM-tabellån ovan avbildar därmed den åländska ekonomi och dess flöden mellan olika aktiviteter, aktörer och samhällssektorer på det sätt som krävs för att genomföra utredningens de scenariosimuleringar. Den mer detaljerade SAM-databasen återfinns i Bilaga II.

Som bör ha framgått ovan kan vi avslutningsvis konstatera att SAM-tabellens datauppbyggnad är helt fokuserad på ekonomiska "flöden" snarare än "stockar". Det här betyder att SAM-tabelldata inte gör reda för vad som skulle kunna kallas "balanskontot" för den åländska ekonomin utan det är istället "resultatkonto" som står i fokus. Även den för datakörningarna använda CGE-modellen brister i viss mån i detta avseende, men här tas ändå hänsyn till de största och viktigaste balansposterna såsom ackumulerade kapital- och arbetskraftsresurser samt upplåning.

6. De olika scenarierna - konstruktion och grundläggande antaganden

6.1 Basscenarier utan ändrad skattestruktur

Studien består av två grundläggande framtidsalternativ som med utgångspunkt i givna modellantaganden och basårets data simulerar resultatet av (i) fortsatt statlig kontroll över beskattningen samt (ii) en överföring av skatteansvaret till självstyrelsen, dock utan introduktion av några förändringar i skattestrukturen. Undersökningsperioden sträcker sig ända fram till år 2020, alltså hela 15 år. Under scenarioperiodens första del inarbetas de förändringar i beskattningen och som genomförts fram till och med 2008 (t ex gällande sjöfarten och dess utflaggningar) eller som vid årsskiftet 2008/2009 är beslutade om för åren framöver (t ex reduktionen av matmomsen till 12 %).

De olika antagandena om utvecklingen av den finska makroekonomin (och den överföring till självstyrelsen som detta ger under dagens skatteregim) i kombination med motsvarande antaganden om den åländska ekonomins utveckling (och de skatteintäkter som detta ger vid ett övertagande av beskattningen) är av stor betydelse för det ekonomiska utfallet av ett skatteövertagande. En relativt sett positivare utveckling av finländska ekonomins än den åländska ger nämligen - allt annat lika - ett bättre utfall för nuvarande system - och vice versa. Utfallet beträffande "klumpsumme-ekonomins" utveckling vs egen skatteinkomst påverkas även av gjorda antaganden om den framtida statsbudgetens sammansättning med avseende på skatter och andra typer av avgifter och inkomster.

Antagandena om den framtida utvecklingen av den finländska ekonomin och de statliga budgetinkomster vilka avgör klumpsummans storlek bygger på den i skrivande stund (mars 2009) senast tillgängliga konjunkturinformationen, samt med ÅSUBs egen bedömning av de närmaste årens ekonomiska utveckling. Bedömningen av den närmaste tidens utveckling av den finska ekonomin och därmed också den s.k. klumpsumman storlek utgår från tillgängligt prognosunderlaget från det finländska finansministeriet samt landskapsregeringens finansavdelning. Enligt det här använda underlaget och bedömningarna kommer klumpsumman under innevarande år att (i löpande priser) - jämfört med föregående år - sjunka med som minst 22 miljoner (bästa konjunkturantagande, se vidare avsnitt 6.3 nedan) och som värst med nästan 30 miljoner euro (sämsta konjunkturantagande) Under åren 2010 - 2012 stabiliseras nedgången jämfört med 2008 kring i bästa fall nivåerna 20 - 25 miljoner per år, och i sämsta fall

med upp emot 40 miljoner euro per år. Därefter börjar klumpsumman i takt med den förväntade ekonomiska uppgången att återhämta sig, och är i bästa fall åter uppe på 2008 års nivå år 2016.

6.2 Scenarier med förändrad skattestruktur

I utredningen simuleras utfallet av fyra olika skatteförändringsscenarier, två med utgångspunkt i förändrade konsumtionskatter och två med utgångspunkt i en förändrad inkomstskatt. Utgångspunkten är här det framtidsscenario som gäller en situation där Åland övertagit den statliga beskattningsbehörigheten, alltså scenarioalternativ (ii) i avsnitt 6.1 ovan. Modellsimuleringen av de fyra scenarierna görs i vardera fall i enlighet med de tre ovan beskrivna konjunkturvarianterna. Samtliga i utredningen (exogent) introducerade skatteförändringar gäller enbart den av självstyrelsen övertagna statliga beskattningen. Detta kommer dock i sin tur att även (endogent) påverka de kommunala beskattningen, vilken alltså kommer att kunna variera i de olika scenarierna.

Det två konsumtionsbaserade skattescenarierna är fokuserade på *mervärdeskatten*. I det ena antas en reduktion av dagens totala genomsnittsmoms på strax under 20 procent (19,7) så att den hamnar på nivån kring 15 procent. I övrigt görs inga förändringar i utgångspunkterna - som alltså sammanfaller med grundscenariot för ett skatteövertagande. I det andra momsscenariot induceras istället en höjning av momsen motsvarande ungefär en fjärdedel av dagens genomsnittsmoms, något som skulle göra att den hamnade på nivån strax under 25 procent.

Den andra varianten på dessa skattescenarier utgår från förändringar i den *direkta beskattningen* bestående av fysiska personers inkomstskatter. Företagsbeskattningen lämnas utanför simuleringarna av modelltekniska skäl.

Eftersom den använda modellen gör det svårt att differentiera mellan olika delar av de direkta skatterna, så varieras de i simuleringen som om de vore en enda skatt. Även här introduceras ett hög- och ett lågskattealternativ. I det sistnämnda scenariot simuleras effekterna av en sänkning av det genomsnittliga (statliga) inkomstskattenivån med en fjärdedel, från dagens dryga 12 procent (12,3) till ca 9 procent. I högskattealternativet höjer vi i stället det statliga skattetrycket med en fjärdedel, något som skulle ge ett genomsnittligt statligt skattetryck på nivån strax under 15 procent.

Sammanfattningsvis genererar utredningen alltså följande sex framtidsscenarier:

- Fortsatt statlig skattebehörighet, inga ändringar i skattestrukturen
- Åländskt skatteövertagande, inga ändringar i skattestrukturen
- Skatteövertagande, låg moms
- Skatteövertagande, hög moms
- Skatteövertagande, låga inkomstskatter
- Skatteövertagande, höga inkomstskatter

Då samtliga dessa huvudscenarier genereras i *tre olika konjunkturförlopp* (se vidare nästa avsnitt) växer antalet enskilda scenarier till hela 18 (6 x 3) stycken. Flera av dessa olika skattescenarioutfall är dock i viss mån överlappande, något som underlättar simuleringarna och gör det möjligt att gruppera resultaten i olika typer av effekter på såväl den åländska makroekonomin som skatteunderlaget och den offentliga sektorns ekonomi.

Eftersom varje simulering - och därmed också skattescenarioutfall - i slutänden kan balanseras på flera alternativa sätt (skall balanseringen t ex ske genom ökad/minskad upplåning, justeringar i det privata sparandet/investeringarna, ökade/minskade skatter), så kommer ytterligare ett antal simuleringsresultat att genereras och analyseras närmare.

6.3 Konjunkturantaganden

Som redan framgått ovan (jfr avsnitt 5.2) görs alla scenariosimuleringar i tre konjunkturversioner. Samtliga dessa tre scenarier utgår från att den globala konjunkturedgången som inleddes under hösten 2008 får betydande negativa effekter på den åländska tillväxten. Efter 2009 skiljer sig dock de tre scenarierna åt. Det första, som vi kan kalla *trendscenariot*, bygger på antagandet om en uppgång efter krisåren kring 2008 - 2009 och att ekonomin därefter utvecklas ungefär i enlighet med den långsiktiga trenden från perioden före krisen.

Det andra scenariot, som är det konjunkturmässigt mest positiva, skiljer sig från trendscenariot såtillvida att dagens internationella recession trots allt antas blir förhållandevis kortvarig, och att nedgången för Ålands del blir mindre djup än trendscenariot. För att tydliggöra effekterna av en av högkonjunktur präglad konjunkturbild har tillväxten efter nedgången 2009 - 2010 dock här lagts något över historiska trenddata. Vi kallar därför detta scenario för *högkonjunkturscenariot*.⁴¹

I ett tredje *lågkonjunkturscenario* utgår vi från en längre och mer ihållande global ekonomisk nedgång med en långsam återhämtning som även sätter sin prägel på den

⁴¹ Detta stämmer dock inte för scenarioperiodens första år som i samtliga tre konjunkturantaganden präglas av effekterna av dagens globala nedgång (och utflagging av åländskt tonnage).

åländska makroekonomin för rätt lång tid framöver.

De variabler som används för att genom exogena justeringar generera de olika konjunkturalternativen är (se även 5.2 ovan) en positivare respektive mer negativ utveckling av investeringarna och sparandet, exportvolymerna och -priserna samt turisternas efterfrågan (i land såväl som ombord på färjorna).

6.4 Simulering av de olika scenariernas fördelningseffekter

För att sammanställa en fullständig SAM med flera olika typer av hushåll krävs omfattande information om hushållens inkomster och utgifter. Alla penningflöden mellan hushållen och samtliga övriga ekonomiska aktörer måste kartläggas. ÅSUB har inte haft resurser att inom ramen för denna utredning göra en sådan heltäckande kartläggningar av dessa flöden, varför en något enklare väg att ta fram resultat för olika sociala grupper har valts.

Genom att föra samman olika typer av transfereringar och att anta att modellens förändringar i löne- och kapitalintäkter är lika stora för alla typer av hushåll har vi kunnat ta fram förändringarna för sju typer av hushåll: jordbrukare, företagare, högre tjänstemän, lägre tjänstemän, arbetare, pensionärer samt övriga utanför arbetskraft (inklusive studenter). Resultaten för de olika socioekonomiska grupperna presenteras i kapitel 10.

6.5 Scenarier kan inte likställas med prognoser

Det är viktigt att klargöra skillnaden mellan den här använda scenariotekniken och vad som i vardagligt tal brukar kallas ekonomiska prognoser. En konjunkturprognos sträcker sig som regel betydligt kortare in i framtiden (1-3 år) och är ett försökt att - på basen av kända faktorer - bedöma förutsättningarna för och utfallet av en ekonomisk utveckling i "närtiden". Erfarenheterna från decennier av kvalificerad ekonomisk prognosverksamhet runt om i världen är också rätt tydliga. Ekonomerna är som regel bra på att beskriva och analysera de dagsaktuella förutsättningarna, men har betydligt svårare att bedöma den makroekonomiska utvecklingen på litet längre sikt. Generellt sett kan man säga att prognoserna blir mindre träffsäkra ju längre fram i tiden de sträcker sig. Ekonomiska prognoser där tidshorisonten överstiger tre år innehåller så många osäkra faktorer att de i realiteten blir föga meningsfulla.

Med den typ av scenarioteknik som används i denna studie förhåller det sig annorlunda. Ett scenario, och då särskilt ett som har en så pass lång tidshorisont som tio år eller mera, syftar inte primärt till att på ett realistiskt sätt söka förutsäga den framtida

utvecklingen. Scenarioteknikens huvudsakliga syfte är i stället att skapa en form av kontrollerat "samhällslaboratorium" där man genom att konstanthålla ett antal givna utvecklingsparametrar (t ex befolknings- och teknikutveckling) kan simulera de sannolika makroekonomiska effekterna - allt annat lika - av en ändring i vissa andra ekonomiska faktorer (t ex efterfrågan, skatteuttag). Scenariotekniken skall alltså uppfattas som ett verktyg för att teoretiskt analysera effekterna av externt introducerade förändringar i vissa väl avgränsade ekonomiska parametrar - och inte som en prognos över den framtida ekonomiska utvecklingen.

7. Grundscenarion utan ändringar i beskattningsbehörigheten

7.1 Utgångspunkter

De i detta kapitel redovisade resultaten av modellsimuleringarna *utan av utredarna inducerade ändringar i skattestrukturen*.⁴² I kapitlet utgår vi från *dagsläget vad gäller skattebehörigheten*, alltså fortfarande full statlig kontroll över beskattningen. Scenariernas startpunkt är basåret 2005 och slutåret är 2020. Under åren mellan 2005 och till och med 2009 är alla av utredarna kända förändringar i skattebasen (inkl. utflaggningar, nu senast inom Birka Line) och skattenivåerna (inkl. ändringar i matmomsen och inkomstskatten) integrerade i simuleringarna. Det fulla genomslaget av dessa förändringar fås dock i vissa fall först under 2010. Detta gäller även de senaste årens konjunkturutveckling, där samtliga "konjunkturvarianter" tar sin utgångspunkt i det genomslag i den åländska konjunkturen som den globala kris som inleddes under hösten 2008 förväntas få under de närmaste åren. Även befolkningsutvecklingen påverkas av de olika konjunkturscenariovarianterna.

Scenariot kan - i sina tre konjunkturvariationer - ses som en grundläggande byggsten för samtliga framtidssimuleringar då det ju bildar utgångspunkten och referensen för samtliga "skatteövertagandescenarier". Det här betyder att de antaganden om den generella ekonomiska utvecklingen, befolkningsstrukturen m.m. som görs även är styrande för utvecklingen i alla andra scenarier - vilka alltså kan ses som variationer på de antaganden som grundscenariot är byggt kring.

Ett annan viktig gemensam utgångspunkt för samtliga scenarier är att självstyrelsens och kommunernas utgiftsbalans i simuleringarna för varje enskilt år "låses" så att man *inte kan finansiera en nedgång i inkomsterna med hjälp av minskat sparande alternativt upplåning*. Detta görs för att undvika problemet med hanteringen av den form av på framtiden uppskjuten beskattning som detta skulle medföra, något som i och för sig är vanligt förekommande i den reala världen, men som här skulle försvåra en jämförelse av utfallet mellan de olika scenarierna.

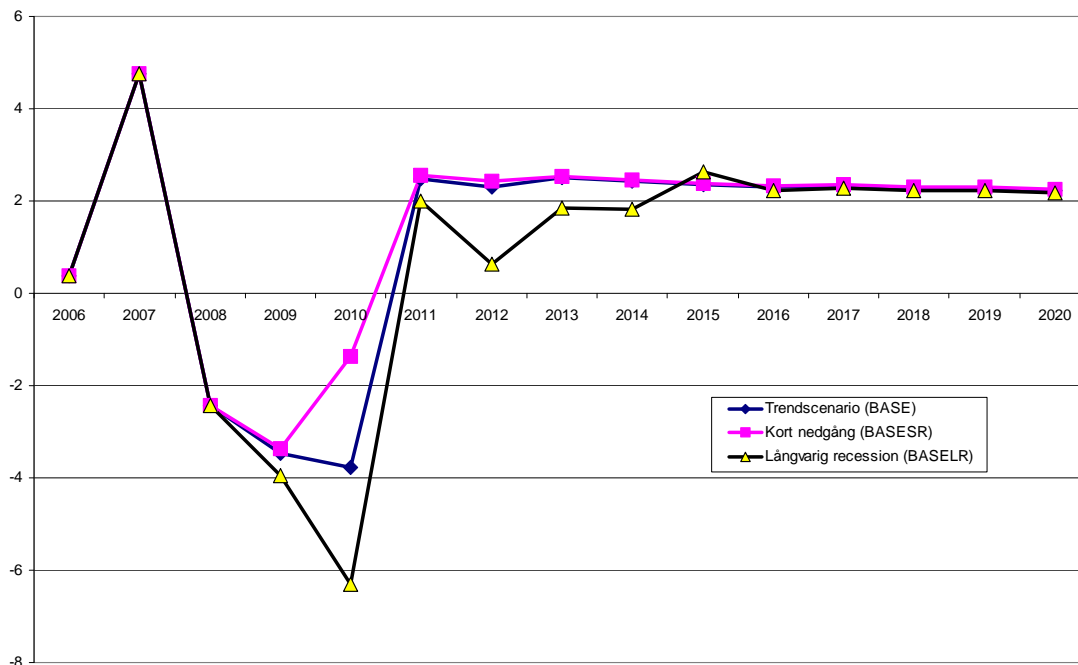
7.2 Makroekonomi och arbetsmarknad

Den åländska ekonomins volymutveckling mätt i termer av BNP-förändring i enlighet

⁴² Den långsiktiga sänkningen av det statliga skattetrycket samt sänkningen av momsen på livsmedel som angivits som mål i gällande finska regeringsprogram (Regeringen 2007) har dock inarbetats i simuleringarna.

med grundscenariots olika konjunkturantaganden framgår av Figur 2 nedan:

Figur 2. Simulerad BNP-förändring (%) i tre konjunkturscenarier

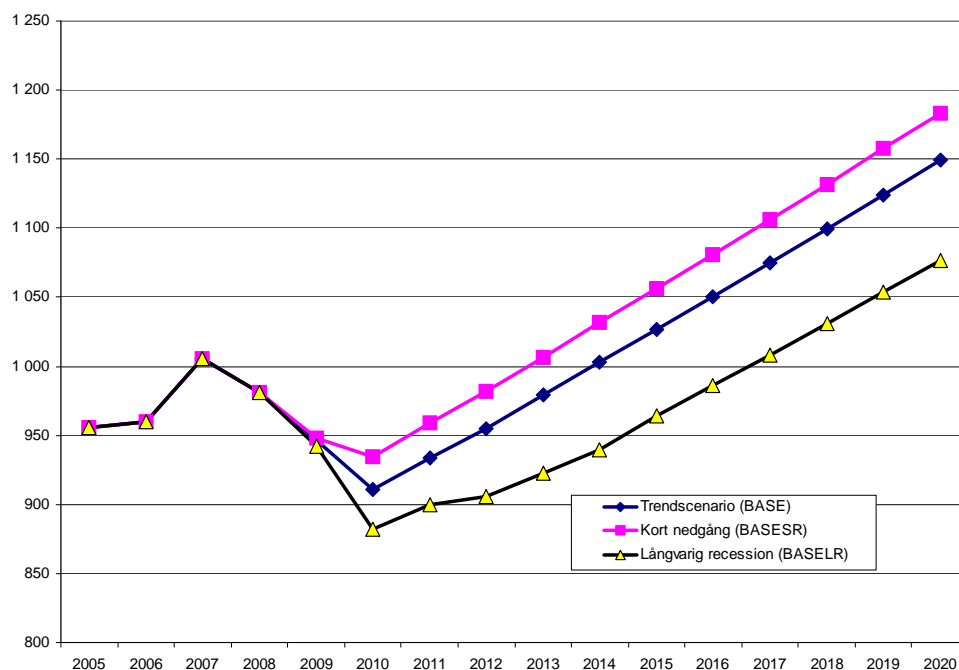


Som tydligt framgår av grafen ovan, slår dagens världsomspännande kris kraftigt igenom i samtliga tre konjunkturantaganden i simuleringsresultaten för 2009 och 2010. Orsaken till nedgången redan under högkonjunkturåret 2008 kan först och främst tillskrivas effekten av utflaggningar av fartygstonnage. I *lågkonjunkturscenariot* leder den ekonomiska nedgången i omvärlden till en negativ tillväxt under 2009 och 2010 på 4 - 6 procent. I det mera "normala" *trendkonjunkturscenariot* begränsas motsvarande nedgång till 2 - 4 procent. Även i vårt mest *positiva scenario* sjunker den åländska ekonomins volymtillväxt under noll åren 2008 och 2010. Därefter sker en snabb återhämtning inom den åländska ekonomin i samtliga tre konjunkturscenarier. I det mer utpräglade lågkonjunkturscenariot kommer återhämtningen först 1 - 2 år senare - och då från en betydligt djupare svacka. På grund av den negativa tillväxten under 2009 och 2010 blir uppgången i relativa tal något kraftigare under 2011 och 2012, för att därefter i samtliga tre scenarier under åren 2014 - 2015 falla tillbaka till den historiskt etablerade genomsnittliga åländska BNP-tillväxtnivån på drygt 2 procent per år.

En BNP-utveckling i enlighet med dessa tre scenarier skulle i vår modell leda till den samlade ekonomisk volymutveckling under åren fram till 2020 som redovisas i Figur 3 nedan:

Figur 3. Scenarioutvecklingen av den åländska ekonomins volym (milj. euro, 2005 år

priser)



Som redan påtalats ovan ledde utflaggningen av åländskt tonnage till en svag tillbakagång i Ålands BNP redan under högkonjunkturåret 2008. Ytterligare utflaggningar i kombination med en snabbt vikande allmän konjunktur ser ut att kunna ge en fortsatt tillbakagång under innevarande och nästa år. Simuleringsresultaten visar att Ålands BNP i reala termer (2005 års priser) under nästa år (2010) som bäst sjunker med ca 70 miljoner från 2007 års toppnivå på dryga 1 miljard euro. Enligt det mest utpräglade recessionsscenarioet skulle nedgången i BNP-volyten bli omkring 120 miljoner euro.

Även om den åländska ekonomin allmänt sett karaktäriseras av stora årliga fluktuationer kring en långsiktigt mer stabil tillväxttrend, så är tillbakagången 2008 - 2010 ovanligt stor. En viktig faktor bakom svängningarna i den åländska BNP-volyten är utvecklingen inom den ekonomiskt så tunga rederisektorn. Vid sidan av den allmänna konjunkturedgången får utflaggningarna av flera fartyg tydliga effekter på den simulerade BNP-utvecklingen under de kommande åren. Utan dessa hade nedgången i Ålands BNP helt uteblivit eller blivit betydligt mindre.⁴³

43 Genom att arbetsplatserna - till skillnad från vid försäljning/konkurs - blir kvar, så drabbas dock inte arbetsmarknaden på samma markanta sätt som förädlingsvärdevolyten och därmed BNP-utvecklingen. Nedgången i BNP motverkas också i viss utsträckning av det faktum att de löner som fortsättningsvis tillfaller de på Åland bosatta sjömännen höjer transfereringar till den åländska ekonomin och därmed även den samlade åländska nationalinkomsten (BNI).

Efter 2010 växer dock åter Ålands BNP i samtliga tre scenarier, men i olika takt. I det mest positiva scenariot passerar sålunda Ålands BNP åter 1 miljardstreck (i fasta 2005 års priser) redan kring 2013. I trend- och recessionsscenarierna tar dock ytterligare något år innan miljardstrecket åter passeras, och vid simuleringsperiodens slut stannar Ålands BNP på nivån kring eller något över 1,1 miljarder euro. I det mest optimistiska scenariot skulle den åländska ekonomins samlade volym vid slutet av simuleringsperioden uppgå nästan till 1,2 miljarder euro.

Utvecklingen inom olika sektorer

En intressant fråga är naturligtvis hur de olika scenariosimuleringarna faller ut för olika delar av den åländska ekonomin, alltså de mera bransch- och sektorspecifika effekterna. En närmare analys av utfallet för det grundläggande *trendalternativet* visar för samtliga branscher en förhållandevis svag eller t o m negativ förädlingsvärdetillväxt fram till 2010. Spridningen mellan "vinnare" och "förlorare" är under nedgången i början av perioden relativt liten. Därefter blir utvecklingen dock betydligt mer positiv samtidigt som spridningen mellan ekonomins olika delar ökar betydligt.

Till de branscher och sektorer som genomgående uppvisar den bästa utvecklingen hör framför allt kvalificerade företagstjänster (IT-bolag o likn, personliga tjänster), handel, tillverkningsindustri (med tonvikt på livsmedelsproduktion), landtransporter (inkl. logistikföretag) samt jordbruk.⁴⁴ Till de delar av ekonomin som utmärks av en över hela simuleringsperioden relativt modest tillväxt hör främst sjötransporter, el- och vattenförsörjning, administration, samt utbildning (de tre sistnämnda "branscherna" domineras av den offentliga sektorn).

Den i såväl relativa som absoluta tal största nedgången under simuleringsperioden återfinns vi inom rederinäringen. Nedgången inom sjöfarten är emellertid starkt koncentrerad till de närmaste årens förväntade lågkonjunktur och - framför allt - utflaggning av tonnage. Från och med 2010 är utvecklingen inom branschen mera stabil.

Det ackumulerade resultatet av skillnaderna i "utvecklingskraft" mellan de mest utpräglade tillväxt- och tillbakagångsbranscherna/sektorena vid simuleringsperiodens slut 2020 blir rätt avsevärt. För tillväxtbranscherna - med handeln i topp - ger scenariot sålunda en real tillväxt med i storleksordningen 40 - 90 procent i förhållande till utredningens basår (2005), medan nedgången inom sjöfarten - som står för den största tillbakagången i simuleringen - uppgår till ca 15 procent.

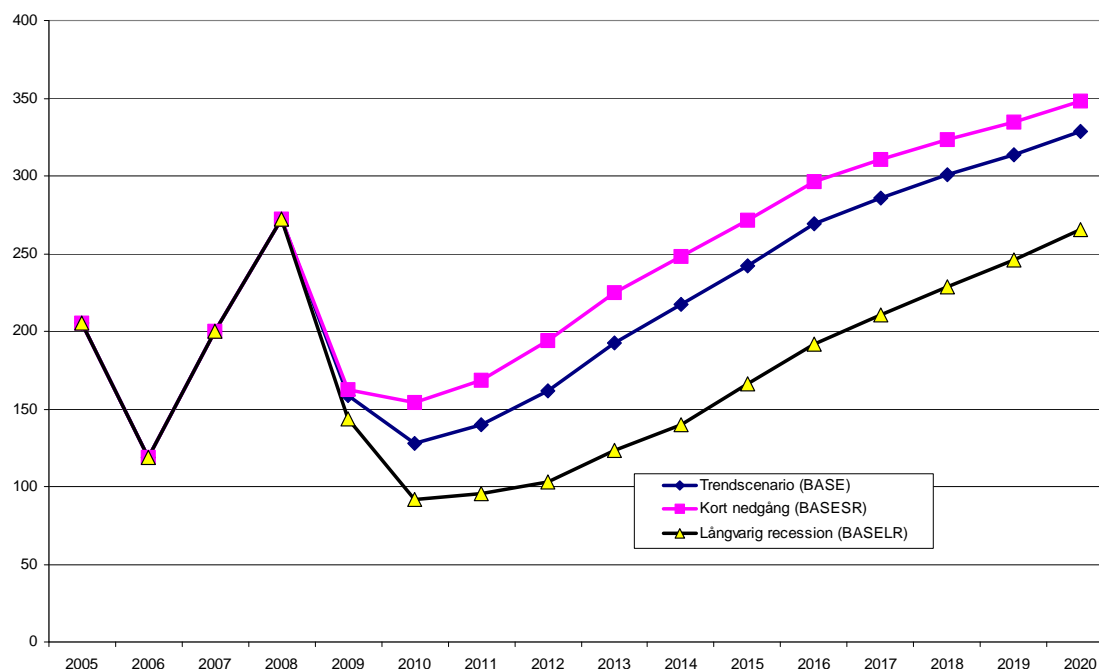
⁴⁴ Den sistnämnda måhända något förvånande positiva position har sin huvudsakliga förklaring i modellens antaganden om på sikt stigande världsmarknadspriser på livsmedel.

Om man jämför trendscenariots resultat enligt ovan med de två andra scenarierna, alltså det mer *högkonjunkturpräglade* och det mer negativa *lågkonjunkturbetonade* scenariot, så finner man att samtliga sektorer och branscher återfinns i samma grupper av tillväxt, stagnation eller tillbakagång. Den huvudsakliga effekten av olika konjunkturantaganden blir därmed att samtliga branscher får en något positivare/mindre negativ utveckling i ett bättre konjunkturläge, medan det omvända gäller för det mer utpräglade lågkonjunkturscenariot. Gapet mellan tillväxt- och tillbakagångssektorer växer därmed ytterligare något jämfört med trendscenariots utfall.

Befolknings- och arbetsmarknadsutveckling

Den makroekonomiska utveckling som avspeglas i de ovan "framsimulerade" BNP-förändringarna, påverkar även befolkningsutvecklingen, främst via modellens kopplingar mellan arbetskraftsefterfrågan, arbetslöshet och nettoflyttningsrörelse. I Figur 4 nedan redovisas nettoflyttningsrörelsen mellan Åland och omvärlden enligt de simuleringsutfall som genereras av de tre olika konjunkturalternativen:

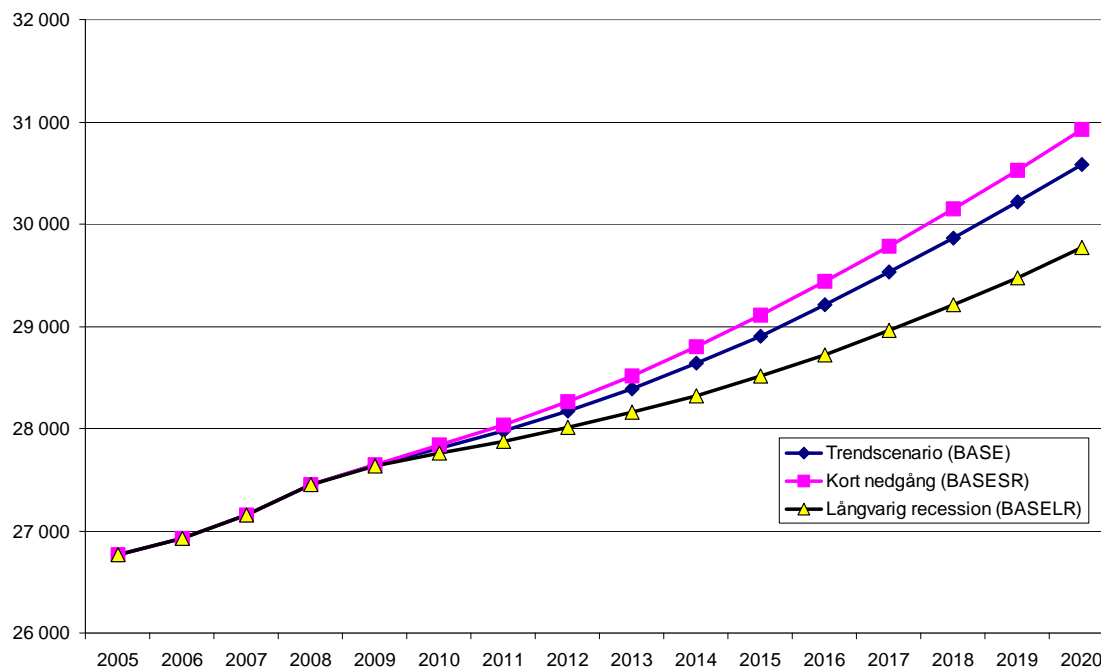
Figur 4. Nettoinflyttningen till Åland enligt de tre konjunkturscenerierna



Åland har under senare år haft ett betydande inflyttningsnetto (dvs den totala inflyttningen minus den samlade utflyttningen). Under 2008 uppgick inflyttningsöverskottet sålunda till knappa 300 personer. Det gradvis försämrade ekonomiska läget under 2009 och - framför allt 2010 - beräknas dock i samtliga tre konjunkturscenerier ge ett kraftigt fall i det åländska inflyttningsnettot. Som framgår av Figur 4, ger simuleringarna emellertid ett positivt inflyttningsnetto även under det

djupaste lågkonjunkturåret 2010. Föga överraskande är det *lågkonjunkturscenariot* som ger den största nedgången i flyttningsnettot och även en långsammare återhämtning på en betydligt lägre nivå ände två andra mer positiva konjunkturscenarierna.

Figur 5. Befolkningsutvecklingen enligt de tre konjunkturscenarierna

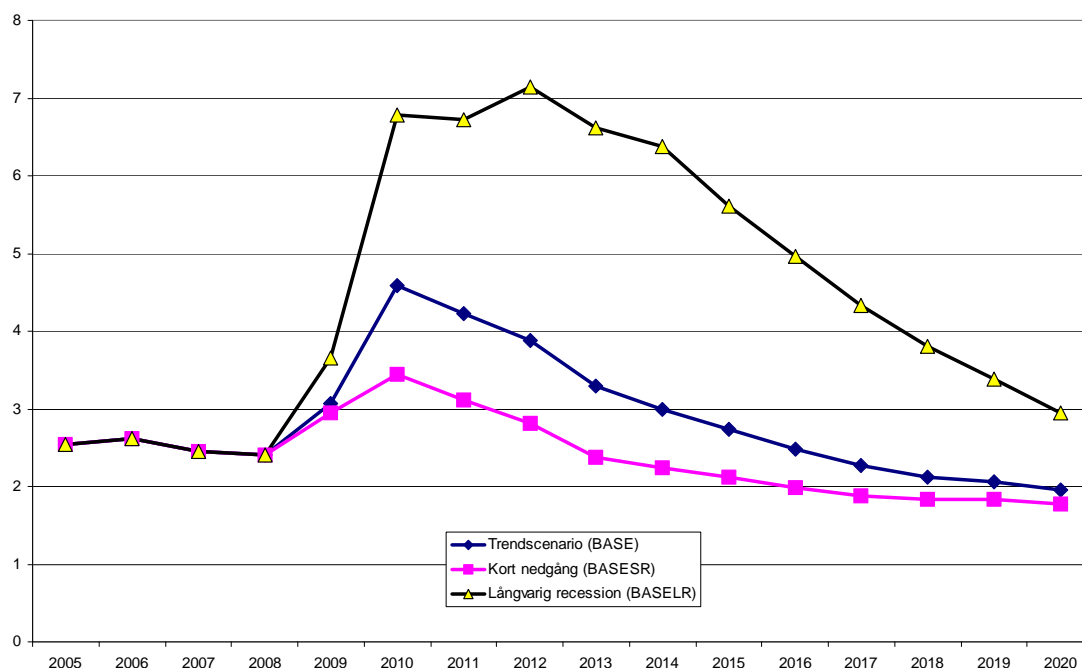


Som framgår av Figur 5 ger nedgången i inflyttningsnettot under åren 2009 - 2011 i samtliga tre konjunkturscenarion en mer dämpad total befolkningstillväxt under dessa år. Med den befolkningsmodell och de antaganden om befolkningsförändringarna som denna ger, samt den påverkan på flyttningsrörelsen som scenariokörningarna genererar, får vi därefter en gradvis återgång till den etablerade trenden med en förhållandevis stark åländsk befolkningstillväxt. *Lågkonjunkturscenariot* sticker dock ut med en betydligt långsammare återhämtning som i sin tur leder till en klart lägre totalbefolkning än för de andra två scenarierna vid simuleringsperiodens slut. Som framgår av figuren kommer den åländska totalbefolkningen enligt såväl *trend-* som *högkonjunkturscenariot* att ligga på nivåerna kring 30 000 - 31 000 personer om tolv år, alltså år 2020.

De av den globala ekonomiska krisen präglade första scenarioåren ledsagas inte bara av en betydligt mer dämpad nettoinflyttning, utan också av en rätt kraftigt stigande arbetslöshetsgrad (öppen plus personer i sysselsättningsåtgärder). Som framgår av Figur 6 skulle arbetslösheten vid ett förverkligande av vårt mest utpräglade *lågkonjunkturscenario* under åren efter 2009 - 2012 växa från dagens ca 2,5 till över 7 procent, en tredubbling alltså. Detta är en för åländska förhållanden hög arbetslöshet, men inte unikt hög. Under den senaste stora arbetsmarknadsnedgången i samband med

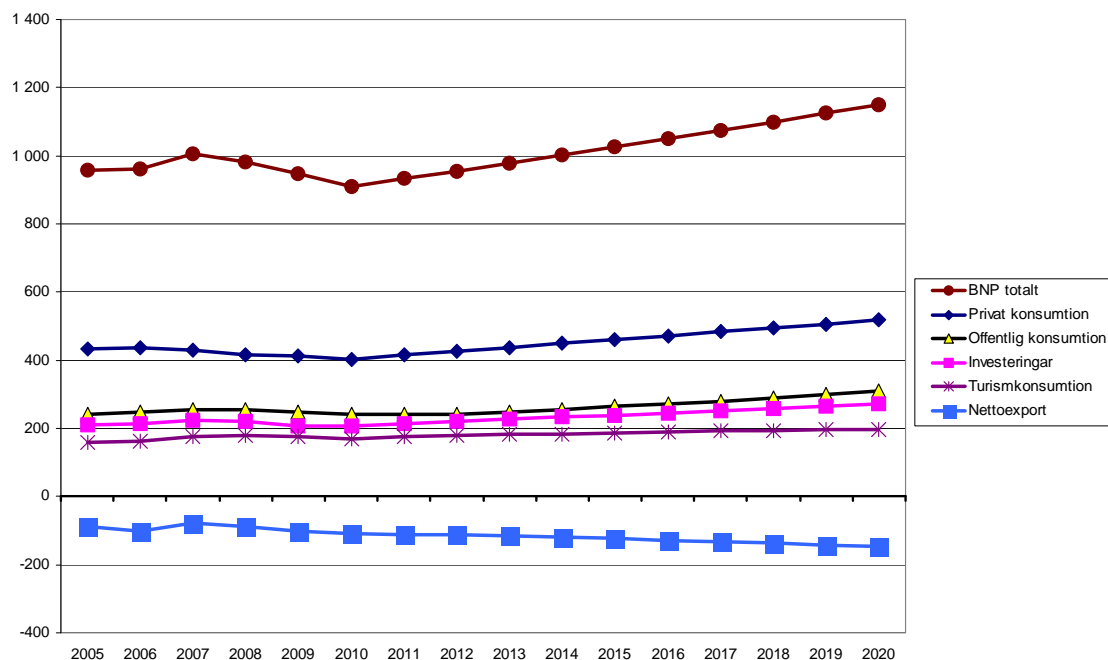
krisåren i början/mitten på 1990-talet (som kraftigt förstärktes av en större konkurs inom ett för den åländska sysselsättningen viktigt svenskt rederi) nådde arbetslösheten sålunda som mest upp till tioprocentnivån. Även i *trend-* såväl som det långsiktigt mer *högkonjunkturpräglade scenariot* ökar dock arbetslösheten väsentligt under 2009 och 2010, men vänder därefter åter neråt mot för åländska förhållanden mer normala nivåer. I det mest positiva konjunkturscenariot sjunker arbetslösheten mot slutet av simuleringsperioden ända ner under 2 procent.

Figur 6. Den totala arbetslöshetens utveckling enligt de tre konjunkturscenerierna (%)



Resursanvändningen

De summerade effekterna på resursanvändningen inom den åländska ekonomin redovisas i Figur 7. Diagrammet avspeglar i grova drag *trendscenariots* simuleringsresultat gällande utvecklingen och fördelningen av de viktigaste ingredienserna i användningen av de totalt tillgängliga ekonomiska resurserna under den närmaste dryga tioårsperioden.

Figur 7. BNP-användning enligt trendscenariot (milj. euro)


Efter den stora konjunkturedgången under åren 2009 och 2010 sker som synes, vilket också avspeglat sig i ovan redovisade ekonomiska nyckeldata, en återgång till en mer trendmässig tillväxt. Konsumtionstillväxten sker i allt väsentligt inom två områden, nämligen den offentliga och privata konsumtionen. Den växande offentliga konsumtionen är här i huvudsak dikterad av den åldrande befolkningen medan den privata konsumtionsökningen rätt mycket kan tillskrivas långsiktigt ökade realinkomster. Enligt trendscenariot växer turistkonsumtionen (inkl. ombordförsäljningen) - efter nedgången under de närmaste åren – årligen med en dryg procentenhet. Scenarioutfallet för exportnettot antyder en svagt negativ trend.

7.3 Utvecklingen inom den offentliga sektorn

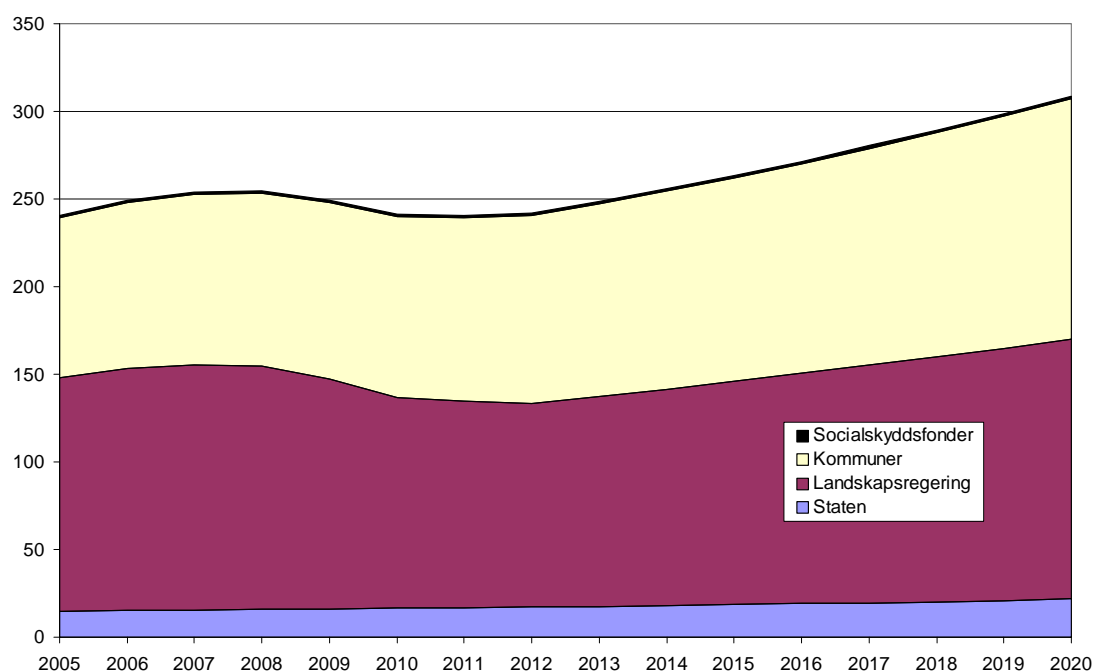
I det föregående har fokus legat på simuleringsresultatens effekter på befolkningsutveckling, arbetsmarknad och den makroekonomiska utvecklingen. I det följande görs en särskild granskning av den offentliga sektorn, dess ekonomiska resurser och konsumtion och hur detta påverkas av de olika konjunkturalternativen.

En redovisning av den offentliga sektorns utveckling samt utgifts- och inkomstfördelningen mellan dess olika huvudmän och myndigheter, kompliceras av att betydande delar av intäkterna såväl som utgifterna i flera fall består av transfereringar av medel mellan de olika aktörerna. Huvuddelen av landskapsregeringens inkomster består sålunda av en överföring av skattemedel från staten, en betydande del av kommunernas inkomster består av stöd från landskapsregeringen osv.

Den offentliga sektorns konsumtion och utgifter

Vi börjar nedan med att redovisa simuleringsresultatens effekter på den offentliga konsumtionen när man rensar för alla transfereringar. Utgångspunkten är alltså den del av Ålands samlade BNP som i Figur 7 ovan representeras av den offentliga sektorn. Utredningens basscenario, alltså *trendscenariot*, ger då följande bild av de kommande årens utveckling av den åländska offentliga konsumtionens fördelning mellan de ansvariga aktörerna/huvudmännen (stat, LR, kommuner och socialskyddsmyndigheter).

Figur 8. Offentlig konsumtion utan transfereringar enligt trendscenariot (milj. euro)



Figuren ovan visar tydligt att den offentliga konsumtionen på Åland helt domineras av landskapsregeringens och kommunernas verksamhet, en verksamhet som också - efter några års stagnation i kölvattnet av dagens ekonomiska recession - enligt simuleringsresultaten kommer att återgå till en tidigare etablerad tillväxttrend, något som gör att den offentliga konsumtionens andel av den samlade ekonomins volym ökar från dagens ca 25 till knappa 27 procent. Enligt trendscenariot kommer den största relativa tillväxten framöver att gälla socialfonderna samt den kommunala verksamheten. Statens konsumtionsutgifter för Åland ligger relativt stabilt kvar på nivåerna kring 14 - 22 miljoner euro. Socialförsäkrings- och pensionsfondernas åländska konsumtion är marginell, då den ju i princip bara omfattar de administrativa kostnaderna på Åland för utbetalningen av lagstadgade sociala förmåner.

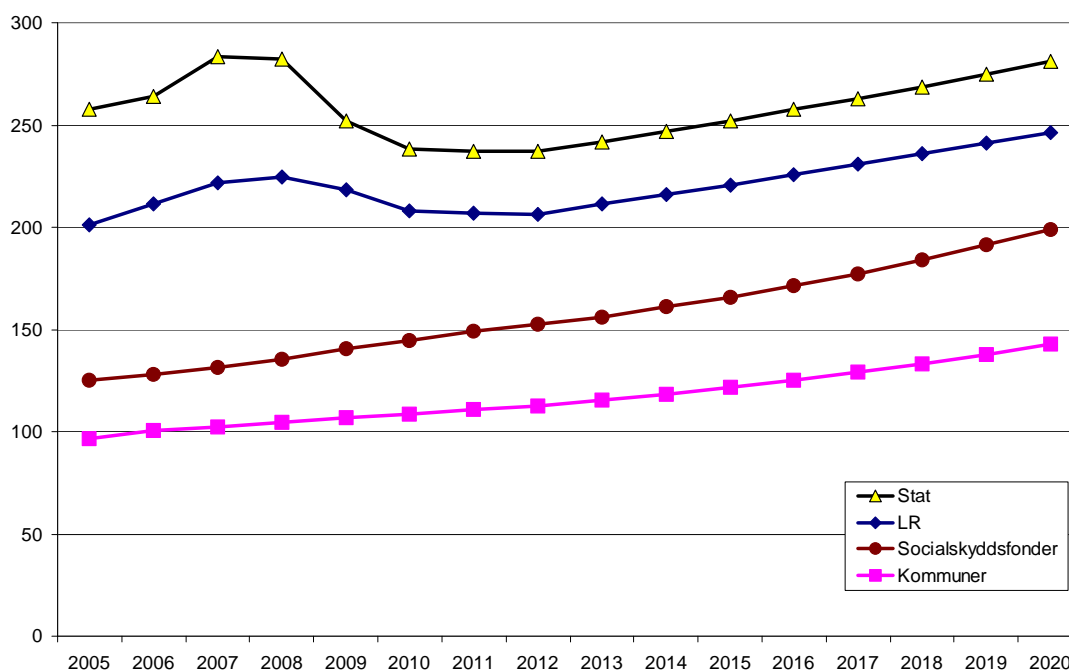
En jämförelse mellan trendscenariot och "konjunkturscenarierna" med de mer tydliga

avvikelserna i den totala efterfrågan ger vid handen att en förändrad allmän konjunkturbild får sitt största genomslag i landskapsregeringens konsumtion. Landskapets konsumtionsutveckling växer sålunda betydligt snabbare i *högkonjunkturscenariot* än i trendscenariot och är mot slutet av den simulerade perioden drygt 12 miljoner/år högre än i trendscenariot. Motsvarande jämförelse med *lågkonjunkturscenariot* ger en reduktion av självstyrelsens konsumtionsutgifter jämfört med trendscenariot med i genomsnitt upp emot 36 miljoner euro/år. Den sammanlagda skillnaden i landskapets konsumtionsutveckling (mellan scenariona med den starkaste respektive svagaste konjunkturutvecklingen) under åren i slutet av simuleringsperioden uppgår därmed till 45 - 50 miljoner euro/år (samtliga belopp i 2005-års priser).

Även kommunernas konsumtion påverkas en del av konjunkturförloppet, men inte alls i samma grad som landskapet. Här stannar skillnaden i konsumtionstillväxtens storlek mellan hög- och lågkonjunkturalternativen mot slutet av simuleringsperioden vid 10 - 11 miljoner euro. För statens åländska konsumtion är effekten ännu mindre, bara i storleksordningen 1 - 2 miljoner.

Om man ser till "bruttokonsumtionen", och därmed alltså även tar hänsyn till transfereringarna, inom de olika utgiftsområdena ger *trendscenariot* nedanstående bild av utvecklingen:

Figur 9. Den offentliga verksamhetens utgifter enligt trendscenariot (milj. euro)



Inledningsvis skall det här noteras att utgifterna för produktion av avgiftsbelagd offentlig service - till den del som avgifterna täcker kostnaderna - inte tas med i SAM-tabellens konton för offentlig verksamhet. Dessa "bokförs" istället som en del av den privata sektorns marknadsbaserade produktion.

Den stora skillnaden mellan den ovan redovisade och diskuterade offentliga konsumtionen utan transfereringarna är den stora ökningen av statens bruttoutgifter. Orsaken är naturligtvis framför allt att de statliga utgifterna i allt väsentligt också - via den skattefinansiella utjämnings "klumpsumma" och "flitpeng" (dvs transfereringarna) - sammanfaller med landskapets utgifter. En annan sak som höjer statens utgifter jämfört med redovisningen av konsumtionen är återbetalningarna av skatter och sociala avgifter till sjöfarten samt den statliga delen av övrigt näringsstöd (främst jordbruksstödet).⁴⁵ Den så påtagliga uppgången i de statliga utgifterna för 2007 har sin främsta orsak i en höjning av "flitpengen", något som i sin tur förorsakats av en tillfällig höjning av kapitalskatteintäkterna genom avkastningen från en större bolagsförsäljning (Chips ab).

Eftersom landskapsregeringens utgifter i så pass hög grad är beroende av den statliga överföringens volymutveckling, så är det knappast förvånande att dessa - med undantag för "kapitalskattepuckeln" i början av perioden - i stort sett följer den statliga utgiftsutvecklingen. Detta följer också från modellens makroomslutning: den offentliga sektorn tillåts inte öka eller minska sitt sparande mellan olika scenarier, utan förändringarna i tillgängliga resurser kanaliseras till motsvarande förändringar i den offentliga konsumtionen.

I övrigt så kan man notera en stabil trendmässig ökning av bruttoutgifterna för de två övriga större offentliga utgiftsområdena, nämligen de kommunala utgifterna samt kostnaderna för utbetalningarna från det statliga socialskydds- och pensionssystemet. En effekt som kan utläsas i digrammet är att den avmattning inom ekonomin som dagens globala konjunkturedgång genererar också leder till en stagnation eller t o m nedgång i de bruttoutgifterna framför allt för staten, men även i viss mån för landskapet och kommunerna. Föga överraskande leder detta dock inte till någon motsvarande dämpning av de sociala utgifterna, som snarare uppvisar en liten uppgång i lågkonjunktens efterbörd. Intressant är också här att notera socialskyddssystemets stora finansiella betydelse i den offentliga ekonomin på Åland. Med utbetalningsvolymerna på i genomsnitt i storleksordningen 170 miljoner per år (exkl. utbetalningar till icke-åländska sjömän, se avsnitt 4.8) är den sålunda ekonomiskt sett

⁴⁵ I modellkörningarna av SAM-tabellens underlagsdata har det av tekniska skäl varit svårt att särskilja det åländska stödet från den Europeiska Unionen från de rent statliga transfereringarna till landskapet, något som också bidrar till en höjning av de i figuren registrerade statliga bruttoutgifterna.

betydligt tyngre än den kommunala sektorns och motsvarar mer än hälften av landskapsregeringens samlade ekonomi.

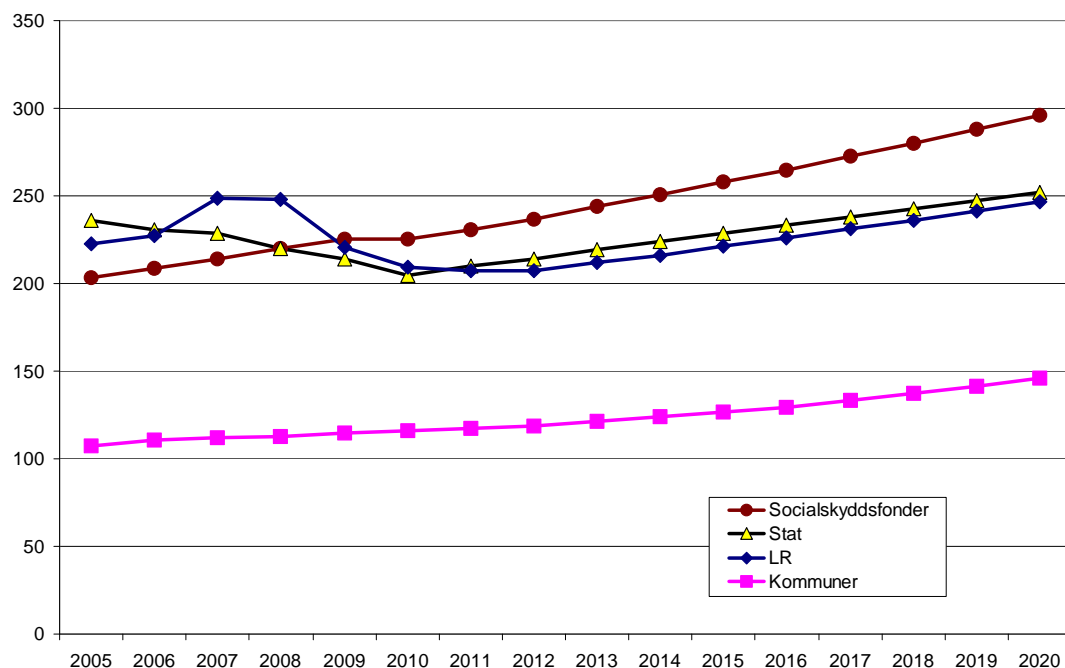
Jämförelse med de två tydligare konjunkturscenarierna, alltså "högkonjunktur" och "recession", visar att det är statens och självstyrelsens bruttoutgifter som påverkas mest av konjunkturläget. *Högkonjunkturscenario*s inledande år (2009 - 2011) ger sålunda stat/självstyrelse en uppgång i utgifterna i förhållande till trendscenariots utfall med 4 - 5 miljoner euro per år, en utgiftsökning som därefter stabiliseras på nivåerna kring 10 - 14 miljoner per år. Det motsatta gäller *lågkonjunkturscenario*t där utgifterna för staten och landskapsregeringen under de sämre konjunkturförhållandena enligt simuleringsresultaten kommer att minska med i genomsnitt hela 30-32 miljoner per år i förhållande till utvecklingen under trendscenariot. Skillnaden mellan hög- och lågkonjunktur för statens och landskapets bruttoutgiftsbelastning mot slutet av perioden 2016 - 2021 ligger därmed på nivåerna kring 45 - 54 miljoner euro per år. Det bör här ännu en gång påpekas att landskapets utgiftsvolym har (endogent) anpassats av modellen till inkomster enligt den makroomslutning som definierats.

För kommunernas och socialskyddsfondernas utgiftsnivåer ger konjunkturläget inte alls samma utslag. För kommunernas del ger den bättre konjunkturen en svag uppgång i utgifterna med 1 - 4 miljoner per år jämfört med trendscenariot. Orsaken är att de kommunala finanserna förbättras samtidigt som en del av konsumtionsökningstrycket försvinner genom modellantagandet om budgetneutralitet. Även i det motsatta konjunkturalternativet, alltså recessionsscenario, blir effekterna mer begränsade på kommunernas och socialfondernas utgifter än vad som gäller för staten och landskapet. Efter en svag uppgång i socialfondernas åländska utgiftsbelastning (som en följd av recessionens "sociala kostnader") faller kostnaderna tillbaka och slutar på någon miljons nedgång i förhållande till trendscenariot. För kommunernas del ger lågkonjunkturalternativet en något större minskning i utgifterna. De årliga kommunala utgifterna beräknas mot slutet av perioden (2020) ha minskat med ca 8 miljoner jämfört med trendscenariot. För socialfonderna och kommunerna stannar därmed skillnaden i bruttoutgiftsnivåerna mellan hög- respektive lågkonjunkturalternativen (mot slutet av simuleringsperioden) kring 8 - 11 miljoner.

De offentliga aktörernas bruttointäkter

Vi vänder nu blicken mot de intäkter som de olika huvudmännen kan mobilisera för att täcka sina konsumtions- och transfereringsutgifter. Även i detta fall "osynliggörs" intäkterna för avgiftsbelagd offentlig serviceproduktion då de i SAM-underlaget fungerar som en reduktion av den offentliga konsumtionen och inte som en egen intäktspost. Resultaten av modellsimuleringarna av de olika offentliga huvudmännen/intäktsområdena framgår av Figur 10 nedan:

Figur 10. Den offentliga sektorns inkomster enligt trendsceariot (milj. euro)



Den största skillnaden mellan ovanstående redovisning av de olika offentliga aktörernas bruttointkomster och redovisningen av deras bruttoutgifter (Figur 9) är *den mycket stora delen av de åländska inbetalningarna till "det offentliga" som går till det riksomfattande socialförsäkringssystemet*. Som framgår av figur 10 så ligger redan idag de åländska inbetalningarna till socialförsäkringsfonderna på ungefär samma nivå som statens inkomster från Åland och kommer under de närmaste åren - enligt trendsceariots simuleringsresultat - att med god marginal passera alla andra kategorier av skatte- eller skattelikhande intäkter från Åland.

Beträffande de övriga inkomstslagen så märks den i huvudsak konjunkturstyrda nedgången i statens intäkter efter 2007. De statliga inkomsterna från Åland börjar därefter (2010) i enlighet med givna scenarioantagandena åter klättra uppåt enligt tidigare historiskt etablerade trenddata. Landskapsregeringens inkomster ligger strax under den statliga inkomstkurvan.⁴⁶ I övrigt följer inkomstutvecklingen enligt scenariosimuleringen - föga överraskande med tanke på gällande finansieringssystem för självstyrelsen - ungefär den statliga inkomstkurvan. Ett undantag är dock åren 2005 - 2007 där utvecklingen divergerar. Huvudorsaken torde här vara den redan tidigare nämnda uppgången i de statliga kapitalbeskattningsinkomsterna som med två års fördröjning gav utslag i en uppgång i de statliga överföringarna till självstyrelsen (genom en höjning av den s.k. "flitpengen").

⁴⁶ Utöver transfereringarna från staten innehåller dessa inkomster bl a även EU-stöd, utdelning från PAF och vinstöverföringar från av självstyrelsen ägda företag.

De kommunala inkomstutvecklingen ser enligt simuleringsresultatet ut att bli förhållandevis stabil, med en klart mindre påverkan av lågkonjunkturen i början av perioden än vad som gäller för statens och landskapets intäkter. Detta gäller även för socialfundsinsbetalningarna som även de växer trendmässigt under hela simuleringsperioden.

Även här finns intressanta avvikelser från trendscenarioutfallet om simuleringarna görs enligt de två andra scenarierna med en starkare respektive svagare totalefterfrågan, dvs *hög-* respektive *lågkonjunkturalternativen*. I det förstnämnda mer positiva konjunkturalternativet ökar samtliga fyra huvudmän och inkomstkategoriernas inkomster jämfört med vad som gäller för trendscenariot. Självstyrelsens inkomster uppvisar den största ökningen jämfört med trendscenariot med i genomsnitt drygt 9 miljoner per år under perioden 2010 - 2020. Motsvarande ökning är för statens del ca 6 miljoner per år och för socialfonderna ca 7 miljoner. Mot slutet av scenarioperioden överstiger inkomsterna till stat, landskap och socialfonder vardera 6 - 13 miljoner euro per år jämfört med motsvarande bruttointäkter i trendscenariot. Konjunktorens utslag i den kommunala ekonomin är även här mera måttligt än för de andra huvudmännen och inkomstområdena. Inga skillnader av betydelse jämfört med trendscenariot registreras alls i början av perioden. Efter 2012 växer dock inkomsterna jämfört med trendscenariot kontinuerligt, men på en betydligt lägre nivå än för stat/landskap/socialfonder (ca 2 - 3 miljoner/år).

En liknande bild av skillnaderna i förhållande till trendscenariot fås om man vänder blicken mot effekterna av det mer utpräglade *lågkonjunkturscenariot*. Även här märks konjunkturförändringen mest för stat, landskap och socialfonder och betydligt mindre inom den kommunala sektorn. För dessa ligger reduktionen i deras inkomster jämfört med trendscenariot mot slutet av simuleringsperioden i storleksordningen 13 miljoner euro/år (staten) respektive 21 - 37 miljoner per år (landskapsregeringen och socialfonderna), med skillnaden i kommunsektorns inkomster mellan trendscenariots utfall och det sämst konjunkturalternativ stannar vid ca 8 miljoner euro.

Inkomstskillnaderna i slutet av simuleringsperioden mellan det bästa och det sämsta konjunkturalternativet växer därmed för landskapet till nivåerna kring 50 miljoner/år, för socialfondernas till dryga 30 miljoner/år och för staten till strax under 20 miljoner euro/år. Den kommunala inkomstskillnaden mellan de två konjunkturalternativen uppgår som högst till (under simuleringsperiodens sista år) ca 11 miljoner euro.

Kostnadstäckning, transfereringsbehov och offentligt sparande

De totala kostnaderna för den offentliga sektorns egen konsumtion, transfereringar (inkl. restitutionerna till sjöfarten) och de lagstadgade kostnaderna för ålänningarnas sociala

förmåner och pensioner (inkl. de ombordanställda boende utanför Åland) täcks under hela simuleringsperioden av det offentliga systemets intäkter i form av skatter, skattelikhande avgifter och lagstadgade sociala inbetalningar. I själva verket så var de samlade intäkterna genomgående högre än utgifterna, något som i klartext betyder att *den offentliga delen av den åländska ekonomin genererade ett positivt sparande under den studerade perioden.*

Under utredningens basår, som alltså gäller de faktiska förhållandena och inte en simulerad framtid, uppgick överskottet (dvs sparandet) inom den Ålands offentliga ekonomi till knappa 90 miljoner euro. Om hänsyn tas till den missvisande registreringen av socialfondernas utgifter för utanför Åland boende finländska sjömän, reduceras dock det åländska (offentliga) sparandet till ca 75 miljoner euro (jfr avsnitt 4.8 ovan). Huvuddelen av överskottet inom den offentliga ekonomin härrör från det åländska nettobidraget till den riksomfattande "socialfondsekonomin", men även kommunerna och landskapsregeringen uppvisade ett överskott i sin verksamhet på sammanlagt dryga 30 miljoner euro. Detta motverkades dock av ett underskott i statens rent budgetmässiga utbyte med Åland - i huvudsak orsakas av restitutionen av skatter och sociala avgifter till rederierna - på ca 22 miljoner euro.⁴⁷

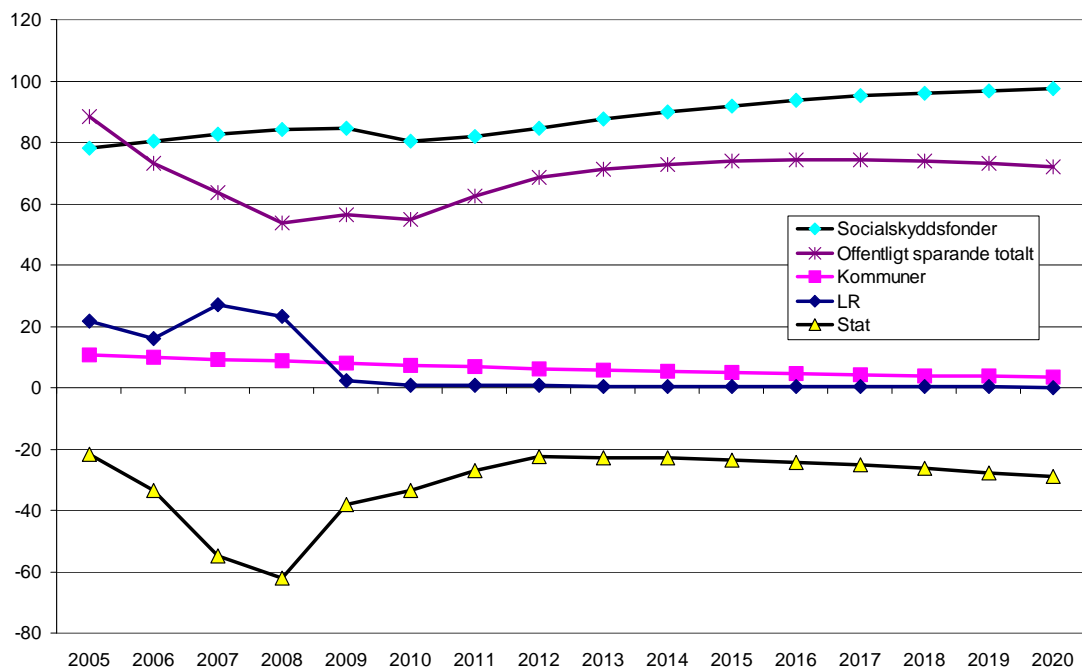
Under hela perioden fram till 2020 ger simuleringarna enligt *trendscenariot* ett fortsatt överskott - och därmed sparande - inom den offentliga delen av den åländska ekonomin. I genomsnitt uppgår överskottet/sparandet till drygt 70 miljoner euro per år. Orsaken till det höga sparandet inom den offentliga ekonomin som helhet är överskotten i finansieringen av de statligt reglerade socialförsäkringssystemet.⁴⁸

Det samlade offentliga sparandet minskar dock rejält under den ekonomiska nedgången efter 2007/2008, och är enligt trendscenariot som lägst nere på ca 54 miljoner euro. Orsaken till nedgången är ett kraftigt reducerat överskott/sparande hos självstyrelsemyndigheterna⁴⁹ i kombination med ett växande underskott hos staten. Därefter ökar åter sparandet gradvis - genom minskat statligt underskott och ökande överskott i de sociala betalningarna - och rör sig kring en nivå på dryga 70 miljoner euro. Den ovan diskuterade utvecklingen sammanfattas i figuren nedan.

⁴⁷ Observera dock att EU-utbetalningarna till Åland här räknas som en statlig transfereringskostnad. Se även not 35 samt avsnitt 4.9.

⁴⁸ Som redan noterats ovan reduceras dock detta nettot *de facto* till i genomsnitt 55 - 60 miljoner per år om hänsyn tas till socialfondens in- och utbetalningar för ombordanställda med hemort utanför Åland.

⁴⁹ Detta är i sin ur ett resultat av de antagande om strikt budgetdisciplin för landskapsregeringen och de åländska kommunerna - dvs att minskande inkomster/högre utgifter inte kan täckas med minskat sparande alternativt upplåning utan måste hanteras genom minskad konsumtion. Se även 3.1 ovan.

Figur 11. Sparande inom det offentliga Åland enligt trendskenariot (milj. euro, 2005 års priser)


En granskning av hur de olika konjunkturalternativen i scenariokörningarna påverkar finansieringsbehov och sparande ger en del intressanta skillnader i förhållande till trendskenarioutvecklingen. I det mer *positiva konjunkturalternativet* märks ingen större skillnad i det totala sparandet inom den offentliga sektorn jämfört med trendskenariot. I *lågkonjunkturskenariot* genererar simuleringsmodellen ett vid första påseende något överraskande resultat. Vid en allmänt svagare efterfrågeutveckling, alltså sämre konjunktur, ökas nämligen det totala offentliga sparandet jämfört med trendskenariot med i genomsnitt 6 miljoner per år.

Bakom det ökande sparandet (dvs i princip överskottet) inom den offentliga sektorn ligger det faktum att statens utgifter för Åland beräknas minska avsevärt i lågkonjunkturskenariot jämfört med de två övriga scenarioalternativen. I genomsnitt ger modellsimuleringen i lågkonjunkturalternativet en minskning i de statliga utgifterna med nästan 21 miljoner per år, något som ger en motsvarande uppgång i det statliga sparandet. Simuleringsresultaten gällande statens "åländska" sparande visar att dagens klumpsummesystem vid en mer djupgående lågkonjunktursituation, i såväl absoluta som relativa termer kraftigt reducerar de statliga överföringarna till självstyrelsen. Statens negativa sparande (underskott) försvinner sålunda nästan helt i recensionsskenariot. I klartext betyder detta att de statliga intäkterna från Åland i en situation med allmänt svag efterfrågan (lågkonjunktur) täcker budgetutgifterna för Åland, alltså inte bara kostnaderna för självstyrelsen utan också för statens övriga utgifter på Åland.

Då konjunkturreffekterna på landskapets och kommunernas sparande är marginella och nedgången i socialfondernas sparande (alltså en ökning i deras utgifter) vid lågkonjunkturalternativet i genomsnitt uppgår till ca 15 miljoner euro/år, så blir nettoresultatet ett ökat sparande (minskade utgifter) inom den offentliga sektorn som helhet. Det här betyder att det mest utpräglade lågkonjunkturscenariot genererar en situation där inkomsterna från Åland i stort sett täcker statens samtliga "åländska" utgifter, inklusive kostnaderna för den egna verksamheten och sjöfartsstöden.

7.4 Åland och självstyrelsen ett bredare statsekonomiskt sammanhang

Ålands offentliga ekonomi består av ett tätt sammanflätat system av inkomster, utgifter och transfereringar som syftar till att producera viktig offentlig service, ge stöd till näringslivet samt säkra social trygghet och pensioner - inte bara för ålänningarna själva utan även för ombordanställd rederipersonal bosatt i Finland utanför Åland. Förutom de åländska myndigheterna på landskaps- och kommunal nivå är staten och de av staten kontrollerade och finansiellt stödda socialfonderna involverade. Genom EU-bidragen är även den överstatliga EU-nivån inblandad i Ålands offentliga ekonomi.

Det är därför inte heller lätt att på ett entydigt sätt avgränsa och värdera de olika huvudmännens finansiella roll i den här komplexa väven av ekonomiska transaktioner och beroendeförhållanden. En närmare analys av ovanstående uppgifter kastar ändå ett visst ljus över Ålands roll i den vidare statliga ekonomin. Fokus ligger här på flödena mellan Åland och Finland av offentligt kontrollerade finansiella resurser som är kopplade till den bredare riksomfattande statsekonomin.

Som framgått ovan visar det sig då att de åländska inbetalningarna till statens budget under en genomsnittskonjunktur (trendscenariot) räcker till för att finansiera statens del i kostnaderna för självstyrelsen samt statens egen konsumtion på Åland. De räcker däremot inte till för att fullt ut också täcka de statliga transfereringarna till det åländska näringslivet - med återbetalningarna av de ombordanställdas (inkl. de utanför Åland boende) skatter och sociala avgifter till rederierna som den idag överlägset största - genom pågående utflaggningar idag dock klart sjunkande - utgiftsposten. Effekten av detta visar sig i det finansieringsunderskott som redovisas av staten i Figur 11 ovan. I högkonjunkturscenariot ökar den statliga nettokostnaden något (dryga 4 miljoner per år i genomsnitt under 2010-2020), medan den statliga nettobudgetkostnaden för Åland i stort sett skulle elimineras vid en situation med väsentligt lägre allmän efterfrågan (lågkonjunkturscenariot).

I detta sammanhang är det dock viktigt att notera att de åländska bidragen till det statligt reglerade sociala trygghetssystemet genomgående är betydligt större än

återbetalningarna från detta system. Om man sammanställer "balansen" mellan nettobidraget till den riksomfattande socialfondsekonomin och statens finansieringsunderskott för sina övriga transfereringar (inkl. sjöfarts- och jordbruksstöd) samt kostnader för egen verksamhet, så genererade Åland sålunda under de senaste fyra åren ett samlat nettobidrag till staten samt de riksomfattande sociala trygghetssystemen på sammanlagt över 150 miljoner euro eller i genomsnitt ca 38 miljoner euro per år. Om hänsyn tas till "statistikfelet" i registreringen av socialfunds betalningarna till/från de utomåländska sjömännen, så sjunker dock det årliga åländska nettobidraget till i genomsnitt ca 25 miljoner per år.

Under den egentliga simuleringsperioden 2009 - 2020 uppgick i trendscenariot det genomsnittliga årliga nettobidraget till den statliga riksekonomin från Åland till ca 45 miljoner euro/år eller sammanlagt omkring 540 miljoner euro. Under hela utredningsperioden (2005 - 2020) uppgick det samlade åländska nettobidraget enligt detta scenario till ca 610 miljoner euro, i genomsnitt 38 miljoner per år.

8. Skatteövertagandescenario utan ändringar i skattestrukturen

8.1 Utgångspunkter och förutsättningar

I det följande kommer effekterna på olika ekonomiska variabler och nyckeltal av en överföring av (den statliga) skattebehörigheten till Åland i enlighet med de specifikationer som ålagts utredarna och som presenterats i kapitel 3. Överföringen av skattebehörigheten introduceras år 2010 och innefattar inga ändringar i skattestrukturen. Effekterna av de tre olika konjunkturantagandena ingår dock.

De största skillnaderna jämfört med de ovan presenterade scenarierna är överföringen av skatteadministrationskostnaderna till självstyrelsen, samt de förändringar i inkomsterna och transfereringarna som behörighetsförändringen medför. Den enskilt största förändringen på kostnadssidan gäller näringsstöden, där Åland enligt utredningens premisser även skall överta ett betydande finansiellt ansvar för det nuvarande statliga stödet. I sak berör detta restitutionen av sjömännens inkomstskatter⁵⁰ samt kostnadsansvaret för en del andra statliga näringsstöd, främst då den statliga delen av jordbruksstödet.⁵¹ På inkomstsidan är den stora förändringen att självstyrelsens inkomster i fortsättningen i huvudsak utgörs av det åländska (statliga) skatteunderlaget och inte av dagens statliga transfereringar i form av klumpsumma/flitpeng. EU-stöden registreras nu också som en transferering från utlandet direkt till landskapsbudgeten och inte som ett statligt bidrag till Åland.

För att underlätta jämförelser mellan de olika scenariona har vi utgått från att till den del som ökningen i landskapets nettokostnadsåtagande genom överföringen av de under statlig behörighet lagda transfereringsutgifterna samt skatteadministrationen inte täcks av höjda skatteintäkter, skall underskottet täckas genom minskad offentlig konsumtion - inte genom minskat sparande/offentlig upplåning. *Något underskott i de landskapets budget tillåts alltså inte*, något som i sin tur även påverkar totalvolymen och arbetsmarknaden inom den åländska ekonomin som helhet. Om man i modellomslutningen även skulle tillåta finansiering genom underskott/upplåning blir resultatet annorlunda, något som vi kommer att märka i nästa kapitel där vi släpper

⁵⁰ Dock inte återbetalningen av socialskyddsavgifter då ju "socialfondsekonomin" enligt utredningsuppdraget skall hållas helt utanför skatteövertagandet. För specifikationen av förutsättningarna för övertagandet av sjöfartens skatteinkomster och återbetalningar, se kapitel 3.

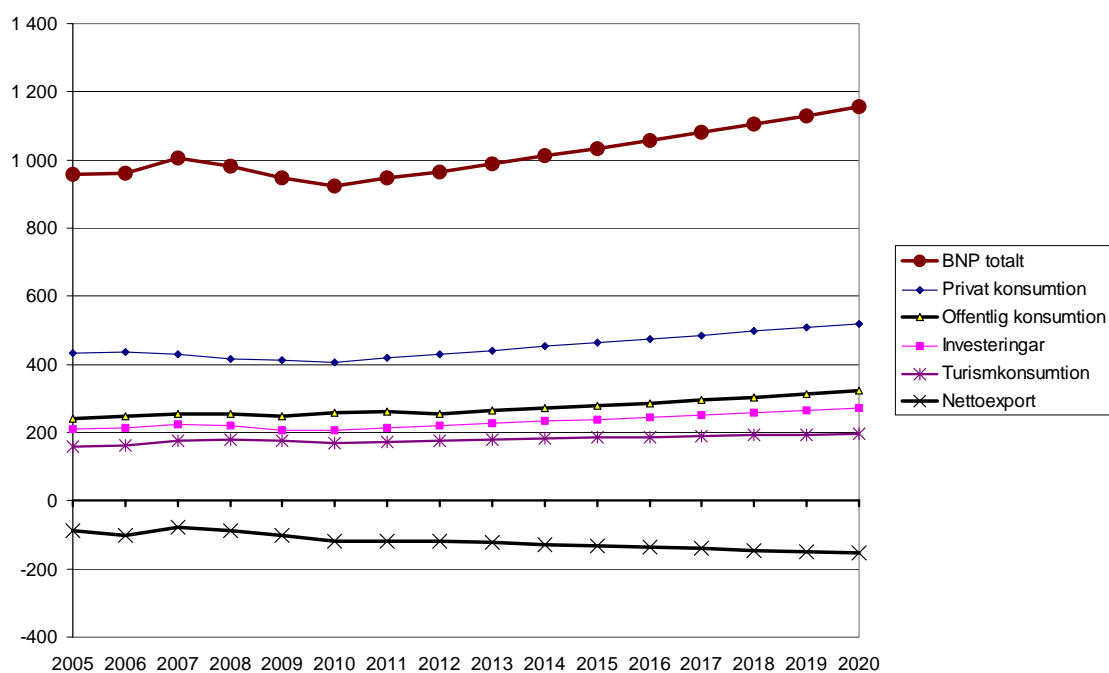
⁵¹ Staten kommer trots detta fortsättningsvis att kontrollera lagstiftning och regelverk gällande detta stöd.

budgetdisciplinkravet i en del av skattejusteringsscenarierna.

8.2 Effekter på makroekonomi och arbetsmarknad

Vi börjar med en granskning av simuleringsresultaten gällande de makroekonomiska effekterna av ett övertagande av beskattningen. I Figur 12 nedan redovisas sålunda utvecklingen av BNP och dess användning enligt trendkonjunkturantagandet:

Figur 12. BNP-utveckling och användning vid skatteövertagande (milj. euro, trendscenario)



Om man jämför utvecklingen av BNP och dess användning med *status quo*-läget, alltså fortsatt statlig kontroll av den åländska beskattningen, så ser bilden rätt likartad ut (jfr Figur 7 i föregående kapitel). Efter en nedgång i ekonomins totala volym i efterbörderna av dagens globala recession, stiger Ålands BNP åter och passerar enligt simuleringsresultatet miljardstrecket kring 2013 - 2014 (2005 års priser). Nivån på BNP-volymer jämfört med fortsatt statlig beskattning blir med gjorda scenario- och modellantagande i stort sett oförändrad, dock med en marginell BNP-förstärkning på dryga 0,5 procent mot slutet av perioden. Enligt simuleringsresultatet *skulle alltså ett skatteövertagande som sådant inte resultera i några mer märkbara förändringar i Ålands samlade ekonomiska resurser.*

Trots kravet på balans (minskade inkomster får inte kompenseras med minskat sparande/ökad upplåning) i landskapets och kommunernas budgetar ger simuleringsresultatet för ett skatteövertagande *ett ökat utrymme för den totala offentliga konsumtionen* (självstyrelse, stat, kommuner och socialsektor) *under den aktuella*

perioden på i genomsnitt ca 15 miljoner euro per år. Detta skulle i så fall i slutet av simuleringsperioden ge en *marginell ökning av den samlade offentliga sektorns andel av den totala åländska ekonomin* med ca 1 procentenhet (från knappa 27 till ca 28 %) jämfört med situationen utan skatteövertagande, något som i sin tur är huvudorsaken till den ovan redovisade uppgången i BNP-utvecklingen.

Som en följd av den allmänna - om än svaga - tendensen till en förstärkning av den åländska tillväxten som ett skatteövertagande enligt simuleringsmodellen skulle ge, *växer även den privata konsumtionen något (i genomsnitt ca 1 - 2 miljoner/år).*⁵² Handelsbalansen (nettoexporten) skulle förstärkas med ca 8 miljoner euro/år. Den övriga resursanvändningen (investeringar, turistkonsumtion) är i stort sett oförändrad jämfört med situationen i trendscenariot utan skatteövertagande. *Arbetslösheten skulle däremot sjunka markant pga högre offentlig konsumtion.*

Om man introducerar en höjd respektive sänkt allmän efterfrågan, alltså effekterna av ett *hög-* respektive *lågkonjunkturscenarierna*, så ligger resultaten allmänt taget i linje med vad som framkommit ovan. Ett skatteövertagande genererar ett - om än rätt svagt - positivt makroekonomiskt resultat oavsett antagandet om efterfrågenivån. Den positiva skillnaden mellan alternativet skatteövertagande i förhållande till fortsatt statlig beskattning av Åland, förstärks dock något i ett läge med en lägre allmän efterfrågenivå, alltså i lågkonjunkturscenariot.⁵³

8.3 Effekter på det samlade offentliga sparandet

Förhållandet mellan utgifter, inkomster och konsumtionsutrymme (med givna budgetrestriktioner) vid ett övertagande av den statliga beskattningen *påverkar inte det samlade offentliga sparandet på något mer avgörande sätt.* Även efter ett skatteövertagande skulle nämligen det stora överskottet i de åländska socialfundsinsbetalningarna generera ett omfattande offentligt nettosparande. Det åländska "socialfondssparandet" uppväger mer än väl det underskott som statens fortsatta ansvar för återbetalningarna av sjömännens sociala avgifter genererar. Det är också mycket större än de kostnader som staten har för upprätthållandet av den verksamhet på Åland som fortsättningsvis ligger under rikets behörighet.

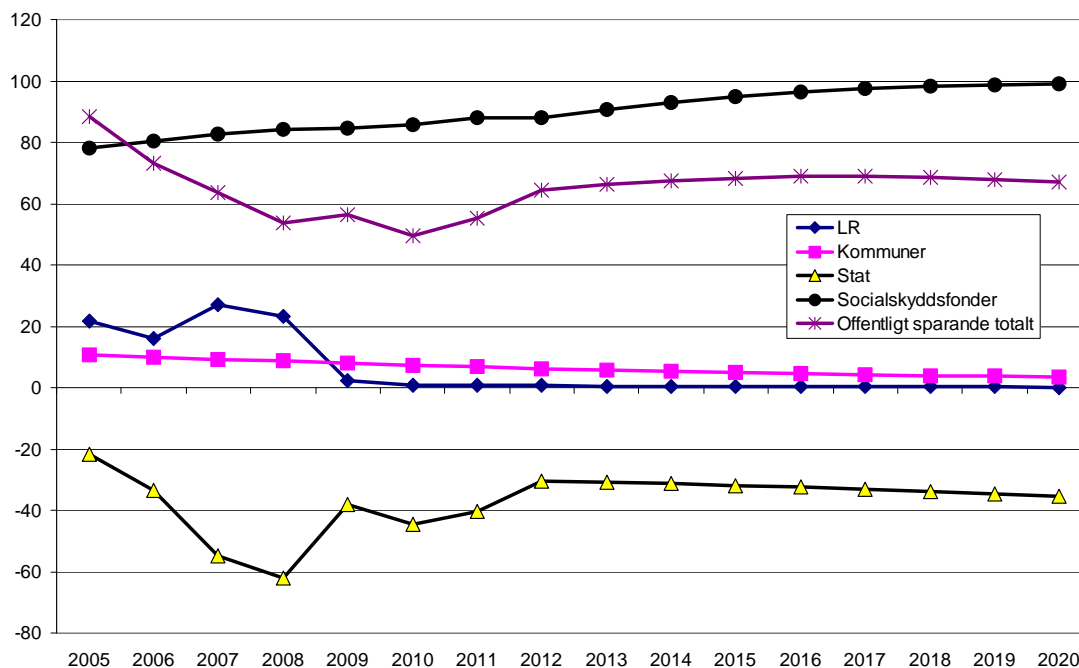
Som framgår av Figur 13 nedan resulterar detta i ett fortsatt överskott - nettosparande - för den samlade offentliga ekonomin även efter ett tänkt övertagande av den statliga

⁵² Detta gäller även den åländska nationalinkomsten som vid ett skatteövertagande enligt trendscenariot i slutet av perioden skulle vara en knapp procent högre än utan skatteövertagande.

⁵³ Tendensen till "medcykliska" effekter av rådande skattefinansiella utjämningsystem mellan staten och självstyrelsen återkommer vi till nedan (avsnitt 8.4 samt kapitel 11). Se även föregående kapitel, avsnittet om offentligt sparandet.

beskattningen i enlighet med de antaganden och premisser som gjorts i denna utredning.

Figur 13. Det offentliga sparandet vid ett skatteövertagande (milj. euro trendscenariot)



Grafen ovan illustrerar det offentliga sparandet och dess viktigaste komponenter enligt trendkonjunkturscenariot. En jämförelse med de två alternativa konjunkturscenarierna ger inga oväntade resultat. Precis som var fallet med sparandet utan skatteövertagande så ökar sparandekvoten i *högkonjunkturscenariot*, främst på grund av ökade inbetalningar till social- och pensionsfonderna. Samtidigt leder detta till ökade sociala restitutionskostnader för sjöfarten, något som i viss mån motverkar uppgången i sparandet. Landskapets och kommunernas sparande är ju enligt utredningens antaganden här per definition låsta, och påverkas därmed inte på detta sätt av de olika konjunkturscenarierna. Sluteffekten på det samlade nettosparandet är dock att *högkonjunkturalternativet* ger ett högre nettosparande än *lågkonjunkturalternativet*.

8.4 Effekter på konsumtionsutvecklingen inom den offentliga sektorn

En närmare granskning av den ovan redovisade offentliga konsumtionsökningens fördelning på de viktigaste huvudmännen, visar att denna framför allt gäller landskapsregeringens konsumtion vars tillväxt under simuleringsperioden enligt vårt *trendscenariot* skulle växa med i genomsnitt ca 17 miljoner per år. I relativa termer betyder detta att landskapsregeringens konsumtionsutrymme från 2009 - året före det tänkta skatteövertagandet (2010) - och fram till simuleringsperiodens slutår 2020 (efter den nedgång som sker i krisens kölvatten 2008 - 2011) ökar med ca 25 procent, medan motsvarande ökning vid fortsatt statlig beskattning och klumpsumma skulle stanna vid

ca 13 procent.

Även kommunsektorn får en marginell ökning av sitt konsumtionsutrymme med i genomsnitt 1 miljon euro per år under perioden. För statens del minskar dock kostnaderna för den egna konsumtionen på Åland som en följd av skatteövertagandet med i genomsnitt dryga 3 miljoner per år. Socialfondernas åländska konsumtion berörs knappt alls av ett skatteövertagande.

Om man ser till konjunkturreffekterna på skatteövertagandet som sådant, så kan det noteras att *lågkonjunkturscenariot* generellt sett ger ett relativt sett bättre utfall för det offentliga konsumtionsutrymmet än vad det mer *högkonjunkturpräglade scenariot* ger. I scenariot med den lägsta genomsnittliga totala efterfrågan (alltså den mest lågkonjunkturpräglade framtidsbilden) ökar sålunda landskapets konsumtionsutrymme relativt scenariot med icke-övertagande med nästan 38 procent medan motsvarande ökning vid scenariot med den högsta genomsnittliga efterfrågan (den mest optimistiskt präglade framtidsbilden) stannar vid ca 5 procent.

Detta kan tyckas märkligt med tanke på att en bättre konjunktur ju också som regel medför högre efterfrågan, ökad BNP-tillväxt och större privat konsumtion - och därmed också större skatteintäkter. Orsaken till det här utfallet är att jämförelsen gäller ett helt annat inkomstsystem där huvuddelen av den offentliga konsumtionen, dvs landskapsregeringens, finansieras av en överföring som är relaterad till den framtida utvecklingen av den finska ekonomin, inte den åländska. Överföringen är dessutom beroende av statsbudgetens sammansättning med avseende på inkomstskatter respektive övriga budgetinkomster, något som ytterligare minskar kopplingen till den åländska konjunkturutvecklingen. Antagandena om konjunkturutvecklingen i Finland jämfört med den på Åland samt de kommande årens balans mellan statliga skatteintäkter och övriga budgetinkomster (se 6.1 ovan) har i simuleringarna lett till att den statliga överföringen enligt nuvarande system ger en klart bättre utdelning i högkonjunkturlägen, något som - allt annat lika - gör ett skatteövertagande mindre förmånligt under ett sådant konjunkturläge.

När detta väl är sagt, är det dock viktigt att klargöra att detta *inte eliminerar den normala, mer förväntade, konjunkturreffekten på det offentliga konsumtionsutrymmet*. Högkonjunkturscenariot ger sålunda i absoluta tal ett betydligt högre offentlig konsumtion än de andra två konjunkturscenarierna vid såväl ett skatteövertagande som bibehållen statlig beskattning av Åland.⁵⁴ Efter skatteövertagandet under perioden 2010-

⁵⁴ Observera dock att man även skulle kunna tänka sig ett motsatt resultat, dvs högre offentligt konsumtionsutrymme vid en lågkonjunktur, om vi hade tillåtit underskott i landskapets (och kommunernas) budget efter ett skatteövertagande.

2020 ökar sålunda landskapets konsumtionsutrymme med ungefär 17 procent i högkonjunkturscenariot jämfört med ca 13 procent i recessionsscenariot. Även i övrigt utvecklas de ekonomiska nyckeltalen bättre i högkonjunkturalternativet än i de två andra konjunkturscenarierna. Den "omvända konjunkturreffekten" gäller alltså enbart för själva skatteövertagandet som sådant.

Den egna statliga verksamheten skulle - som framgått ovan - reduceras en del genom en överföring av beskattningsrätten till Ålands lagting enligt de i denna utrednings specificerade förutsättningarna (se kapitel 3). Huvudorsaken härtill är överföringen av kostnadsansvaret för den åländska delen av skatteadministrationen. En betydligt större reduktion i de statliga utgifterna är dock att hela den finansiella överföringen till Åland (förutom restitutionen av socialskyddsavgifterna till de ombordanställda) försvinner, och att motsvarande kostnadsansvar därmed skulle överföras till självstyrelsen.

Trots detta så *skulle det samlade ekonomiska nettoresultatet för staten bli negativt*. De kraftigt minskade utgifterna (klumpsumma, flitpeng, näringsstöd etc) skulle nämligen vägas upp av en ännu större minskning i inkomsterna (den direkta och indirekta beskattningen från Åland). Vid en skatteöverföring enligt *trendscenariots* konjunkturantagande skulle sålunda staten i genomsnitt förlora drygt 8 miljoner per år på en överföring av beskattningsrätten till Åland. I det mest utpräglade *lågkonjunkturalternativet* skulle det negativa statliga nettoresultatet växa till i genomsnitt hela 28 miljoner euro per år under perioden efter skatteövertagandet (2010-2020). Den statliga "tappet" blir minst vid simuleringarna enligt *högkonjunkturscenariot*, i genomsnitt knappa 5 miljoner per år.

De olika statliga utfallen vid de mer hög- respektive lågkonjunkturpräglade scenarierna kan ses som en (omvänd) spegelbild av det i föregående kapitel redovisade faktum att det nuvarande klumpsummesystemet tycks vara "motcykliskt" såtillvida att det genererar klart mindre statliga överföringar till Åland vid en ekonomisk nedgång medan det motsatt gäller i ett mer högkonjunkturpräglat ekonomiskt läge.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att ett skatteövertagande (trendscenariot) utan ändringar i skattestrukturen skulle leda till *en ökning av självstyrelsens tillväxtutrymme under simuleringsperioden på i storleksordningen 17 miljoner euro per år*. I princip betyder detta att de ökade intäkter som ett skatteövertagande skulle ge, täcker de nya ekonomiska åtagandena (inkl. kostnaderna för de statligt kontrollerade näringsstöden och skatteadministrationen). Även den kommunala sektorns konsumtionsutrymme skulle öka något. *Staten skulle däremot, framför allt inom ramen för vårt lågkonjunkturscenario, få vidkännas en mindre budgetmässig nettoförlust vid en överföring av beskattningsrätten till självstyrelsen.*

9. Scenarier med ändrad skattestruktur

9.1 Begränsningar och skatteformer

I detta kapitel redovisas resultaten från de modellsimuleringar som gällt effekterna av en ändrad skattestruktur i enlighet med de antaganden som redovisades i kap 6.2 ovan. Av modell- och datatekniska skäl har det inte varit möjligt att på ett mer detaljerat sätt särbehandla de olika delarna av de två här behandlade statliga huvudskatteformerna, alltså de direkta och indirekta skatterna. Samtliga förvärvsinkomstskatter behandlas sålunda som en enda skatt vars storlek varierar i ett hög- och ett lågskattealternativ. Detta betyder att vi inte kan särskilja effekterna av förändringar i olika delar av inkomstbeskattningen. Alternativa nivåer för den i tillväxtpolitiska sammanhang intressanta beskattningen av företagen har sålunda inte varit möjliga att simulera, inte heller förändringar i det statliga marginalskattetrycket för olika inkomstgrupper. Det är därmed alltså inte möjligt att belysa effekterna av inkomstskatteförändringar riktade mot särskilda lönegrupper. Beträffande de indirekta konsumtionsskatterna varierar enbart den enskilt största skatten, dvs momsen. De övriga konsumtionsskatterna i form av diverse punktskatter och acciser lämnas alltså oförändrade.

Till skillnad från de tidigare redovisade simuleringarna *tillåtes nu även att sparandet ändras i några av scenarierna* (dvs att underskott i den offentliga budgeten möjliggörs) i syfte att belysa de makroekonomiska effekterna av ett mer offensivt utnyttjande av beskattningen som ekonomisk-politiskt instrument. De varierande skattestrukturernas effekter på ekonomin vid olika konjunkturantaganden belyses även. En annan skillnad jämfört med simuleringarna i förra kapitlet är att startåret för förändringarna i skattestrukturen är satt till 2011, alltså ett år efter det av utredningen introducerade skatteövertagandet.

9.2 Scenarier med intäktsneutrala förändringar i skattestrukturen

I detta avsnitt presenteras resultaten som utgår från en förändrad indirekt beskattning i form av sänkt alternativt höjd mervärdeskatt. I lågskattealternativet utgås från att dagens genomsnittliga momssats på strax under 20 procent sänks till ca 15 procent. I högskattealternativet höjs istället genomsnittsmomsen till ca 25 procent.

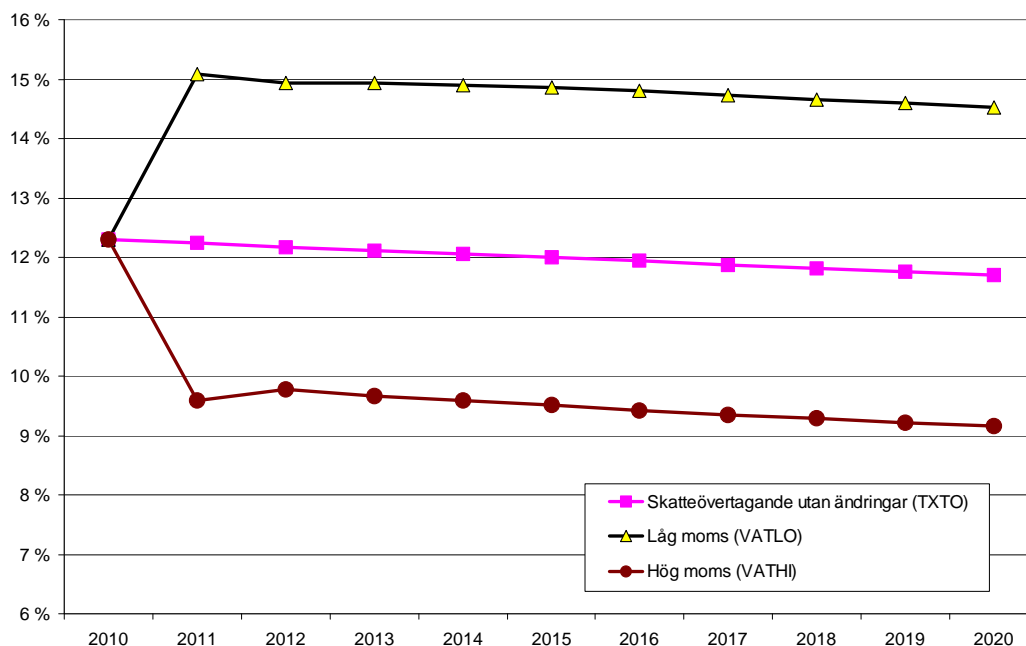
För att balansera den förändringen i skatteinkomsterna som följer av momsjusteringen förändras hushållens inkomstskatter (som storleksmässigt ligger ganska nära

mervärdeskatteintäkterna, se kapitel 4) så att självstyrelsens skatteinkomster hålls oförändrade i förhållande till ett skatteövertagande utan förändringar i skattesatserna (och enligt samma konjunkturantaganden). Sänkningen av momsen får alltså inte leda till budgetunderskott, och eventuella negativa nettoeffekter på momsintäkterna måste därför balanseras av höjda inkomstskatter (dvs strikt budgetdisciplin). Om å andra sidan nettoeffekten av momsförändringen skulle leda till ökade momsintäkter betyder detta att inkomstskatterna skulle minska i motsvarande grad. En form av "skatteväxling" alltså där summan av skatterna är konstant.

I Figur 14 redovisas den av utredningen introducerade momsjusteringens effekter på den genomsnittliga (statliga) inkomstskattesatsen enligt det *trendmässiga konjunkturantagandet*. Vid ett skatteövertagande utan förändringar (figurens TXTO-scenario) fås en långsamt vikande trend i inkomstskatterna. Ett skatteövertagande utan egna justeringar i skattesatsen skulle nämligen följa den gradvisa sänkning av inkomstskatterna som den finska regeringen beslutat om och som därför förutsätts i utredningens basscenario utan skatteövertagande.

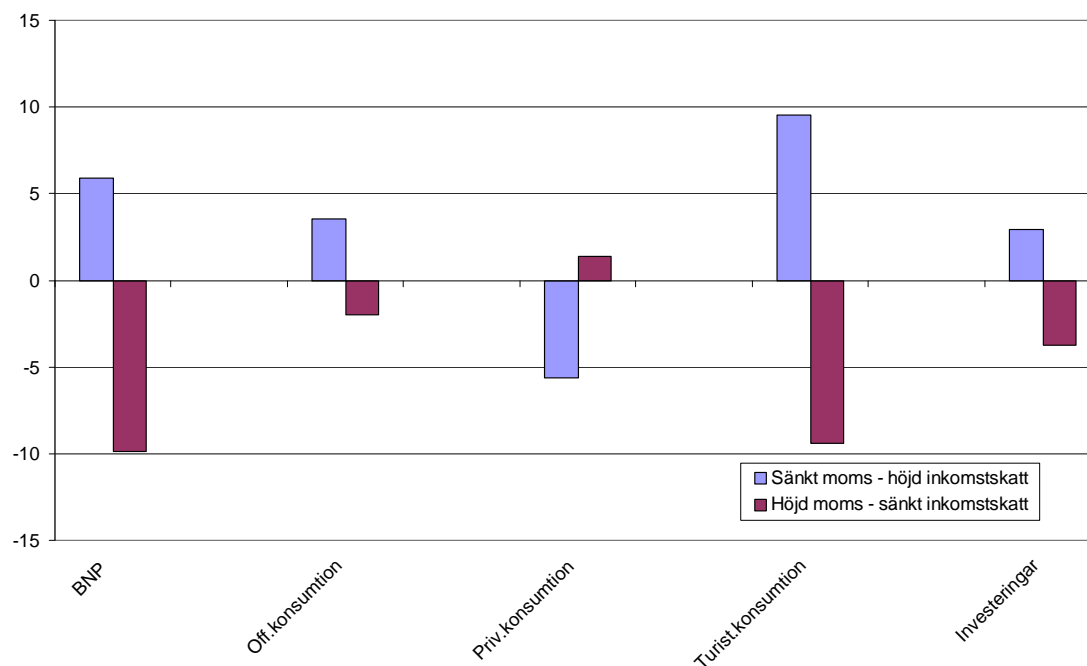
Sänkningen av momsen med en fjärdedel (figurens VATLO) skulle alltså utgående från antagandet om skatteväxling och budgetneutralitet generera en höjning av inkomstskatterna med lite under en fjärdedel eller ca 23% (alltså med 3,8 procentenheter), medan en höjning av momsen (figurens VATHI) omvänt skulle tillåta en sänkning av inkomstskatten med ca 22 procent (2,6 %-enheter).

Figur 14. Genomsnittlig inkomstskattesats, procent av skattepliktiga inkomster



I figur 15 redovisas de simulerade effekterna av ovan redovisade skattejusteringar i förhållande till scenariot med skatteövertaganden utan ändrad beskattning på några i sammanhanget viktiga ekonomiska nyckeltal vid en sänkt/höjd moms.

Figur 15. Effekten av inkomstneutrala strukturförändringar i beskattning, genomsnittlig förändring per år under perioden 2011-2020. (milj. euro, fasta priser, trendmässigt konjunkturantagande)



Som framgår av diagrammet skulle en sänkt moms kompenseras med en höjning av inkomstskatterna enligt ovan gjorda antaganden generellt sett leda till en förbättrad makroekonomisk utveckling. En sänkning av moms skulle inte leda bara till att Ålands BNP utan också den samlade offentliga konsumtionen, turistkonsumtionen och investeringarna skulle växa jämfört med ett läge där inga ändringar i beskattningen görs. Den samlade åländska ekonomin (BNP) skulle sålunda växa under perioden 2011-2020 med i genomsnitt ca 6 miljoner euro (i 2005 års priser, 0,57 %) per år jämfört med övertagandescenariot utan förändringar i beskattningen.

Totalt under perioden 2011 - 2020 ger detta en ökning av ekonomins samlade volym med ca 59 miljoner euro. Ökningen i det offentliga konsumtionsutrymmet stannar vid mer blygsamma 3,5 miljoner per år, eller totalt över perioden ca 35 miljoner euro. Självstyrelsens konsumtionsutrymme minskar däremot med ca 1,6 miljoner euro per år. Med andra ord leder den balanserande höjningen av inkomstskatterna till marginellt minskade nettointäkter för landskapet. Däremot ökar kommunernas konsumtionsutrymme mer än dubbelt så mycket som nedgången i landskapets intäkter. Den kommunala sektorn inhöstar på sätt och vis den "dubbla nytta" av scenariots skatteförändring i form av ökad sysselsättning och ökade inkomstskatter, samtidigt som

man inte - som landskapet - skulle drabbas av det inkomstbortfall som momssänkningen enligt våra scenarioantaganden skulle generera. Statens och socialskyddsfondernas konsumtion på Åland skulle inte påverkas annat än ytterst marginellt.

Den genomsnittliga privata konsumtionen skulle enligt scenariosimuleringen sjunka med ca 6 miljoner euro per år som en följd av förändringar i inkomstskatter, relativa priser samt det faktum att en rätt stor del av det ökade ekonomiska utrymmet tas i anspråk av den offentliga (kommunala) sektorn.⁵⁵ De mest dramatiska förändringarna sker dock i handeln med omvärlden då exporten stiger med dryga 31 miljoner euro samtidigt som importen sjunker med knappa 36 miljoner euro per år. Den åländska handelsbalansen skulle alltså avsevärt förbättras.⁵⁶ För turistnäringen är sänkningen av momsens mycket viktig då detta enligt simuleringsresultatet skulle öka turistintäkternas volym med ca 10 miljoner euro per år.

Den sammanlagda offentliga konsumtionens andel av Ålands BNP vid simuleringsperiodens slut skulle enligt ovan presenterade detta scenariorisultat påverkas väldigt lite. En marginell uppgång kan dock registreras, från drygt 27 till strax under 28 procent. Sammanfattningsvis kan man säga att en (skatte-)inkomstneutral *sänkning av momsens skulle ha en stimulerande effekt på den åländska ekonomin, men att fördelningen av tillväxten mellan olika sektorer och delar av ekonomin är starkt beroende av hur politiken i övrigt utformas, t ex gällande transfereringarna mellan landskapet och kommuner samt mellan den offentliga sektorn som helhet och de privata hushållen.*

Som framgår av Figur 15 ovan, *skulle en höjning av momsens som - givet kravet på skatteväxling och inkomstneutralitet - per definition genererar en sänkt inkomstskatt, leda till en betydligt sämre makroekonomisk utveckling.* Detta gäller såväl i jämförelse med momssänkningensalternativet som i förhållande alternativet utan förändrad skattestruktur.

En sänkning av inkomstskatten skulle öka incitamenten att delta i arbetsmarknaden, något som enligt modellen skulle höja utbudet på arbetskraft. Detta medför i sin tur ökad arbetslöshet, minskad inflyttning samt en mer dämpad befolknings- och BNP-utveckling. Den höjda momsens skulle bromsa den privata sektorns utveckling via högre priser för både konsumtion och investeringar. Dessutom skulle den lokala produktionens konkurrenskraft minska i förhållande till omvärlden, vilket skulle leda till ökad import (både av hushållen och inom näringslivet) samt minskad export och turisminkomster.

⁵⁵ Se kapitel 10 beträffande hur förändringarna påverkar olika hushållsgrupper.

⁵⁶ I och med att utredningen förutsätter att motsvarande skattereformer inte genomförs samtidigt i omvärlden, förändras den åländska prisnivån i förhållande till omvärlden på ett förmånligt sätt.

De ovannämnda kommentarerna gällde utfallet av utredningens *trendscenariot*. En introduktion av andra konjunkturantaganden (dvs hög- respektive lågkonjunkturscenariona) förändrar dock inte de övergripande slutsatserna. Högkonjunkturscenariot ger sålunda generellt sett bättre makroekonomiska förutsättningar i båda ovan diskuterade skattestrukturalternativ medan det omvända gäller för lågkonjunkturscenariot. Det skall dock noteras att en sänkt moms med bibehållen budgetdisciplin tenderar att ge *en relativt sett större ekonomisk stimulanseffekt vid en lågkonjunktur än vid en mer utpräglad högkonjunktursituation*. Detta gäller särskilt effekterna på BNP, men också på turistkonsumtionen och investeringarna. Förutom de mer generella makroekonomiska stimulanseffekterna av scenariot med sänkt moms (i kombination med en balanserande inkomstskattehöjning), så har en sådan förändring i skattestrukturen även en *konjunkturutjämnande* effekt.

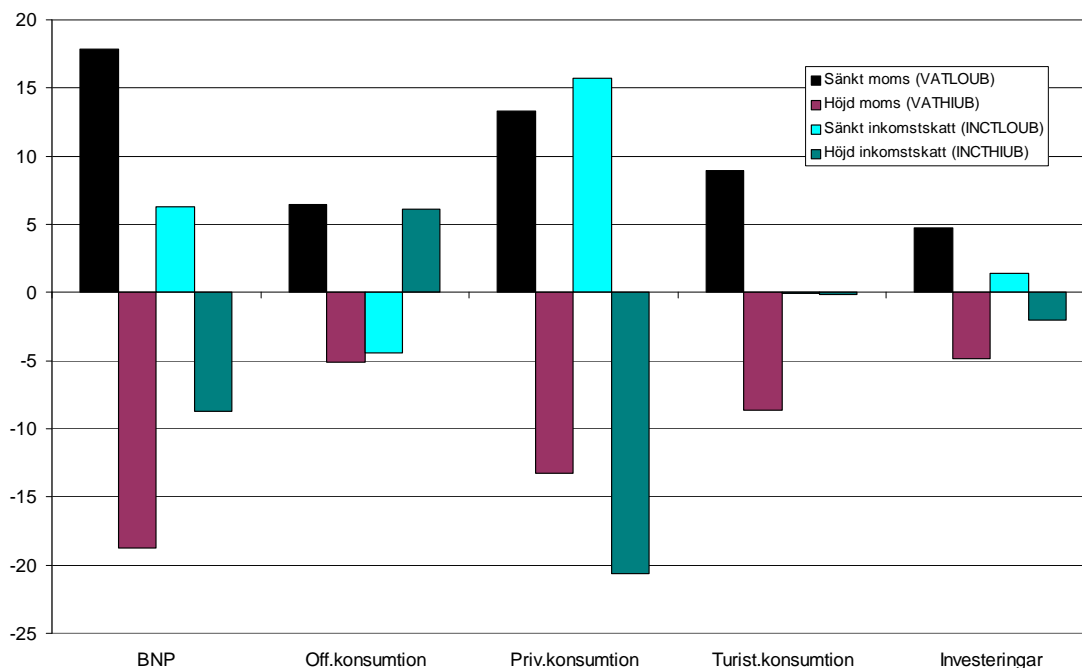
9.3 Scenarier med förändrad skattestruktur utan krav på budgetbalans

I detta avsnitt presenteras de huvudsakliga resultaten av de simuleringar som utgår antingen från en förändrad indirekt beskattning eller från förändrad inkomstbeskattning. I dessa scenarier är modellens makroömslutning sådan att den offentliga konsumtionens nivå per capita hålls konstant under samma konjunkturantaganden, medan offentliga sektorns budgetbalans tillåts förändras.

Förändringarna i momsen är desamma som ovan. I lågskattealternativet har alltså dagens genomsnittliga momssats på strax under 20 procent sänks till ca 15 procent, och i högskattealternativet är den istället höjd till i genomsnitt ca 25 procent. För inkomstskatterna introduceras en höjning/sänkning från 2010-års nivå med 25 procent. Observera här att kravet på budgetmässig inkomstneutralitet är borta. En förändrad momssats förutsätter sålunda inte - vilket var fallet i föregående avsnitt - en balanserande anpassning i de övriga skatteuttaget. I och med att i skatteövertagandescenariot utan av utredarna ändrade skatter innehåller en gradvis minskning av inkomstskatterna (i enlighet med den finska regeringens ovan nämnda skatteprogram), växer skillnaderna i skattegraden mellan de olika scenarierna över tiden.

I Figur 16 nedan redovisas simuleringsresultaten (trendscenariot) med avseende på de viktigaste makroekonomiska variablerna såsom BNP-utveckling, offentlig och privat konsumtion, turistkonsumtionen samt investeringarna.

Figur 16. Effekterna av ändrade skatter och rörligt sparande, genomsnittlig förändring per år under perioden 2011 - 2020. (milj. euro i 2005-års priser, trendscenariot)



Som framgår av figuren ovan ger en sänkt moms här en betydligt större BNP-effekt än den tidigare redovisade stimulanseffekten vid motsvarande höjning med krav på strikt budgetdisciplin. Den positiva inverkan på Ålands totala ekonomin tredubblas sålunda vid detta momssänkningalternativ. Den sänkta momsen - utan krav på budgetbalans - avspeglas framför allt i den privata sektorns ökade konsumtionsutrymme, som växer (i fasta 2005 års priser) med i genomsnitt ca 13 miljoner euro per år. Även den offentliga konsumtionen, turisternas konsumtion och investeringarna ökar, om än på en lägre nivå. Fördelningen av tillväxten i konsumtionen mellan offentliga sektorns olika delar varierar. Momssänkningen leder till en större expansion av landskapets budgetutrymme än vad som gäller för det kommunala konsumtionsutrymmet.

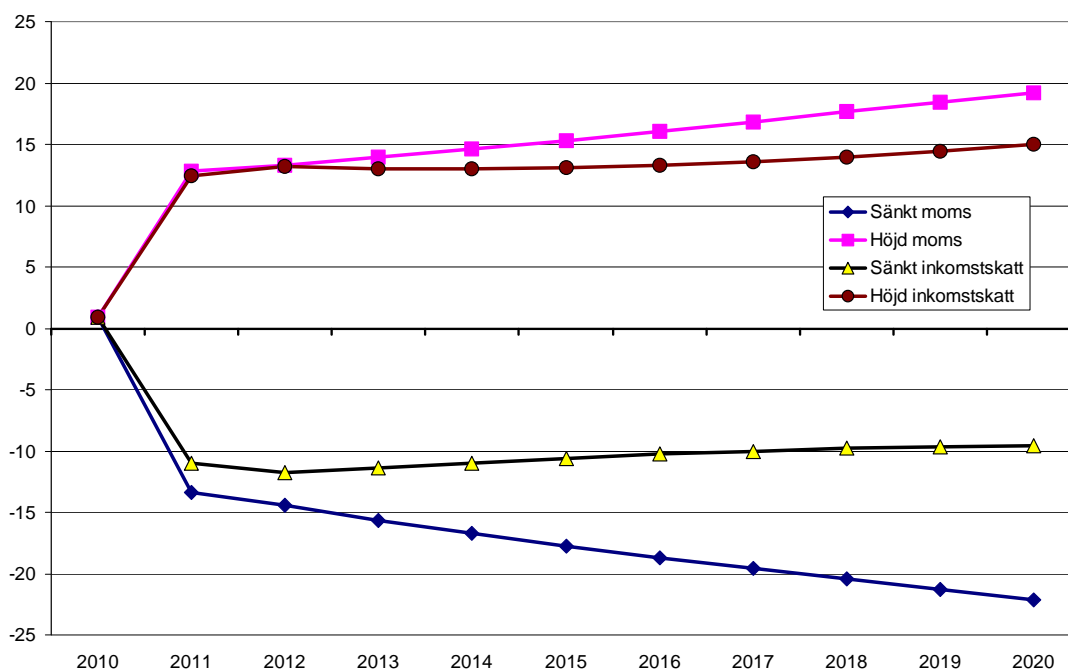
Högre inkomstskatter - utan krav på budgetbalans - genererar en kraftigt höjd offentlig konsumtion på bekostnad av motsvarande nedgång av det samlade privata konsumtionsutrymmet. Även beträffande BNP-utvecklingen, turistkonsumtionen och investeringar ger den höjda inkomstskatten över lag negativa effekter.

Som också framgår ovan medför höjd moms negativa ekonomiska effekter på samtliga ekonomiska nyckelvariabler, inklusive den offentliga konsumtionen. En höjning av inkomstskatten ger dock en stark uppgång i den offentliga konsumtionen, som dock motverkas av betydande negativa effekter på framför allt den privata konsumtionen och investeringarna.

Viss försiktighet rekommenderas dock vid tolkningen av dessa skattejusteringsscenarier. I och med att landskapsregeringens sparande inte hålls konstant, är de olika scenarioutfallen inte fullt jämförbara. I de fall där sparandet sjunker och leder till ökad/ny offentlig upplåning, skjuter man sålunda fram den åtstramning i form av högre skatter eller minskad offentlig konsumtion som på sikt ändå måste till för att återställa budgetbalansen.

Figur 17 visar hur landskapsregeringens sparande skulle påverkas av förändringarna i de olika skattesatserna enligt ovanstående scenariosimuleringar utan krav på budgetneutralitet. En ofinansierad sänkning av momsatsen skulle sålunda generera ett gradvis växande budgetunderskott, vilket därmed i längden inte skulle vara en framkomlig väg. Såväl en höjning av momsens som inkomstskatten skulle dock leda till en märkbar förstärkning av landskapsbudgeten.

Figur 17. Självstyrelsens sparande (miljoner euro, 2005-års priser)



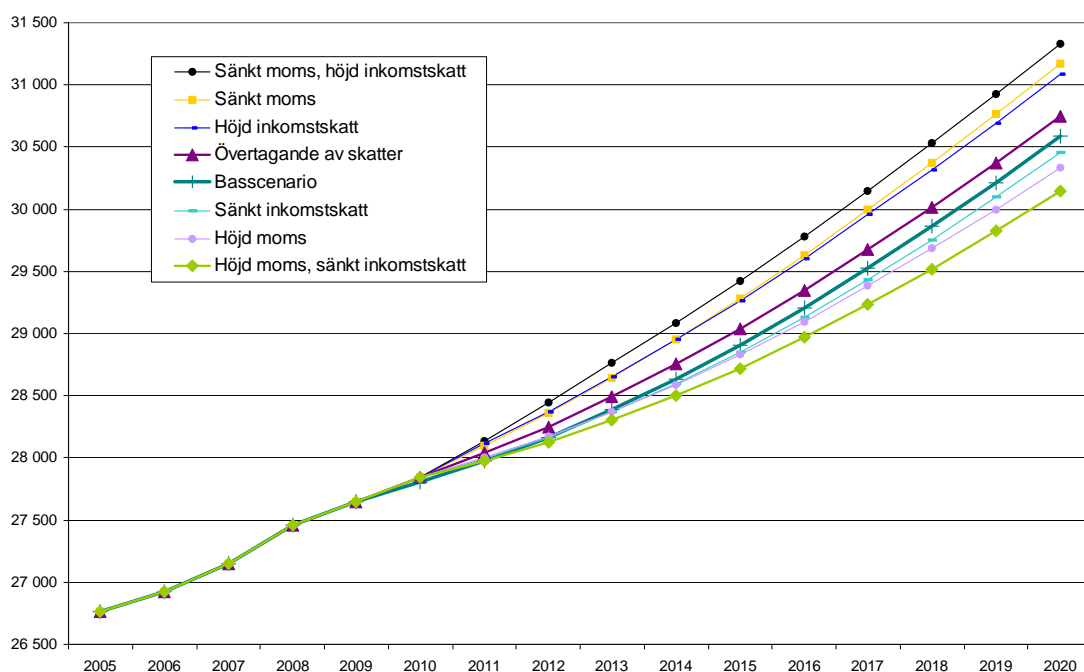
Konjunktoreffekterna av den simulerade momsförändringarna varierar inte på något väsentligt sätt. Den allmänna konjunkturbildens effekter på de två inkomstskattescenarierna är inte heller särskilt markanta och delvis också motstridande. De simulerade inkomstskattejusteringarnas effekter på BNP-utvecklingen och den offentliga konsumtionens storlek ser sålunda ut att vara medcykliska, medan effekterna på den privata konsumtionen, turistkonsumtionen och investeringarna har en svagt konjunkturutjämnande tendens.

9.4 Befolknings- och arbetsmarknadseffekter

De olika scenarierna för variationer i den framtida skattestrukturen påverkar efterfrågan på arbetskraft och därmed även inflyttningen, befolkningsutvecklingen och utbudet på arbetskraft. Effekterna på arbetskraftsefterfrågan i kombination med befolkningens storlek och den tillgängliga arbetskraften påverkar i sin tur arbetslösheten.

I Figur 18 nedan redovisas de simulerade effekterna av de olika skattestrukturalternativen på den åländska befolkningen enligt *trendkonjunkturantagandet*. Figuren inkluderar även befolkningsutvecklingen enligt basscenierna utan skatteövertagande med respektive utan ändringar i skattestrukturen.

Figur 18. Befolkningsutvecklingen 2005 - 2020



Som framgår av resultatredovisningen i figuren ovan *ger scenarierna med sänkt moms den största befolkningstillväxten* - klart större än vid scenariot utan skatteövertagande såväl som vid ett övertagande med oförändrad skattestruktur. Orsaken är att momssänkningen - som vi sett ovan - genererar ökad efterfrågan och därmed också en ökad ekonomisk tillväxt vilken i sin tur leder till ökad arbetskraftsefterfrågan och inflyttning.

Det finns dock en intressant skillnad mellan effekterna av en momssänkning med strikt offentlig budgetdisciplin och en sänkning som åtföljs av minskat sparande och upplåning. Trots att det sistnämnda alternativet generellt sett ger större ekonomiska stimulans effekter, så ger en momssänkningen där kraven på en budget i balans gäller

ungefär samma befolkningstillväxt. Dessutom generar en höjd inkomstskatt utan oförändrad budgetbalans en rätt så likartad utveckling.

Detta har att göra med förändringarna i arbetsmarknaden. En låg arbetslöshet nås antingen genom ökad efterfrågan eller minskat arbetskraftsutbud. När inkomstskatten höjs minskar - allt annat lika - incitamentet att bjuda ut sin arbetskraft. Denna effekt antas vara rätt marginell, men i och med att den simulerade skatteförändringen är ganska stor, gör även denna effekt sig gällande i scenarioutfallet. Beroendeförhållandet mellan arbetslösheten och flyttningsrörelsen fastställs genom ekonometrisk estimering. När arbetslösheten sjunker ger detta en positiv förändring i flyttningsnettot. Flyttningsnettot påverkas även av löneutvecklingen vilken i sin tur är beroende av arbetsmarknadsläget. En höjd inkomstskatt tenderar därmed att minska utbudet av arbetskraft, vilket i sin tur höjer lönerna och motiverar en del av dem som annars skulle stannat utanför arbetsmarknaden att återinträda i arbete.

Vid ett antagande om sänkt moms skulle - oavsett antagande om sparande och budgetdisciplin - den åländska befolkningen i slutet av simuleringsperioden uppgå till dryga 31 000 personer. Vid en mer utpräglad högkonjunktur skulle befolkningstalet i slutet av perioden spädas på med ytterligare något hundratal personer medan det omvända gäller för lågkonjunktur scenariot.

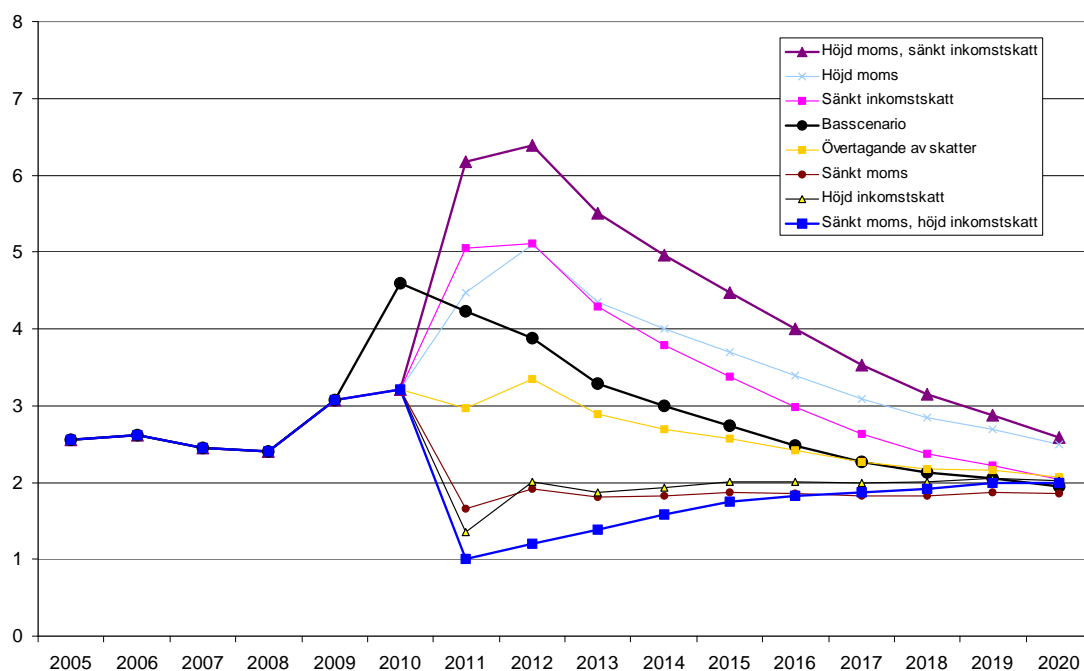
En höjning av momsen ger - i båda budgetrestriktionsalternativen - en svagare utveckling av arbetskraftsefterfrågan och därmed också en lägre nivå på befolkningstillväxten, klart lägre än i referensalternativet utan skattejusteringar. Detta gäller även för lågkonjunkturalternativet som - vid en detaljgranskning av simuleringsresultaten - i samtliga skattehöjningsvarianter genererar mindre inflyttning och lägre befolkningstillväxt än såväl trend- som det mera högkonjunkturpräglade scenariot.

Som konstaterats ovan bör det rimligen finnas ett samband mellan högre ekonomisk aktivitet och arbetskraftsefterfrågan, ökad befolkning och lägre arbetslöshet. Detta bekräftas också i allt väsentligt av scenariorisultaten gällande den totala arbetslöshetens utveckling.

I Figur 19 nedan redovisas arbetslösheten under hela undersökningsperioden 2005 - 2020 enligt trendscenariotalternativet. Det ovan refererade resonemanget om inkomstskatternas påverkan på arbetsmarknadsdeltagandet avspeglar sig här i det faktum att de två scenarier som har den lägsta arbetslösheten är de där höjningen av inkomstskatterna ingår i scenariot. Den höjda inkomstskatten reducerar alltså arbetskraftsutbudet, något som i sin tur minskar (den synliga) arbetslösheten.

En höjning av momsen tillsammans med en sänkt inkomstskatt leder till högre arbetslöshet av precis motsatta skäl. Ökad moms gör den "inhemska" produktionen mindre konkurrenskraftig något som leder till ökad import, minskad export och turistkonsumtion. Därtill lockar låga inkomstskatter fler personer till arbetsmarknaden, vilket initialt höjer arbetslöshet men minskar inflyttningen (se Figur 18 ovan för befolkningsutveckling).

Figur 19. Arbetslösgraden vid olika skattealternativ (trendscenariot)



Mönstret från det i figuren ovan redovisade "trendkonjunkturalternativet" går även igen i de andra två konjunkturscenarierna, alltså hög- respektive lågkonjunkturalternativen. Samma skattejusteringsalternativ ger sålunda i princip samma arbetslöshetsutfall i förhållande till scenariot utan ändringar i beskattningen, dock så att lågkonjunkturalternativet alltid ger ett sämre utfall jämfört med de två övriga scenarierna.

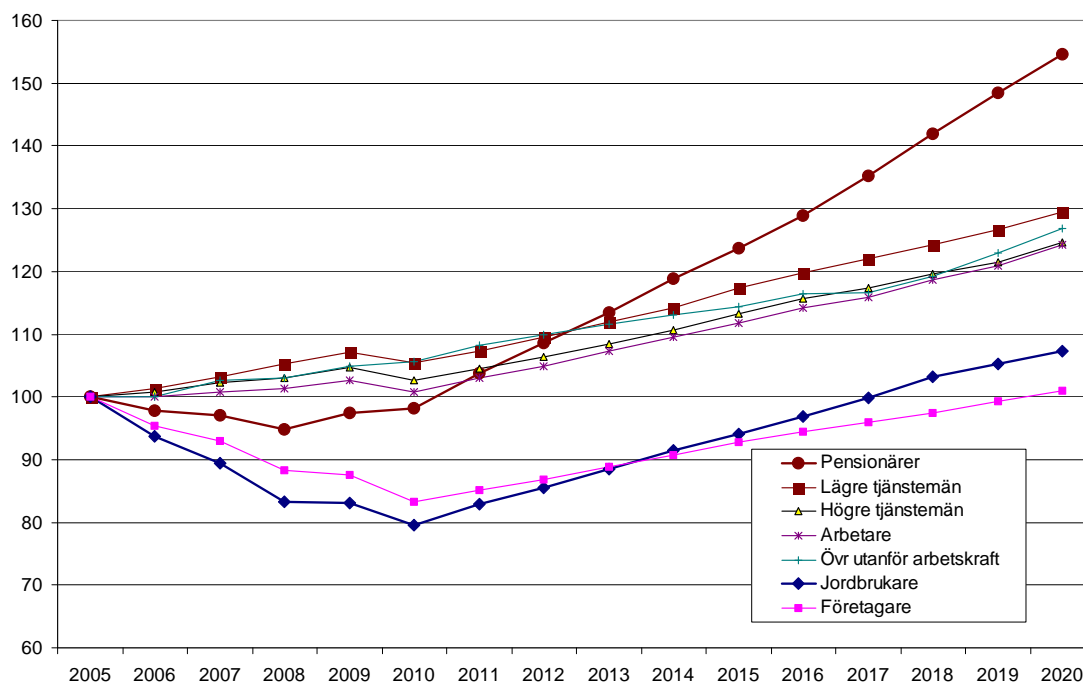
10. Fördelningseffekter vid olika beskattningsoptioner

Den i utredningen använda CGE-modellen lämpar sig även för analyser av de olika skattestrukturalternativens social-ekonomiska fördelningseffekter, alltså hur den förändrade beskattningens olika effekter fördelar sig mellan olika inkomst- och yrkesgrupper. En begränsning har dock här varit dataunderlaget som inte varit tillräckligt "finfördelat" för att belysa effekterna annat än för grovt avgränsade yrkesgrupper: företagare, löntagare, högre och lägre tjänstemän, jordbrukare, pensionärer och utanför arbetskraften stående personer. En annan begränsning är den använda CGE-modellen som inte - utan ytterligare utvecklingsinsatser - kan hantera skatteförändringarnas marginaleffekter och även brister med avseende på möjligheterna att på en mera detaljerad nivå simulera skattejusteringarnas påverkan på de sociala transfereringarna.

Trots dessa restriktioner så levererar utredningens simuleringar ändå en del värdefulla resultat när det gäller de (grova) socioekonomiska effekterna av skatteförändringsscenarierna. Utredningen har också här kunnat ta hjälp av en relativt säker framtidsbild av den demografiska utvecklingen. Den tidigare nämnda (kapitel 3) nyligen genomförda konsumtionsundersökningen gällande fördelningen av olika hushållsgruppers inkomster och utgifter kan också användas.

10.1 Simulerad inkomstutveckling utan skatteövertagande

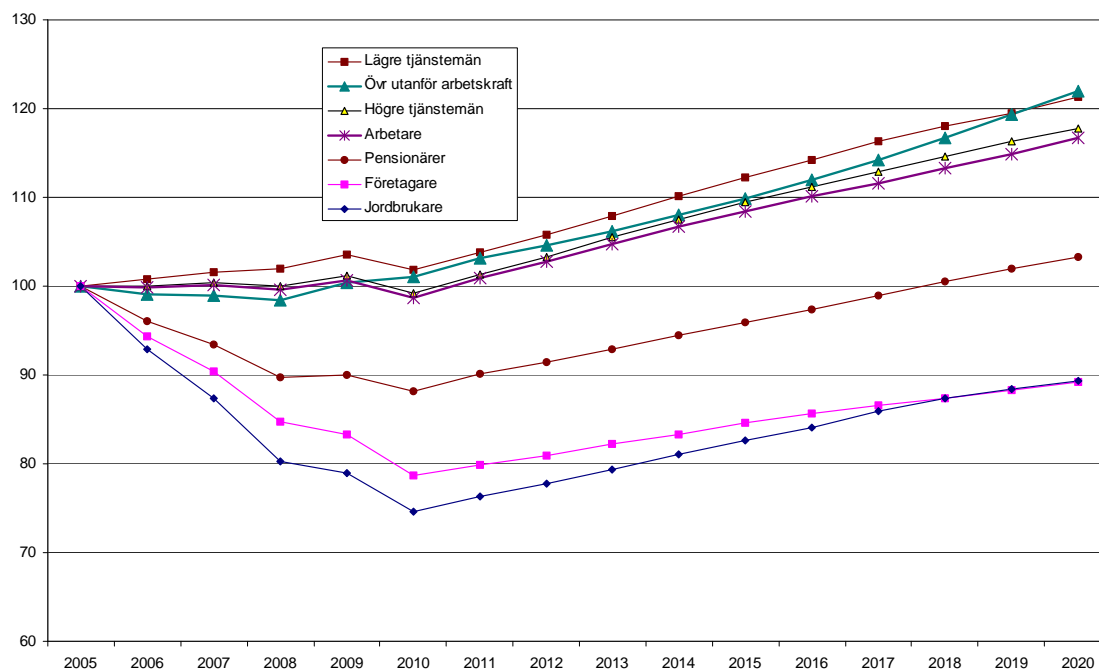
Genom att överföra jämviktsmodellens simuleringsresultat för löner, kapitalinkomster och transfereringar till utredningens mikrodata, får vi fram en indikation på grova effekter på inkomstutvecklingen i de olika socioekonomiska grupperna. Figur 20 visar i indexform sålunda hur de olika gruppernas inkomster ser ut att utvecklas vid en simulering utan skatteövertagande och trendkonjunkturalternativet. Som synes indikerar resultaten en kraftig tillväxt i pensionärens inkomster medan utvecklingen blir betydligt svagare för främst jordbrukarna och företagarna.

Figur 20. Inkomstutvecklingen för de socioekonomiska grupperna (index 2005=100)


Noteras bör dock att figuren ovan gäller resultaten för dessa grova inkomstgrupper som helhet. Den kraftiga uppgången i pensionärernas inkomster avspeglar därmed framför allt den förväntade tillväxten av antalet pensionärer under simuleringsperioden.

För att få en mer realistisk bild av simuleringsresultatets effekter på individnivå behöver man därför korrigera utfallet mot antalet personer i respektive grupp. Detta är gjort i underlaget till Figur 21 nedan som alltså redovisar inkomstutvecklingen per capita. Resultatet visar nu att det är de vars inkomster i huvudsak härrör från löner som får den bästa inkomstutvecklingen. Jordbrukarna och företagarna uppvisar dock även nu den svagaste inkomstutvecklingen. Det bör dock observeras att resultaten här är starkt avhängiga simuleringsmodellens antaganden om hur antalet personer i de berörda grupperna kommer att utvecklas framöver.

Figur 21. Inkomstutvecklingen per capita för de socioekonomiska grupperna (index: 2005=100)



10.2 Indikativa effekter på olika gruppers samlade välfärd utan skattestrukturändringar

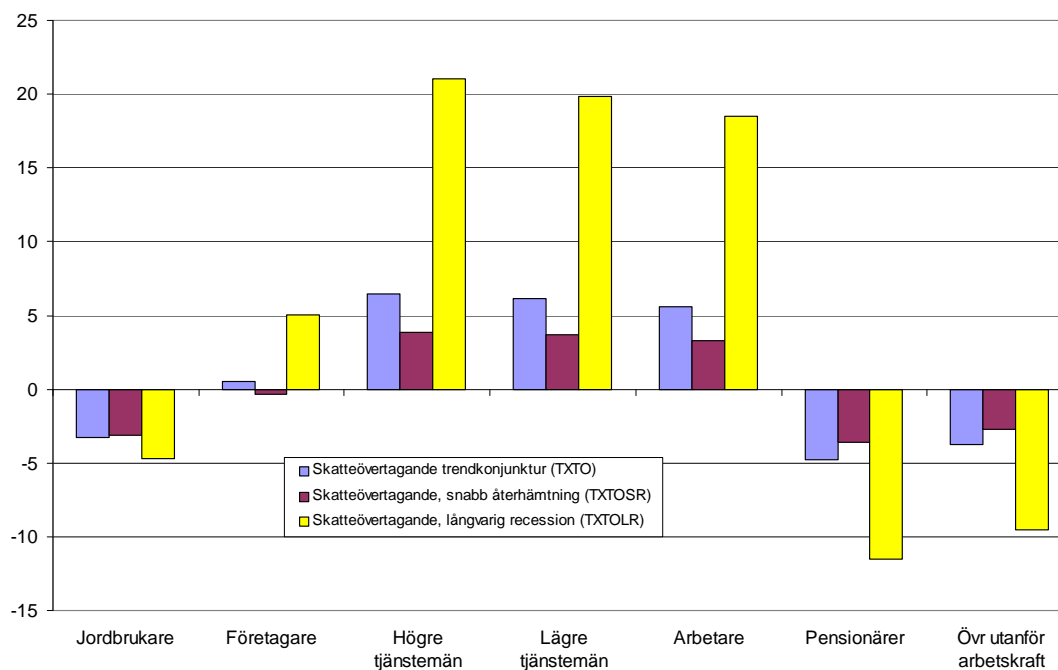
För att få fram litet tydligare resultat beträffande effekterna av de olika skatteövertagandescenarierna har efterfrågefunktionerna för den privata konsumtionens olika delar skattats för samtliga ovan nämnda socioekonomiska grupperingar. Vi kan därmed få fram grova estimat på hur de simulerade förändringarna i inkomster och priser sammantaget påverkar de socioekonomiska gruppernas välfärd genom den koppling som finns mellan modellens efterfråge- och nyttofunktioner.⁵⁷ Syftet är att indikera de *sammanlagda välfärdseffekterna* (omräknade i fasta priser) för de olika grupperna av de förändringar som ett skatteövertagande enligt de i utredningen gjorda antagandena skulle generera.

Skatteövertagandets välfärdseffekter är i Figur 22 omvandlade till den procentuella konsumtionsförändring i förhållande till utgångsläget 2005 som motsvaras av de olika gruppernas "nyttofunktionsutfall" vid de tre olika konjunkturscenarierna fram till 2020.

⁵⁷ Räkneåttat som används här kallas ekvivalent variation (EV, se t ex Gravelle & Rees, 1981). Enligt Mohora (2006, sid. 70) kan den ekvivalenta inkomstvariationen definieras som "the income needed to make the household as well off as she is in the new counter-factual equilibrium (policy scenario) evaluated at benchmark prices." EV summeras här per capita över hela den aktuella perioden och diskonteras med hjälp av en räntefunktion. Sedan jämförs hur EV/capita skiljer sig i de olika scenarierna från basscenariets (utan skatteövertagande) värden. Differensen redovisas som en procentandel av 2005-års konsumtionsnivå.

Med undantag för utfallet av det mest lågkonjunkturpräglade framtidsscenarioet så är skatteövertagandets välfärdseffekter förhållandevis små. Grupperna företagare, tjänstemän och arbetare skulle dock genomgående erhålla en något högre välfärdsnivå (motsvarande en 4-5-procentig höjning av deras inkomstnivå) som en följd av skatteövertagandet. Vid lågkonjunkturscenarioet skulle dock dessa grupper välfärdsvinst - i förhållande till fortsatt statlig beskattning med samma konjunkturantagande - bli rätt betydande (motsvarande en upp emot 20-procentig inkomsthöjning under den simuleringsperioden). För jordbrukarna, pensionärerna och övriga grupperna utanför arbetsmarknaden blir dock resultatet det motsatta. Här skulle enligt simuleringsresultaten välfärdsnivån minska något jämfört med *status quo* i skattefrågan.

Figur 22. Den summerade nyttoförändringen 2011 - 2020 som övertagandet av beskattningsbehörighet skulle medföra i olika konjunkturlägen för olika socioekonomiska grupper (procent av 2005-års konsumtion)

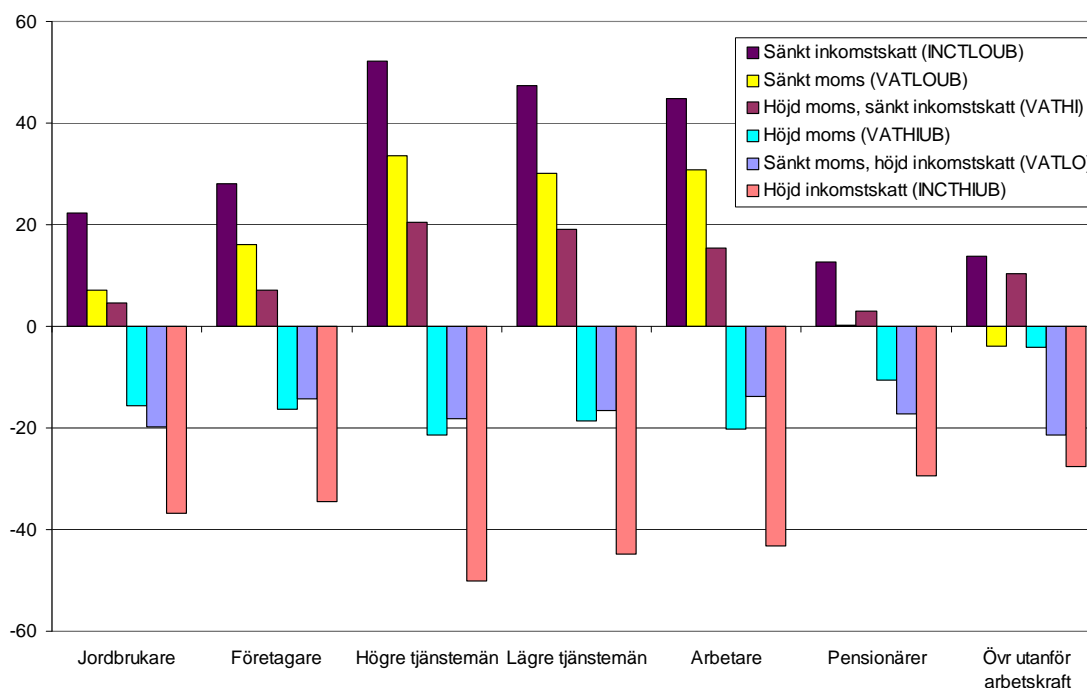


10.3 Indikerade välfärdseffekter vid förändrad skattestruktur

De ovan redovisade resultaten gällde välfärdseffekter vid ett skatteövertagandescenario utan några förändringar i den åländska skattestrukturen. Vilka välfärdseffekter indikeras då av de i utredningen introducerade förändringarna i skattestrukturen?

I Figur 23 nedan redovisas välfärdseffekterna för de olika grupperna vid de olika skattejusteringsscenarierna enligt normalkonjunkturantagandet:

Figur 23. Den summerade nyttoförändringen 2011 - 2020 vid olika skattereformscenarier (procent av 2005-års konsumtion, trendscenariot)



Som framgår av figuren är välfärdsutfallet bäst för samtliga grupper vid ofinansierade skattesänkningar, alltså sänkningar av skatten som kan finansieras genom budgetunderskott och minskat offentligt sparande.

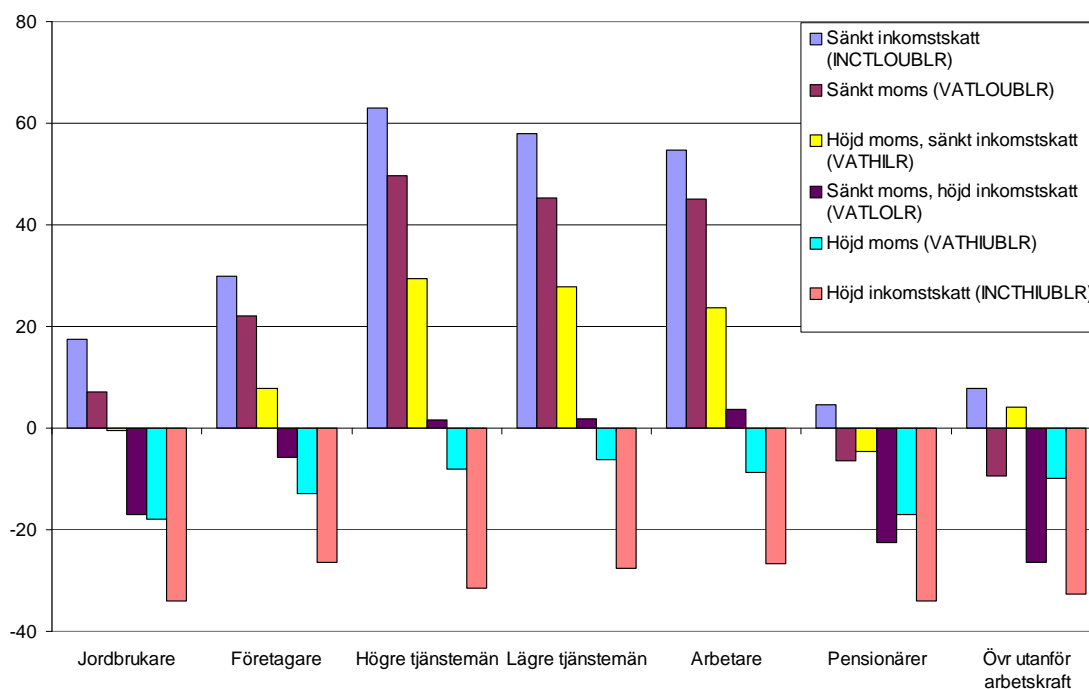
Det bästa resultatet av de skatteintäktsneutrala scenarierna erhålles här genom höjd moms i kombination med sänkt inkomstskatt. Detta kan tyckas vara en aning överraskande med tanke på att vi tidigare sett att en sänkning av momsen gett de bästa resultaten för makroekonomin som helhet. Huvudförklaringen till detta torde vara att den använda välfärdsindikatorn inte registrerar den offentliga serviceproduktionen (dvs den offentliga konsumtionen) som välfärdshöjande. I och med att tillväxten i vårt scenario med lägre moms och högre inkomstskatt (VATLO-scenariot i Figur 23) i huvudsak registreras som ökad offentlig konsumtion, missar det använda välfärds måttet betydande delar de positiva välfärdseffekterna hos de grupper av individer som i förlängningen faktiskt drar nytta av den växande offentliga konsumtionen. En omfördelning av delar av scenariots offentliga tilläggsresurser till privat konsumtion skulle därför ge en annan och mer rättvisande bild av välfärdseffekterna.

En annan sak som framkommer av redovisningen i Figur 23 ovan är att de tidigare mera missgynnade grupperna jordbrukare, pensionärer och utanför arbetsmarknaden stående grupperna klarar sig relativt sett betydligt bättre dessa skatteförändringsscenarion än i de scenarion som enbart gällde ett rent skatteövertagande (avsnitt 10.2). Orsaken är att

pensionärerna och de utan för arbetsmarknaden stående gruppernas inkomster till så stora delar består av transfereringar att olika förskjutningar i skattestrukturen har en relativt sett betydligt mindre betydelse för deras välfärd än vad som gäller för löntagarna. Den normala (löne-)inkomstbeskattningen berör inte heller lika mycket jordbrukarna och företagare för vilka kapitalinkomsterna är viktigare än vad de är för löntagarna.

Slutligen kan även konstateras att simuleringsresultaten visar att konjunkturantagandena även påverkar det indikerade välfärdsutfallet av de olika skattejusteringsscenarierna. I Figur 24 nedan redovisas utfallet vid vårt mest pessimistiska konjunkturantagande:

Figur 24. Nyttoförändringen för socioekonomiska grupper i olika skattereformscenarier (procent av 2005-års konsumtion, lågkonjunkturantagande)



Även om det långvariga recessionsscenariot inte på något mer grundläggande sätt ändrar resultaten (jämfört med trendscenariot), så kan vi konstatera att det ovan diskuterade resultatet vid sänkt moms i kombination med höjd inkomstskatt nu vänds i en välfärdsvinst för de tre löntagargrupperna högre tjänstemän, lägre tjänstemän och arbetare. En annan iakttagelse är att välfärdseffekterna jämfört med scenarierna utan skatteövertagande över lag är bättre än resultaten från trendscenariot, något som bekräftar de tidigare redovisade slutsatserna (kapitel 8) att ett skatteövertagande under för Finland ekonomiskt sämre tider tenderar att ge ett relativt sett bättre utfall för Åland.

11. Sammanfattande analys och slutsatser

Inom ramen för föreliggande utredningsuppdrag har ett stort antal simuleringar genomförts, betydligt fler än vad som kunnat presenteras i denna rapport. Förutom den mer utförliga tekniska modell- och dataunderlagsredovisningen i rapportens Bilaga II, kommer ÅSUB därför att på sin hemsida (www.asub.ax) lägga ut ett mer omfattande material med simuleringsresultat från projektet. Här kommer en rad olika variationer på de i rapporten presenterade simuleringarna att redovisas, liksom även exempel på helt andra resultat än de som gäller den rent ekonomiska utvecklingen och beskattningen (t ex demografisk strukturutveckling).

De i denna rapport presenterade simuleringsresultaten gäller dock av naturliga skäl främst utredningens huvudfrågeställning, alltså de ekonomiska förutsättningarna för och konsekvenserna av en överföring av den statliga beskattningsrätten från Riksdagen i Helsingfors till Ålands Lagting i Mariehamn. Enligt utredningspremisserna förutsätts staten fortsättningsvis stå för kostnaderna för sin egen konsumtion på Åland samtidigt som Åland övertar ansvaret för skatteuppbördskostnaderna samt även för kostnaderna för de näringsstöd som staten fortsättningsvis kontrollerar (med undantag för den del av sjöfartsstödet som berör de ombordanställdas socialskydd). I detta avslutande kapitel lyfts de huvudsakliga resultaten fram i syfte att tydliggöra utredningens viktigaste bidrag till våra kunskaper om de ekonomiska förutsättningarna för alternativa framtida utformningar av och kontrollen över Ålands skattesystem.

11.1 Det åländska skatteunderlaget täcker självstyrelsens behov

Utredningens modellsimuleringar förutsätter bästa möjliga underlagsdata rörande den offentliga sektorns åländska utgifter och inkomster. Som något av en biprodukt från arbetet med det omfattande dataunderlaget framkom två intressanta resultat gällande Ålands skattekraft och roll i den riksomfattande offentliga ekonomin inom ramen för dagens skattefinansiella utjämningsystem. Den heltäckande sammanställning och analys av tillgängliga underlagsdata som genomfördes gällande simuleringarnas basår (2005), visade sålunda - för det första - att *de statliga inkomsterna från ålänningarna och deras näringsliv mer än väl räckte till för att finansiera statens utgifter för självstyrelsen*. Intäkterna räckte även till för att täcka statens egen konsumtion på Åland. *De räckte däremot inte till för att fullt ut täcka statens kostnader för den del av det åländska näringsstödet som Åland saknar behörighet över*, främst då restitution av skatter och sociala avgifter inom sjöfarten. Statens budgetmässiga "netto balans" för Åland stannade därmed under det specialgranskade året vid ett underskott på ca 18 miljoner euro.

För det andra kan man konstatera att *Åland och den åländska självstyrelsens*

ekonomiska förutsättningar står sig väl i jämförelse med sina nordiska systemautonomier Färöarna och Grönland. Den egna skattekraften inom dessa två autonomier täcker nämligen inte ens kostnaderna för självstyrelsens egna åtaganden; än mindre också för den danska statens konsumtion på öarna.⁵⁸

Det bör också noteras att den ovan redovisade statliga budgetbalansen inte heller ger hela bilden av Ålands roll i den riksomfattande offentliga ekonomin. Som framgick ovan förorsakades det statliga budgetunderskottet i allt väsentligt av kostnaderna för sjöfartsstödet, alltså återbetalningarna av de på åländska fartyg ombordanställdas inkomstskatter samt de sociala avgifter som inbetalats till de lagstadgade social- och pensionsfonderna. Samma år översteg dock de statligt reglerade social- och pensionsfondernas inkomster från de åländska företagen och löntagarna deras åländska utgifter med hela 64 miljoner euro. Även om merkostnader för ålänningarnas nyttjande av den del av den statliga centralförvaltningen utanför Åland som inte sköts inom ramen för självstyrelsen tas med i kalkylen, så betyder detta i klartext *ett nettobidrag till den riksomfattande finansiella balansen inom den statliga sektorn under utredningens basår på minst 40 miljoner euro.*

11.2 Krisen tydliggör medcyklisk tendens hos dagens skattefinansiella system

Utredningens basscenario, med simuleringar i tre konjunkturlägen (trend, hög- och lågkonjunktur) av Ålands ekonomiska och demografiska utveckling under perioden 2010 - 2020, genererar flera intressanta resultat. Utvecklingen präglas av den kraftiga nedgången i den globala ekonomin under periodens första år, något som sänker utgångsläget för samtliga ekonomiska nyckeltal inför den uppgång som enligt scenariots underliggande antaganden kommer igång på allvar efter 2010. Det är också viktigt att här ännu en gång peka på det faktum att vi under perioden efter dagens ekonomiska nedgång och fram till simuleringarnas slutår, inte arbetar med en regelrätt prognos utan framtidsscenario som är beroende av ekonomiska och demografiska samband och antaganden vilka under scenarioperioden mycket väl kan komma att förändras på ett för oss idag okänt sätt.

Simuleringsresultaten ger en *kraftig nedgång i den åländska ekonomi fram till 2011 som därefter följs av en "normalisering" på den historiskt etablerade tillväxtnivån kring 2 procent per år.* Nedgången innebär - i samtliga tre konjunkturantaganden - ett krympande BNP vilket i det mest negativa scenariot reduceras från 2007 års toppnivå på dryga en miljard euro till kring, eller till och med under, 900 miljoner euro. Den kraftiga ekonomiska nedgången leder också till ökad arbetslöshet samt en betydligt mer dämpad

⁵⁸ Med ovanstående sätt att räkna uppgick den danska statens årliga nettobidrag (2006) till Färöarna till ca 520 miljoner euro och till Grönland till ca 1 150 miljoner euro, nästan 30 respektive nästan 65 gånger motsvarande statliga nettobidrag till Åland. Eftersom inneväranantalet är lägre på Åland än i de två danska autonomierna, sjunker dock skillnaden i statligt nettostöd per capita till 16 (Färöarna) respektive 31 gånger (Grönland).

nettoinflyttning till Åland. Beroende på simuleringarnas olika konjunkturantaganden överstiger åter den åländska ekonomins samlade produktionsvärde miljardstreckets några år efter den ekonomiska återhämtningen 2013/2014 - i det mest optimistiska konjunkturscenariot under år 2013, men i det mest pessimistiska först år 2017.

Ett annat viktigt resultat av simuleringarna är att den offentliga sektorns totala kostnader (inkl. sociala transfereringar och näringsstöd) - oavsett konjunkturscenario - under hela simuleringsperioden mer än väl täcktes av det offentliga systemets intäkter i form av skatter, skattelikhande avgifter och lagstadgade sociala inbetalningar. *Den offentliga delen av den samlade åländska ekonomin genererar alltså ett positivt sparande under hela den studerade perioden*, inte minst tack vare de stora överskotten i de åländska inbetalningarna till det riksomfattande social- och pensionsförsäkringssystemet.

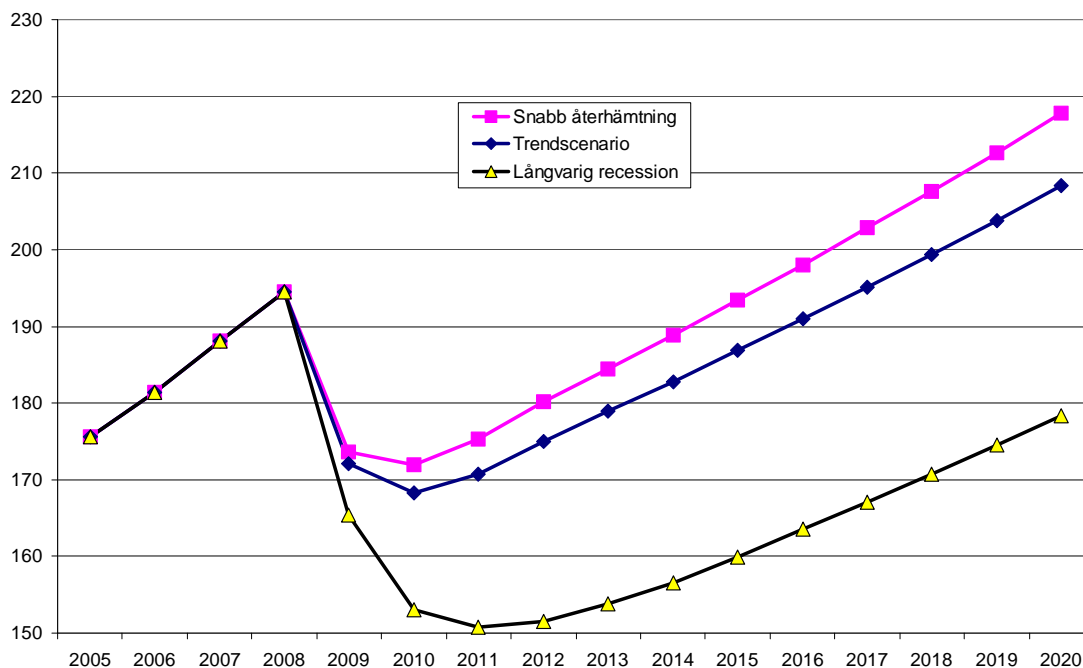
Utfallet varierar dock avsevärt beroende på konjunkturscenario, huvudman och sektor inom den offentliga ekonomin. Kommunerna och den åländska delen av den riksomfattande "socialfondsekonomin" påverkas sålunda minst av scenariernas olika konjunkturprofil. Genomslaget är betydligt större beträffande statens och självstyrelsens ekonomi. Här tydliggörs också den *medcykliska (konjunkturförstärkande) tendensen i dagens skattefinansiella överföringssystem*. Statens utgifter - och därmed även självstyrelsens (som ju under rådande system står för den största delen av den statliga utgiften) - är sålunda enligt simuleringsresultaten störst under perioder med god tillväxt och stark allmän efterfrågan (högkonjunktur) och lägst under perioder präglade av låg efterfrågan och svagare tillväxt (lågkonjunktur). Detta blir särskilt tydligt om man granskar utvecklingen av statens budgetmässiga nettoutgifter för Åland (inkl. egna kostnader samt näringsstöd) som stiger med 1 - 2 miljoner per år under högkonjunkturscenariot - men sjunker till i stort sett noll (dvs ingen nettoutgift alls för Åland) under lågkonjunkturscenariot.

Grundorsaken härtill är det faktum att klumpsumman i allt väsentligt är knuten till statens samlade skatteinkomster. Vid en nedgång i den finländska ekonomin reduceras de statliga skatteintäkterna, något som per definition minskar klumpsummeöverföringen till Åland. Den s.k. "flitpengen" kan - om den åländska ekonomin går bättre - i viss mån motverka detta, men den utgör för liten del av överföringen för att på något mer avgörande sätt förändra utfallet. Härtill kommer så att om staten försöker stimulera den finska ekonomin i ett lågkonjunkturläge genom sänkta inkomstskatter, tenderar detta att ytterligare förstärka reduktionen av klumpsumman under sämre tider. Den stimulerande effekt som detta även borde ha på den åländska ekonomin har historiskt sett visat sig vara för liten för att på något mer märkbart sätt ändra konjunkturbilden inom den åländska ekonomin.⁵⁹

⁵⁹ Jämför här det begränsade utfallet enligt utredningens simuleringsresultat av en sänkt inkomstskatt (kapitel 8).

Det nuvarande skattefinansiella systemets medcykliska karaktär tydliggörs i Figur 25 nedan. Som synes blir - efter den kraftiga reduktionen i anslutning till dagens ekonomiska kris - den statliga klumpsummeöverföringen till självstyrelsen genomgående betydligt mindre vid lågkonjunkturscenariot än vid de övriga två konjunkturscenerierna.

Figur 25. Klumpsummans utveckling beroende på scenariernas konjunkturantaganden (milj. euro, fasta 2005 års priser)



Det är viktigt att här påpeka att det rådande överföringssystemet dock *inte möjliggör för landskapsmyndigheterna att genom ett budgetunderskott som täcks genom negativt sparande (upplåning) på egen hand föra en mer offensiv och konjunkturutjämnande politik*. De historiska erfarenheterna visar dock att det varit svårt för de behöriga åländska beslutsfattarna att frigöra sig från systemets inneboende logik och på egen hand föra en mer aktiv konjunkturutjämnande politik.

11.3 Små makroekonomiska effekter men ökat offentligt konsumtionsutrymme

Utredningens huvudproblematik rörande effekterna av en ny skatteregim på Åland kan brytas ned i två olika frågeställningar, en beträffande effekterna av en skatteöverföring utan förändringar i skattestrukturen (utöver redan av staten redan beslutade) och en gällande konsekvenserna för den åländska ekonomin och den offentliga sektorn om olika typer av förändringar i skattestrukturen introduceras.

Simuleringsresultaten beträffande effekterna av en överföring av beskattningsrätten utan några av utredarna inducerade förändringar i skattestrukturen resulterade *inte i några*

mer påtagliga effekter på den makroekonomiska utvecklingen jämfört med basscenariot utan egen åländsk beskattningsrätt.

En mindre uppgång i den samlade ekonomins volymutveckling registrerades dock. Huvudorsaken till den här positiva BNP-tendensen torde ligga inom den offentliga sektorns ekonomi, där ett avskaffande av klumpsummesystemets koppling till den statliga "skatteekonomin" skulle ge ett något större konsumtionsutrymme för självstyrelsen. *Vid en skatteövertagande enligt trendscenariot (utan inducerade ändringar i skattestrukturen) skulle sålunda landskapets konsumtionsutrymme jämfört med klumpsummesystemet öka med i genomsnitt 17 miljoner euro per år (2005 års priser) under simuleringsperioden. Detta sprider sig i sin tur - bl a via en svag höjning av den privata konsumtionen - till en bättre BNP-utveckling. Det ökade konsumtionsutrymmet inom den offentliga sektorn som en följd av skatteövertagandet gäller i stort sett enbart självstyrelsen. Även kommunerna får dock en mindre uppgång i sitt konsumtionsutrymme, främst tack vare ökade transfereringar från landskapet.*

För statens del skulle en överföring leda till en kraftig utgiftsreduktion. Förutom bortfallet av nuvarande överföring till självstyrelsen liksom huvuddelen av näringsstöden, skulle man ju även slippa kostnadsansvaret för den åländska delen av den statliga skatteadministrationen. Kvar har man i stort sett bara kostnaderna för den egna konsumtionen på Åland (länsstyrelse, lantmäteri m.m.) samt kostnaderna för att kompensera socialfonderna för restitutionen av sjömannens socialskyddsavgifter till rederierna. Samtidigt förlorar man dock alla skatteinkomster från Åland, något som gör att *staten - jämfört med utfallet av nuvarande skattefinansiella system - enligt utredningens trendscenariot skulle förlora (netto) i genomsnitt ca 8 miljoner euro per år.*

Ser man till simuleringarnas resultat med avseende på utredningens konjunkturantaganden, så bekräftas även här den medcykliska tendensen i dagens statliga överföringssystem. Ökningen i landskapets konsumtionsutrymme som en följd av skatteövertagandet växer sålunda i lågkonjunkturscenariot medan det motsatta gäller för statens åländska nettokostnadsbelastning. Simuleringsresultaten visar alltså att en överföring av statliga beskattningsrätten till självstyrelsen *är fördelaktigare i ett läge där den finska ekonomin går sämre än i en mer utpräglad högkonjunktursituation.*

Man bör dock akta sig för att dra alltför långtgående slutsatser av detta. För det första så ger trots allt scenariot med de bästa konjunkturförutsättningarna större skatteinkomster och offentligt konsumtionsutrymme än vad som är fallet i de andra två lågkonjunkturalternativen. Det förmånligare skatteövertagandet i en situation med svagare efterfrågan och sämre allmän konjunkturbild skall sålunda ses i relativa snarare än i absoluta ekonomiska termer. För det andra gäller slutsatsen enbart under förutsättning att Åland inte drabbas av en betydligt djupare ekonomisk kris än Finland i övrigt. I ett sådant läge skulle nämligen det nuvarande systemet sannolikt stå sig

betydligt bättre.

11.4 Sänkt moms ger de bästa effekterna på den åländska ekonomin

Simuleringsresultaten beträffande huvudfrågeställningens andra del, alltså effekterna av en ändrad skattestruktur, gav vid handen att en *sänkning av skattetrycket verkar stimulerande på ekonomin - medan det omvända gäller för en höjning av skattetrycket*. Ett sänkt skattetryck leder till en ökad ekonomisk aktivitet och därmed också en snabbare BNP-utveckling, högre efterfrågan och konsumtion, lägre arbetslöshet, ökad arbetskraftsefterfrågan och en snabbare befolkningstillväxt.

Det motsatta gäller vid ett skattehöjningsscenario: reducerad BNP-utveckling, minskad privat och turistkonsumtion, lägre investeringar, långsammare befolkningsutveckling och högre arbetslöshet. Enda undantaget är här den offentliga konsumtionen som, tack vare de höjda skatterna, stiger rätt kraftigt och därmed i viss utsträckning reducerar nedgången inom övriga delar av ekonomin och arbetsmarknaden. En bieffekt av skattehöjningsscenarierna är därmed att den offentliga sektorns andel av den åländska ekonomin skulle öka. En annan iakttagelse är att stimulans effekterna på den offentliga sektorns konsumtion i huvudsak är medcykliska, alltså att de snarare förstärker än jämnar ut konjunkturförloppet.

De mer positiva makroekonomiska effekterna av den motsatta typen av finanspolitik - alltså en sänkning av skattetrycket - gäller i stort sett oavsett konjunkturantagande. Om man introducerar olika antaganden om sparande/budgetdisciplin samt skillnaderna mellan en sänkning av de direkta och de indirekta skatterna nyanseras dock bilden av effekterna av skattesänkningen avsevärt.

För det första gäller att ett *sänkt skattetryck ger de klart bästa resultaten vid en sänkning av den indirekta skatten*. Effekten av en sänkt moms skulle enligt simuleringsresultaten sålunda ge en kraftig allmän efterfrågestimulans vilket sammantaget skulle ge en uppgång i Ålands BNP, en ökad bruttonationalinkomst (BNI) samt - som en direkt följd härav - minskad arbetslöshet, ökad nettoinflyttning och befolkning samt minskad arbetslöshet. Simuleringarna av en inkomstskattesänkning ger ett mer "blandat" resultat. BNP-utvecklingen blir i detta fall inte lika påtagligt positiv, och effekterna på turistkonsumtionen och investeringarna är svaga, eller t o m negativa. Den enda riktigt tydligt stimulerande effekten vid en inkomstskattesänkning är en kraftig tillväxt i den privata konsumtionen, något som indirekt höjer konsumtionsskatteintäkterna och därmed även ger en viss draghjälp för den offentliga konsumtionen.

För det andra så visar resultaten från simuleringarna att skillnaderna i utfallet av en

förändrad skatt är betydande *beroende på om förändringen genomförs med full frihet att kompensera eventuella skattebortfall/skatteintäktsökningar med ett förändrat offentligt sparande eller om krav på inkomstneutralitet och därmed strikt budgetdisciplin råder.* Ett genomgående resultat är att den offentliga sektorns konsumtion i samtliga simuleringsalternativ gynnas av möjligheten att kompensera eventuella skatteintäktsbortfall med minskat sparande och/eller upplåning. Den härigenom stärkta offentliga konsumtionen gynnar i de flesta - men inte alla - simuleringsalternativ även den privata konsumtionen, något som i sin tur ytterligare späder på tillväxten i den samlade åländska ekonomins volym, alltså BNP-utvecklingen.

Det bör dock noteras att den förstärkta stimulanseffekten här *uppnås genom offentliga budgetunderskott* och att simuleringarna tyder på små eller inga konjunkturutjämnande effekter. En annan viktig skillnad är att budgetfrihet med avseende på sparande/upplåning *ökar den offentliga sektorns andel av den åländska ekonomin*, medan det motsatta som regel gäller för de simuleringar som utgår från alternativet med strikt budgetdisciplin. En nära liggande slutsats av detta är att *ett eventuellt skatteövertagande helst bör omfatta såväl den indirekta som den direkta beskattningen*. En reduktion av den ena formen av skattuttag utan möjlighet till justeringar i den andra, minskar nämligen påtagligt utrymmet för en väl fungerande egen åländsk finanspolitik.

Resultaten med hänsyn till effekterna av budgetbalansfrågan måste emellertid tolkas med viss försiktighet. För ett mer realistiskt resultat krävs nämligen en anpassning och vidareutveckling av den använda CGE-modellen så att även andra typer av "budgetbalanskrav" kan analyseras, något som det inte funnits möjlighet att göra inom ramen för denna utredning. Förutom avsaknaden av en kartläggning av de långsiktiga effekterna av en budgetbalans vid skattesänkningar som primärt uppnås genom offentliga inbesparingar, saknas i scenariosimuleringarna alternativ där effekterna av att kravet på budgetbalans släpps analyseras närmare i termer av de framtida amorterings- och räntekostnader som detta skulle innebära.

11.5 Välfärdsvinster för löntagarna men sämre utfall för pensionärer och jordbrukare

När det gäller de inducerade skatteförändringarnas effekter på olika inkomst- och yrkesgrupper så tillåter inte det tillgängliga underlagsmaterialet och den använda CGE-modellen (i nuvarande utformning) samma typ av genomarbetade scenarier som utredningen i övrigt. De bearbetningar av simuleringsresultaten som ändå kunde göras med hjälp av ett inom forskningen särskilt utvecklat välfärdsmått, generera dock vissa resultat värda att notera. Simuleringsresultaten indikerade sålunda ett positivt "välfärdsutfall" av en överföring av beskattningen för breda löntagargrupper

(tjänstemän och arbetare), men ett mer negativt utfall för jordbrukarna och pensionärerna.

Simuleringarna med olika förändringar i skattestrukturen efter ett skatteövertagande indikerade mer blandade välfärdsresultat. Här gav en sänkning av skatterna generellt sett bättre utfall för samtliga socioekonomiska grupper, dock fortfarande så att löntagarna fick det bästa utfallet. Samtidigt framkom att de positiva välfärdseffekterna av mer genomgripande skattesänkningar främst gäller scenarion där kraven på budgetdisciplin släpps. Förutom i simuleringen där en höjd moms balanseras med sänkt inkomstskatt indikerade sålunda scenarierna med krav på skatteväxling och strikt budgetdisciplin en sämre välfärdsutveckling.

11.6 Samlad bedömning

De huvudsakliga resultaten av de modellbaserade simuleringar som gjorts inom ramen för detta projekt kan sammanfattas i följande punkter:

- Egen beskattning utan ändrad skattepolitik skulle inte medföra några mer märkbara förändringar i Ålands makroekonomiska utveckling
- Egen beskattning skulle generera en ökning av landskapets konsumtionsutrymme
- De ekonomiska effekterna av ett skatteövertagande utan justeringar i skattesatserna är positiva för alla socioekonomiska grupper utom jordbrukare och pensionärer
- En aktiv egen skattepolitik med sänkta skatter skulle stimulera den åländska makroekonomin, men i de flesta fall på bekostnad av en försämrad offentlig budgetbalans
- Sänkt moms och stram budgetdisciplin ger den bästa kombinationen av tillväxtstimulans och en hållbar utveckling av den offentliga sektorns resurser

De tre första punkterna ovan belyser frågan om Åland skulle ha de ekonomiska möjligheterna att överta ansvaret för den statliga beskattningen. Som framgått ovan ger utredningsresultaten ett rätt så entydigt positivt svar på den frågan. Den åländska ekonomin skulle inte påverkas negativt av en ändrad skatteregim, och huvuddelen av befolkningen skulle vinna snarare än förlora på en överföring av beskattningsrätten till självstyrelsen. Ålands ekonomiska förutsättningar för egen beskattning är därtill väl så goda som andra liknande autonomier med egen beskattningsrätt. Enligt utredningsresultaten skulle ett skatteautonomt Åland sålunda klara av finansieringen av alla sina egna kostnader (inkl. skatteadministrationen). Man skulle även klara

finansieringen av det näringsstöd som efter ett skatteövertagande fortfarande kontrolleras av staten, men som självstyrelsen enligt utredningsuppdraget får det huvudsakliga kostnadsansvaret för.

Som jämförelse kan nämnas att skattekraften hos Ålands nordiska systerautonomier inte räcker till för att finansiera självstyrelsens egna utgifter, än mindre delar av de kvarvarande statliga utgifterna. Detta gör att den danska staten - utöver att man helt avstår från alla skatteintäkter och själv bekostar alla egna aktiviteter på öarna - årligen satsar mycket stora belopp i direkt stöd till de två autonomierna. Utredningsresultaten klargör att *några sådana statliga klumpsummeöverföringar till Åland inte skulle behövas*.

De två sista punkterna ovan gäller utredningens svar på frågan om effekterna av ett aktivt utnyttjande av en åländsk skatteregim som instrument för en egen tillväxt- och konjunkturpolitik. Simuleringsresultaten är här inte fullt så entydiga som i frågan om de mer generella ekonomiska förutsättningarna för självstyrelsen att överta den statliga kontrollen över Ålands skatter. Resultaten är blandade och det är egentligen bara en justering nedåt av momsen i kombination med god offentlig budgetdisciplin som ser ut att ge entydigt positiva effekter. Dessa är också rätt så påtagliga, och skillnaden i utfallet för landskapet och kommunerna öppnar upp nya intressanta möjligheter till en aktiv strukturpolitik med fokus på den offentliga sektorns långsiktiga utveckling. Samtidigt indikerar simuleringsresultaten en möjlig målkonflikt mellan en tillväxtorienterad egen finanspolitik med strikt budgetdisciplin och individernas välfärdsutveckling.

11.7 Slutord

Det är viktigt att avslutningsvis göra klart att *de ovan sammanfattade resultaten av utredningen inte ger något entydigt besked om huruvida den statliga kontrollen över beskattningen på Åland borde överföras till den åländska självstyrelsen*. De ekonomiska skillnader mellan statlig alternativt egen åländsk skatteregim som simuleringsresultaten ger är trots allt rätt små. Den positiva effekt på självstyrelsens konsumtionsutrymme som ett skatteövertagande enligt simuleringsresultaten skulle ge är, sedd i ett bredare budgetperspektiv, förhållandevis begränsad.

Det positiva utfallet är också till betydande delar förorsakat av den reduktion av klumpsumman som de kommande årens djupa nedgång inom den finska ekonomin medför. Även om nedgången - och de statliga skattomläggningar som den medför(t) - kommer att ge en negativ påverkan på det ekonomiska utfallet av dagens system för finansiering av självstyrelsen under större delen av den tidsperiod som utredningen behandlar, så kan det inte uteslutas att den ekonomiska återhämtningen blir snabbare än vad utredningens scenarier förutsätter. Det nu positiva resultatet av simuleringarna

skulle i ett sådant läge kunna vändas i sin motsats.⁶⁰ Som vi sett ovan är dagens överföringssystem till sin inneboende "konjunkturlogik" starkt medcykliskt, något som gör att det är mer "konkurrenskraftigt" jämfört med egen beskattning ju bättre den allmänna konjunkturbilden är - medan det omvända gäller under den typ av kriser och lågkonjunkturer som vi nu genomgår.

Möjligheterna att efter ett övertagande av beskattningsrätten bedriva en aktiv egen finanspolitik i syfte att utjämna konjunkturerna och öka tillväxten inom den åländska ekonomin är ett av de viktigare argumenten för en autonom beskattningsrätt. Här indikerar simuleringsresultaten intressanta finanspolitiska möjligheter för en självstyrelse med full kontroll över beskattningen. Samtidigt står det klart att utfallet av olika förändringar i skatteuttaget är starkt beroende av hur politiken i övrigt utformas. Simuleringarnas dataunderlag och modellförutsättningar begränsar även möjligheterna till väl underbyggda slutsatser om effekterna av en differentierad skattepolitik.

Utredningens mest övergripande slutsats blir därmed att ett övertagande av den statliga beskattningsrätten är *ett politiskt projekt som i första hand måste avgöras utgående från politiska - snarare än rent ekonomiska - kriterier och överväganden*. Argumenten för eller emot en egen beskattningsrätt handlar nämligen ytterst om vilken syn man har på den åländska självbestämmandets innehåll och omfattning. De som menar att den åländska autonomin primärt bör handla om ett minoritetsskydd med betoning av språk- och kulturfrågor där den politiska kontrollen över och ansvaret för regleringen av ekonomin - inklusive beskattningen - förblir statens, hittar sannolikt inte några riktigt avgörande argument mot sin ståndpunkt i denna rapport. Men detta gäller även för de som anser att ålänningarna bör ha samma rätt att beskatta sig själva som t ex de danska systemautonomierna. Utredningen levererar inte heller några vägande ekonomiska argument mot den ståndpunkten.

Till syvende og sist handlar därmed frågan om ansvaret för den åländska beskattningen om den grundläggande synen på den politiska makten över Ålands offentliga ekonomi. Den i rapporten tidigare nämnda (kapitel 2) negativa synen på eget åländskt ansvar för beskattningen från den finska statsmaktens sida bekräftar denna slutsats. Ålands andel av statsekonomin är nämligen så marginell att motståndet rimligen måste sökas på annat håll än i rent ekonomiska överväganden. Vad som står på spel är inte de statliga skatteinkomsterna som sådana, utan synen på självstyrelsens behörighet och det inflytande över det åländska samhället som kontrollen över beskattningen (och med den sammanhängande övrig ekonomisk lagstiftning) ger.

⁶⁰ De i skrivande stund senast tillgängliga prognoserna över klumpsummans storlek från finansministeriet i Helsingfors (Valtiovarainministeriö 2009) tyder dock på att utredningens underliggande antaganden om klumpsummeutvecklingen under simuleringsperiodens början snarare har varit för optimistiska än för pessimistiska.

Referenser

Gravelle, H. & Rees R. (1981): *Microeconomics*. London & New York: Longman Group

Justitieministeriet (1994): *Den åländska skattegruppens betänkande*. Helsingfors: Justitieministeriets lagberedning.

Kinnunen, J. (2005): *Migration, Imperfect Competition and Structural Adjustment. Essays on the Economy of the Åland Islands*. Helsinki: Acta Universitatis Oeconomica Helsingiensis A-258

Marttila, K. (2007): *Kotitalouksien rahavirrat alueiden välisessä sosiaalitalinpitomatriisissa*, Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta, kansantaloustiede, Pro gradu tutkielma.

Mohora, M. C. (2006): *RoMod: A Dynamic CGE Model for Romania. A Tool for Policy Analysis*. Rotterdam: Erasmus University

NOMESCO (2006): *Health Statistics in the Nordic Countries*. Albertslund: Nordic Medico Statistical Committee.

Regeringen (2007): *Regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering*. Helsingfors: Statsrådets kansli

Reinhart, K. A. & Roland-Holst, D.W. (1997): "Social Accounting Matrices" Ingår i Francois, J.F. & Reinert, K. AW. (eds.): *Applied Methods for Policy Analysis. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roslin, B. (2006): *Europeiskt självstyre i omvandling*. Helsingfors: Statsrådets kansli, R 11/2006

Skattestyrelsen (2004): *Handbok för mervärdesskatteskyldiga*. Helsingfors: Skattestyrelsens publikation 189R.04 juni 2004

Skattestyrelsen (2007): *Mervärdesskatten i internationell handel*. Helsingfors: Skattestyrelsens publikation 178r.07 1.1.2007

STAKES (2007): *Statistisk årsbok om socialvård och hälso- och sjukvård 2007*.
Helsingfors: Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården.

Turunen, J. & Eriksson, D. E. (2004): *Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter*. Helsingfors och Mariehamn:
Finansministeriet och Ålands Landskapsregering

Vaittinen, R. (2004): *Trade Policies and Integration - Evaluations with CGE-Models*.
Helsinki: Acta Universitatis Oeconomica Helsingiensis A-235

Valtiovarainministeriö (2009): *Taloudellinen katsaus. Kevät 2009*. Helsinki:
Valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2009 (26/4 2009)

Åländsk utredningsserie (1981): *Betänkande avgivet av parlamentariska kommittén för revision av självstyrelselagen*. Mariehamn

Åländsk utredningsserie (2007): *Betänkande från den parlamentariska skattekommittén*.
Mariehamn

ÅSUB (2007): *Färöarna. En studie av internationellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomiskt lärande*. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå,
Rapport 2007:8

ÅSUB (2008): *Grönland. En studie i dynamisk självstyrelse*. Mariehamn: Ålands
statistik- och utredningsbyrå, Rapport 2008:9

Bilagor

Bilaga I: Skatteadministrationskostnader - internationell överblick med jämförelser

Introduktion

Kostnaderna för att driva ett nationellt skatteadministration varierar kraftigt mellan olika länder och skattemyndigheter, något som tydligt framgår av OECD's nyligen genomförda översikt över skatteadministrationens utformning och kostnader bland 46 länder världen över, dock med tyngdpunkt på medlemsstaterna inom OECD.⁶¹

Ett stort antal faktorer ligger bakom dessa variationer, inklusive så svårfångade saker som förekomsten av vitt skilda byråkratiska kulturer, traditioner och system i de olika länderna. De enskilt viktigaste faktorerna bakom de stora skillnaderna i ländernas kostnader är dock i första hand den enskilda statens ekonomiska och befolkningsmässiga storlek. Faktorer som vilken typ av beskattning man har och hur ansvaret för uttaget av andra liknande statliga inkomster fördelas mellan skatteadministrationen och andra myndigheter har också en betydande inverkan.

Det säger sig ju självt att USA's skatteadministration är gigantisk jämfört med t ex motsvarande finska eller svenska administration och att Islands skatteadministration är flera gånger större än Färöarnas. På samma sätt stiger naturligtvis kostnaderna ju mer komplicerat och mångfasetterat skattesystemet är och om skattemyndigheten även ålägges andra uppbörds- och kontrolluppgifter, t ex förtullning och inbetalningarna till olika typer av sociala försäkringssystem.

Relativa kostnader och skalfördelar

Det är alltså mycket svårt att jämföra kostnaderna för olika länders skattesystem och därmed också att skaffa sig en säker uppfattning om vad det skulle kosta för en ny aktör, såsom t ex Åland, ta kontroll över och driva in sina egna skatteintäkter. Ett sätt att öka jämförbarheten olika länder och skattemyndigheter emellan är dock att relatera skatteadministrationens driftskostnader med den totala volymen skatter som den driver in åt sin huvudman. På så sätt tar man bättre hänsyn till storleksfaktorn och bygger därtill in vissa möjligheter till grova effektivitetsjämförelser.

Detta är också något som görs i ovan nämnda OECD-studie. Det visar sig då att de studerade skattemyndigheterna för sin egen administration och framdrift krävde som

⁶¹ Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries. Center for Tax Policy Administration, Feb. 2007

huvudregel krävde mellan 0,5 och 1,5 % av de samlade skatteintäkterna.⁶² Som typiska exempel i fallande ordning kan här nämnas Portugal (1,49), Frankrike (1,35), Canada (1,17), Island (1,02), Finland (0,80), Sverige (0,56) och Norge 0,53). Det finns dock även några länder/skattemyndigheter som kräver betydligt mer av den allmänna skattekan för att gå runt. Så behåller t ex den polska skatteförvaltningen hela 2,62 % av de inkrävda skatterna, den litauiska 2,11 %, den belgiska 1,89 % och den grekiska 1,69 % av de totala skatteintäkterna.

Som synes varierar de relativa kostnaderna för skatteförvaltningen mer eller mindre oberoende av staternas ekonomiska och befolkningsmässiga storlek. Trots en befolkning och ekonomi som är flera hundratals ggr större än t ex Islands, så lägger den franska skattemyndigheten sålunda beslag på en betydligt större andel av skattekan än sina kolleger på Island. De skalfördelar inom skatteförvaltningen som rimligen bör finnas verkar alltså inte vara så stora att jämförelser mellan stora och små ekonomiers relativa förvaltningskostnader omöjliggörs. Skillnader i förvaltningstraditioner samt skattesystemets uppbyggnad och komplexitet ligger säkert bakom en del av (de till storleken svagt relaterade) skillnaderna i kostnadsnivån för de studerade ländernas skatteförvaltningar. Men de två dominerande förklaringarna till det faktum att kostnadsbilden är så pass svagt kopplad till de skalfördelar som ett stort land/skatteförvaltning bör ha är (1) nivån på skatteuttaget och (2) skatteadministrationens eventuella ansvar för och intäkter från andra källor än de traditionella skatterna.

Det är sålunda knappast någon tillfällighet att kostnaden för skatteförvaltningarna högskatte länder som de nordiska relativt sett ligger lägre (intervallet 0,5-1,0%) än länder med generellt sätt lägre skatteuttag i Syd- och Östeuropa (intervallet 1,30 - 2,50%). Ju större skatteuttaget blir desto lägre blir - allt annat lika - den relativa kostnadsandelen för administrationen. När det gäller kopplingen till andra uppbördsuppgifter och skattelikhande intäkter så ökar den relativa kostnadsandel om de stora statliga intäkterna för sociala fonder och liknande inte räknas in i skattebasen (t ex Frankrike, Luxemburg), något som även gäller för länder där skatteförvaltning åläggs relativt omfattande andra myndighetsuppgifter, framför allt då tull och gränshandelskontroll (t ex Irland, Nederländerna).

Kostnadsbilden för de minsta skatteförvaltningarna

Även om skaleffekterna som framgått ovan inte framstår som avgörande för skillnaderna i kostnaderna för olika skatteförvaltningar, så är de säkerligen inte utan betydelse. Rimligen bör det också finnas en minsta möjliga nivå på kostnaderna för att

⁶² Se tabell 24, sid. 110 ff. i rapporten.

upprätthålla en egen skattebehörighet, något som ger tydligare utslag i kostnadsbilden ju mindre skattebasen (i absoluta tal) blir. Det finns därför anledning att de relativa kostnaderna för en egen skatteadministration ändå tenderar att vara högre för de allra minsta staterna och skattejurisdiktionerna.

I det refererade OECD-materialet ingår bara två riktigt små stater/skatteadministrationer, nämligen Island och Luxembour. Av dessa två ser Island ut att ligga bäst till med en skatteadministrativ kostnad som bara uppgår drygt 1 % av de totala skatteinkomsterna medan motsvarande kostnadsbelastning för Luxembour uppgår till drygt 1,5 %. En närmare granskning av dessa två länders skattesystem förklarar dock skillnaden. I den isländska skattebasen (som de skatteadministrativa kostnaderna relateras till) ingår sålunda avgifterna till landets omfattande och välutbyggda socialförsäkringssystem, ett system som i Luxembours fall är förlagt helt utanför skattebasen. Dessutom är skatterna allmänt taget lägre i Luxembour än i Island, något som - allt annat lika - tenderar att höja den relativa kostnaden för skatteförvaltningen i Luxembour jämfört med Island.

Alla ovan refererade länder och exempel på olika skatteförvaltningar är själfallet av stort intresse om man analyserar de allmänna kostnadsförutsättningarna för en egen beskattning på Åland. För att komma närmare den åländska verkligheten behövs dock exempel från de riktigt små aktörerna på området. Förutom några riktigt små ministater som t ex Liechtenstein och San Marino, handlar det här om Nordens och Europas autonomier med sedan lång tid tillbaka egen beskattningsrätt och egen uppbördsförvaltning.⁶³

Tyvär så har det - tillsvidare - inte varit möjligt att få fram en del användbara data beträffande skatteadministrationen i mer än en mikrostat och tre autonomier, nämligen Liechtenstein, Isle of Man, Färöarna och Grönland.

Om vi börjar med vår nordiska systerautonomi Färöarna, så kan vi konstatera att deras skatteadministration lägger beslag på 1,7% av de totala intäkterna vilket ger en total driftskostnad i Euro på ca 8 miljoner EUR. Det bör dock här observeras att hela tulladministrationen (inkl. kontroll och ärendebevakning) ingår i den färöiska skatteadministrationens åtagande. Någon separat redovisning av tullens del i de totala kostnaderna har inte gått att få fram eftersom de två funktionerna verkar vara fullständigt integrerade med varandra. Den färöiska skatteadministrationen genomgår sedan två år tillbaka ett rationaliseringsprogram som sedan det startade har minskat personalen med ca 20 tjänster.

⁶³ Vilket inte hindrar att flera av dem trots att de inte betalar någon "statsskatt" och istället uppbär sin egen skatt ändå erhåller betydande skattefinansierat understöd från moderstaten.

Kostnaden för skatteadministrationen för den befolkningsmässigt något större nordiska autonomin Grönland var enligt uppgift ca 2,7 miljoner EUR, alltså bara en dryg tredjedel av kostnaden för den färöiska skatteförvaltningen. I den kostnaden ingår även tulladministrationen. Detta ger en till synes osedvanligt effektiv grönländsk beskattare: bara 0,61 % av den totala skatteintäkterna går till administrationen. Den här låga nivån har dock sina förklaringar. För det första så innefattas inte den kommunala skatteadministrationen (som enligt uppgift sköts på annat sätt, troligen av kommunerna själva), och för det andra så har Grönland en s.k. 'platt skatt', något som sannolikt sänker de skatteadministrativa kostnaderna avsevärt jämfört med den mera normala nordiska skattemodellen. En reform genomfördes i fjol som påbörjade en överföring av den kommunala skatteadministrationen till landsstyrelsens skattekontor, något som helt säkert höjt/kommer att höja detta kontors kostnader en hel del. Några särskilt uträknade siffror för effekten av denna reform finns dock ännu inte att tillgå från Grönland. Enligt uppgifter från Grönlands Skattestyrelse från juni i år så uppgår den kommunala delen av idag skatteadministrationen dock bara till drygt 10 heltidstjänster och den centrala skatteadministrationen till drygt 90 heltidstjänster, sammanlagt alltså dryga 100 tjänster.

Den gamla brittiska autonomin Isle of Man i den Irländska sjön strax väster om den nordengelska västkusten har också ett skatteadministrativt system som är länkat till tullväsendet. Här uppgår den samlade kostnaden för skatte- och tulladministrationen till 1,36 % av intäkterna, alltså klart lägre än i det färöiska fallet. I skatteadministrationen finns ca 120 anställda och ytterligare något tiotal jobbar enligt uppgift helt med tullfrågor.

Mikrostaten Liechtenstein verkar vara den med Åland storleksmässigt någorlunda jämförbara enhet (drygt 30.000 invånare) som har den mest effektivt organiserade skatteadministrationen. Administrationskostnaden i förhållande till intäkterna (och här ingår ingen tull) uppgår till 0,76 %. Den låga andelen kan inte heller bara förklaras med höga inkomster (vilket man har), utan framför allt av det faktum att man har en så pass liten organisation. Den Liechtensteinska skattemyndigheten sysselsätter sålunda bara ca 55 personer (de flesta, men inte alla på heltid). I dessa kostnader ingår också - till skillnad från Grönland - all skatteuppbörd, alltså även de lokala skatterna

Preliminära slutsatser gällande åländsk skatteadministration

Som framgått ovan varierar kostnadsbördan för olika länders och autonomiers skatteadministration rätt mycket, inte bara i absoluta tal utan också i relation till influten skattevolym. Med några få mer undantag ligger dock huvuddelen av de undersökta skatteadministrationernas totala driftskostnader i intervallet mellan 0,5 och 1,5 % av de samlade skatteintäkterna i respektive land/autonomi. Som också framgått av

ovanstående sammanställning beror kostnadsvariationerna på många olika saker: skattesystemets utformning och komplexitet, skattetryckets genomsnittliga storlek, omfattningen av skatteadministrationens uppdrag, hur man avgränsar den 'skattekaka' som administrationskostnaden relateras till och möjligheten och förmågan att utnyttja eventuella skalfördelar i verksamheten.

De för Åland i detta sammanhang mest relevanta jämförelserna handlar naturligtvis om de minsta staterna (som t ex Liechtenstein) och skattesjälvständiga autonomier som Färöarna, Grönland och Isle of Man. Men även dessa uppvisar rätt stor spridning i sina kostnadsnivåer relativt intäkterna med Färöarna högst upp i kostnadsligan med 1,7% och Grönland med sina imponerande låga kostnader på bara 0,61 av intäkterna. Om man tar hänsyn till olikheter i hantering av tulluppgifter (i Färöarnas kostnader ingår tullen) och ansvar för den kommunala skatteadministrationen (denna del av skatteadministrationskostnaden in går inte i de grönländska siffrorna) m.m. så försvinner extermerna och man hamnar snare i intervallet 0,8 - 1,2 % av intäkterna för dessa 'beskattningsvärldens' verkligt små aktörer.

Det är vidare värt att notera att miniminivån för de absoluta kostnaderna för att driva en självständig skatteadministration verkar hamna på nivåerna kring 3 miljoner euro per år (jfr Grönlands 2,7 miljoner EUR). Den färöiska skatteadministrationskostnaden ligger alltså rätt högt med sina ca 8 miljoner i årskostnader, medan Isle of Man och Liechtenstein ser ut att ha en något lägre kostnadsnivå.

Om man utgår från ett skattesjälvständigt Åland som handhar administrationen inte bara för sin egen utan även kommunernas skatteindrivning, men där tullen och socialfondssystemet kvarblir som ett statligt kostnadsansvar, pekar exemplen och resonemanget ovan på en administrationskostnad på i storleksordningen 3 - 5 miljoner EUR. Detta styrks även av ett antagande om en åländsk 'skatteuttageffektivitet' ungefär mitt i raden av vad som presteras av ovan granskade mikrostaten och autonomier, alltså ca 1 % av skatteuttagsvolymen. I Ålands fall (ca 300 miljoner EUR i samlad skattevolym per år) skulle detta nämligen ge en administrationskostnad på ca 3 miljoner EUR.

Slutsatsen om en åländska skatteadministrationskostnad någonstans i intervallen 3-5 miljoner EUR styrks också av det faktum Skattestyrelsen (alltså dagens statliga beskattare på Åland) debiterar de åländska kommunerna ca 590.000 EUR per år för att täcka kostnaderna för den 'reguljära' indrivningen och administrationen av den kommunala beskattningen. Härtill kommer så att landskapsregeringe debiteras på ytterligare ca 250.000 EUR/år för att täcka de mer kostnader i skatteuppbörden som de åländska avvikelserna i kommunalskattelagstiftningen (jämfört med rikskommunerna) medför. Den totala kostnaden för den kommunala skatteadministrationen uppgår således

till ca 850.0000 EUR.⁶⁴

Om man utgår från en total årlig skatteadministrationskostnad (exkl. tull och socialfondsavgifter) på 3-5 miljoner EUR så ger detta en kostnad för den statliga delen av beskattningen någonstans i intervallet dryga 2 till 4 miljoner EUR, något som förefaller vara rimligt i jämförelse med den belagda kostnaden för den kommunala beskattningen. Med tanke på det ytterligare behov av lagberednings- och utredningsarbete inom centralförvaltningen som en egen skattelagstiftning skulle medföra är det dock rimligt att skatta totalkostnaden kostnadsintervallet högre del, alltså kring eller strax över 4-miljonersnivån.

⁶⁴ Här bör dock observeras att den del av detta belopp som gäller kostnader för åländska avvikelser från den finska kommunalskattelagstiftningen (ca 250.000 EUR) i princip bör bortfalla den dag som Åland erhåller full skatteautonomi och den kommunala beskattningen därmed inte längre drabbas av administrativa merkostnader pga av avvikelser från ett annat - dominerande - kommunalt skattesystem.

Bilaga II: Detaljerade tekniska bakgrundsfakta

I denna bilaga presenteras olika bakgrundsuppgifter för den numeriska jämviktsmodellen samt för de scenarier som behandlats i rapporten.

Socialräkenskapsmatrisens konton

Branscher	Förklaring	Ni-kod 2002
A-AGRI	Primärnärings	1-14
A-FINDU	Livsmedelsindustri	15
A-INDU	Övrig industri	16-37
A-ELWA	Vatten, värme, elförsörjning	40-41
A-CONS	Bygg	45
A-TRAD	Parti- och detaljhandel	50-52
A-RESH	Restaurang och inkvartering	55
A-OTRANS	Övrig transport och kommunikation	60,62-64
A-STRANS	Sjötransporter	61
A-BSER	Företagstjänster	65-74
A-ADMIN	Offentlig administration	75
A-EDUC	Utbildning	80
A-HLTH	Hälsovård och socialtjänster	85
A-OSERV	Övriga tjänster	90-95

Produkter

C-AGRI	Jordbruks- och andra primärprodukter
C-FINDU	Livsmedel
C-INDU	Övriga industriprodukter
C-ELWA	El, gas, vatten, värme
C-CONST	Byggservice
C-TRADE	Handel
C-HOTEL	Restaurang och inkvartering
C-OTRANSP	Övrig transport och kommunikation
C-WTRANPP	Passagerarsjöfart
C-WTRANPG	Fraktsjöfart
C-BSERV	Företagstjänster
C-ADMIN	Offentlig administration
C-EDUC	Utbildning
C-HLTH	Hälsovård och socialtjänster
C-OSERV	Övriga tjänster

C-FINSERV	Tjänster och produkter köpta i Finland
C-ROWSERV	Tjänster och produkter köpta utomlands

Transaktionskostnader

TRNCSTDOM	transaktionskostnader för lokal distribution
TRNCSTEXP	exportens transaktionskostnader (transport etc)
TRNCSTIMP	importens transaktionskostnader

Faktorer

LABOR	Faktorinkomster för arbete
CAPI	Kapitalets faktorinkomster

Institutioner

FIRMS	Företag
NPISH	Icke-vinstdrivande organisationer
STATE	Finska staten
GOV	Landskapsregeringen
MUNI	Kommuner och kommunalförbund
SOCSEC	Socialskyddsfonder
S-I	Spar- och investeringskonto
HHD	Hushåll
LEXP	Ålännings utpendlingsinkomster (export av arbetskraft)
FINHH	Finska turister
ROWHH	Utländska turister
ROW	Konto för utlandstransaktioner, inklusive Finland

Övriga konton

COMTAX	Tullar
PRODTAX	Acciser
PRODTAXLR	Landskapsregeringens skattelikhande avgifter
VAT	Mervärdeskatt
PRODSUB	Statens produkt- och produktionssubventioner
PRODSUBLR	LRs produkt- och produktionssubventioner
CORPTAX	Bolagsskatter
SINCTAX	Statens inkomstskatter
MINCTAX	Kommunala inkomstskatter
SECFEE	Socialskyddsavgifter
OTAX	Övriga skatter
TOTAL	Totalsumma

Socialräkenskapsmatris (SAM) för Åland 2005, miljoner euro

	A-AGRI	A-FINDU	A-INDU	A-ELWA	A-CONS	
C-AGRI	15.183	13.953	2.556	4.539	1.923	
C-FINDU	5.067	11.716	0.881	0.316	0.270	
C-INDU	2.996	4.271	36.625	3.555	47.006	
C-ELWA	0.474	0.670	0.910	1.994	0.782	
C-CONST	0.141				10.520	
C-TRADE	9.248	0.696	0.895	0.228	22.301	
C-HOTEL	0.039				0.160	
C-OTRANSP	0.446	3.340	4.425	1.537	3.352	
C-WTRANPG	0.012	0.028	0.065	0.007		
C-BSERV	1.493	4.017	13.867	2.924	10.141	
C-ADMIN	0.069	0.127	0.433	0.170	0.174	
C-EDUC	0.009	0.018	0.060	0.024	0.023	
C-HLTH	0.408					
C-OSERV	0.213	0.067	0.982	0.007	0.247	
LABOR	2.900	14.200	24.100	5.300	30.300	
CAPI	30.486	7.939	9.000	6.577	18.689	
PRODTAX			0.541	1.379	0.570	
VAT	0.056				2.761	
TOTAL	69.242	61.039	95.342	28.556	149.221	
	+	A-TRAD	A-RESH	A-OTRANS	A-STRANS	A-BSER
C-AGRI			0.811			
C-FINDU	0.523	6.776	0.208	0.697	0.725	
C-INDU	10.529	1.071	3.995	29.279	7.602	
C-ELWA	1.328	0.334	0.374		9.390	
C-CONST	0.107	0.586	0.896		14.733	
C-TRADE	8.001	4.246	2.990	6.199	12.596	
C-HOTEL	0.512	0.191	1.153	0.119	1.614	
C-OTRANSP	8.372	1.566	7.233	146.188	11.686	
C-WTRANPP	0.011				0.020	
C-WTRANPG	0.636		0.153	0.002		
C-BSERV	9.207	3.036	3.910	32.677	23.026	
C-ADMIN	0.531	0.184	0.301	0.282	1.071	
C-EDUC	0.090	0.026	0.102	0.039	0.914	
C-HLTH			0.072		0.223	
C-OSERV	1.153	1.975	0.422	0.107	3.599	
LABOR	35.700	13.200	14.810	184.290	39.300	
CAPI	21.584	2.789	20.911	112.894	70.537	
PRODTAX	1.020	0.824	0.234		0.632	
PRODTAXLR	0.604		3.000			
VAT	0.055	0.459	0.488	0.241	6.747	
TOTAL	99.963	38.073	61.254	513.015	204.416	

	+	A-ADMIN	A-EDUC	A-HLTH	A-OSERV	C-AGRI
A-AGRI						57.066
A-FINDU						0.169
A-INDU						0.015
C-AGRI		0.024	0.003	0.002	0.037	
C-FINDU		0.439	1.691	1.921	0.406	
C-INDU		1.697	2.670	6.721	8.344	
C-ELWA		0.776	1.364	0.777	1.822	
C-CONST		0.061	0.007	0.015	0.207	
C-TRADE		2.276	4.079	9.928	7.502	
C-HOTEL		1.041	1.304	0.721	0.562	
C-OTRANSP		1.926	2.549	1.387	4.332	
C-WTRANPP		0.014	0.027	0.013	0.009	
C-WTRANPG		0.851		0.010		
C-BSERV		9.261	9.854	10.667	7.848	
C-ADMIN		0.665	1.106	0.463	0.519	
C-EDUC		0.271	1.003	0.352	0.775	
C-HLTH		0.798	1.308	0.820	0.309	
C-OSERV		0.500	0.737	0.503	5.127	
TRNCSTDOM						0.047
TRNCSTEXP						0.307
TRNCSTIMP						0.691
LABOR		42.600	38.800	79.000	30.400	
CAPI		2.958	0.609	2.686	3.688	
COMTAX						0.085
PRODTAX		0.206	0.394	0.500	0.977	
PRODTAXLR					12.010	
VAT		2.540	2.993	4.496	1.944	
ROW						18.321
TOTAL		68.904	70.496	120.982	86.818	76.701
	+	C-FINDU	C-INDU	C-ELWA	C-CONST	C-TRADE
A-AGRI		0.052	0.052			0.018
A-FINDU		55.247	0.066	0.004		0.706
A-INDU		0.023	70.020	0.013	0.075	0.905
A-ELWA				26.980	0.092	1.029
A-CONS					145.902	0.365
A-TRAD			0.631			97.115
A-OTRANS						0.295
A-STRANS						86.515
A-ADMIN					1.024	
A-EDUC					1.085	
A-HLTH					0.657	
A-OSERV					0.258	
TRNCSTDOM		0.251	0.137	0.006	0.105	0.315
TRNCSTEXP		1.556	1.082	0.071	8.072	3.429



ÅSUB Rapport 2009:5

TRNCSTIMP	1.917	2.152	0.046	0.076	2.045	
COMTAX	0.033					
ROW	48.945	322.888	10.655	6.117	84.974	
TOTAL	108.022	397.028	37.775	163.461	277.712	
	+	C-HOTEL	C-OTRANSP	C-WTRANPP	C-WTRANPG	C-BSERV
A-AGRI	0.025	0.008			0.376	
A-FINDU		0.246			1.165	
A-INDU		1.289			22.452	
A-ELWA					0.399	
A-CONS		1.289			0.554	
A-TRAD					1.954	
A-RESH	35.499				0.532	
A-OTRANS		58.086			1.355	
A-STRANS	43.643	67.157	203.232	74.396		
A-BSER					203.548	
A-ADMIN					10.842	
A-EDUC	2.172				1.500	
A-HLTH	2.324				2.219	
A-OSERV	1.415				2.473	
TRNCSTDOM		0.007		0.004	0.008	
TRNCSTEXP		0.013		0.043	0.024	
TRNCSTIMP		0.202		5.984181E-4	0.039	
ROW		116.653	2.857	0.345	79.274	
TOTAL	85.078	244.950	206.090	74.789	328.714	
	+	C-ADMIN	C-EDUC	C-HLTH	C-OSERV	C-FINSERV
A-AGRI		0.003				
A-FINDU		0.098				
A-INDU		0.410				
A-CONS					0.890	
A-RESH					1.969	
A-BSER		0.152				
A-ADMIN	56.798		0.037			
A-EDUC		65.443				
A-HLTH			115.201			
A-OSERV		1.215	0.928	80.211		
TRNCSTDOM	0.013					
TRNCSTIMP	0.696					
ROW	5.766		9.036	15.922	11.753	
TOTAL	63.273	67.321	125.201	98.992	11.753	
	+	C-ROWSERV	TRNCSTDOM	TRNCSTEXP	TRNCSTIMP	LABOR
C-OTRANSP		0.893	10.725	5.775		
C-WTRANPG			3.176	1.710		
C-BSERV			0.695	0.380		
STATE						9.912

SECFEE						86.000
HHD						341.600
ROW	21.174					133.747
TOTAL	21.174	0.893	14.596	7.864		571.259
	+	CAPI	FIRMS	NPISH	STATE	GOV
C-AGRI				0.158		
C-OTRANSP					1.255	7.438
C-WTRANPP						13.021
C-BSERV				1.221	0.593	
C-ADMIN					12.720	24.589
C-EDUC				0.635	0.183	27.995
C-HLTH				3.268		56.384
C-OSERV				15.535		4.144
FIRMS	311.347					
NPISH						17.374
GOV					196.600	
MUNI					0.418	29.325
PRODSUB					46.226	
PRODSUBLR						11.214
CORPTAX		44.204				
OTAX		4.181				
S-I		44.863				21.524
HHD		218.100	1.000			9.663
TOTAL	311.347	311.347	21.817	257.994		222.671
	+	MUNI	SOCSEC	COMTAX	PRODTAX	PRODTAXLR
C-CONST	2.088					
C-BSERV			0.008			
C-ADMIN	18.719		1.149			
C-EDUC	26.671					
C-HLTH	36.657					
C-OSERV	6.802					
STATE				0.118	25.249	
GOV						15.614
S-I	10.845		78.043			
HHD	5.537		124.000			
TOTAL	107.319		203.200	0.118	25.249	15.614
	+	VAT	PRODSUB	PRODSUBLR	CORPTAX	SINCTAX
A-AGRI			6.335	5.307		
A-FINDU			3.259	0.080		
A-INDU				0.142		
A-ELWA				0.056		
A-CONS				0.221		
A-TRAD				0.263		



ÅSUB Rapport 2009:5

A-RESH				0.073		
A-OTRANS				1.517		
A-STRANS		36.632		1.439		
A-BSER				0.716		
A-ADMIN				0.204		
A-EDUC				0.296		
A-HLTH				0.582		
A-OSERV				0.318		
STATE	89.875			29.406		71.533
GOV				4.285		
MUNI				10.512		
TOTAL	89.875	46.226	11.214	44.204		71.533
	+	MINCTAX	SECFEE	OTAX	S-I	HHD
C-AGRI				1.954		10.661
C-FINDU						36.057
C-INDU				57.653		84.580
C-ELWA						12.579
C-CONST				97.702		
C-TRADE				3.511		1.239
C-HOTEL						11.870
C-OTRANSP				0.093		13.710
C-WTRANPP						1.290
C-WTRANPG				3.816407E-4		
C-BSERV				31.470		120.075
C-EDUC						1.835
C-HLTH						19.353
C-OSERV				2.248		19.207
C-FINSERV						11.753
C-ROWSERV						21.174
NPISH						4.443
STATE				10.014		
MUNI	61.375			5.614		
SOCSEC		203.200				
PRODTAX				4.979		7.936
VAT				11.489		37.665
SINCTAX						71.533
MINCTAX						61.375
SECFEE						117.200
OTAX						11.446
S-I						34.920
TOTAL	61.375	203.200	15.627	211.100		711.900
	+	LEXP	FINHH	ROWHH	ROW	TOTAL
A-AGRI						69.242
A-FINDU						61.039
A-INDU						95.342
A-ELWA						28.556

A-CONS				149.221
A-TRAD				99.963
A-RESH				38.073
A-OTRANS				61.254
A-STRANS				513.015
A-BSER				204.416
A-ADMIN				68.904
A-EDUC				70.496
A-HLTH				120.982
A-OSERV				86.818
C-AGRI			24.896	76.701
C-FINDU			40.330	108.022
C-INDU	6.485	14.355	67.595	397.028
C-ELWA			4.202	37.775
C-CONST			36.397	163.461
C-TRADE	14.522	4.854	162.400	277.712
C-HOTEL	13.914	18.479	33.397	85.078
C-OTRANSP	2.624	1.107	2.993	244.950
C-WTRANPP	48.680	9.314	133.690	206.090
C-WTRANPG			68.139	74.789
C-BSERV	0.553	0.099	31.690	328.714
C-ADMIN				63.273
C-EDUC			6.297	67.321
C-HLTH			5.600	125.201
C-OSERV	1.248	0.703	33.467	98.992
C-FINSERV				11.753
C-ROWSERV				21.174
TRNCSTDOM				0.893
TRNCSTEXP				14.596
TRNCSTIMP				7.864
LABOR	16.359			571.259
CAPI				311.347
FIRMS				311.347
NPISH				21.817
STATE			21.888	257.994
GOV			6.172	222.671
MUNI			0.075	107.319
SOCSEC				203.200
COMTAX				0.118
PRODTAX	1.774	3.281		25.249
PRODTAXLR				15.614
VAT	8.908	9.032		89.875
PRODSUB				46.226
PRODSUBLR				11.214
CORPTAX				44.204
SINCTAX				71.533
MINCTAX				61.375
SECFEE				203.200
OTAX				15.627

S-I				20.905	211.100
HHD				12.000	711.900
LEXP				16.359	16.359
FINHH				98.709	98.709
ROWHH				61.224	61.224
ROW					888.426
TOTAL	16.359	98.709	61.224	888.426	8657.613

Modellens beteendeparametrar:

Substitutionselasticitet mellan arbete och kapital

A-AGRI	0,5
A-FINDU	0,5
A-INDU	0,5
A-ELWA	0,4
A-CONS	0,5
A-TRAD	0,5
A-RESH	0,5
A-OTRANS	0,5
A-STRANS	0,15
A-BSER	0,446
A-ADMIN	0,5
A-EDUC	0,825
A-HLTH	0,5
A-OSERV	0,633

Substitutionselasticitet mellan förädlingsvärde och insatsvaror (och –tjänster)

A-AGRI	0,5
A-FINDU	0,5
A-INDU	0,5
A-ELWA	0,5
A-CONS	0,5
A-TRAD	0,5
A-RESH	0,5
A-OTRANS	0,5
A-STRANS	0,15
A-BSER	0,823
A-ADMIN	0,672
A-EDUC	0,5
A-HLTH	0,5
A-OSERV	0,5

Produktionens skalfördelar (*economies of scale*)

A-AGRI	1,013
A-FINDU	1,057
A-INDU	1,095
A-ELWA	1,057
A-CONS	1,057
A-TRAD	1,053
A-RESH	1,057
A-OTRANS	1,057
A-STRANS	1,057
A-BSER	1,057
A-ADMIN	1,057
A-EDUC	1,057
A-HLTH	1,057
A-OSERV	1,057

Produktivitetens årliga tillväxttakt

A-AGRI	0,0007
A-FINDU	0,0106
A-INDU	0,006
A-ELWA	0,015
A-CONS	0,0037
A-TRAD	0,0056
A-RESH	0,007
A-OTRANS	0,015
A-STRANS	0,015
A-BSER	0,005
A-ADMIN	0
A-EDUC	0,0041
A-HLTH	0,008
A-OSERV	0,0082

Branchernas koncentrationsmått, det s.k. Herfindahl-indexet

A-AGRI	56,07
A-FINDU	1,157
A-INDU	1,653
A-ELWA	2,284
A-CONS	12,684
A-TRAD	5,8525
A-RESH	7,0314
A-OTRANS	1,9442
A-STRANS	3,2333
A-BSER	2,6170
A-ADMIN	1,1044
A-EDUC	2,6836
A-HLTH	7,5900
A-OSERV	2,5378

Förhållandet mellan subsistenskonsumtion och ”lyxkonsumtion”, mätt med s.k. Frisch-parameter ($[\text{Frisch} + 1] / \text{Frisch}$ = subsistenskonsumtionens andel av konsumtionsutgifterna)

Jordbrukare	-1,704
Företagare	-1,889
Högre tjänstemän	-2,017
Lägre tjänstemän	-1,842
Arbetare	-6,517
Pensionärer	-2,712
Övr utanför arbetskraft	-2,114
Samtliga hushåll	-1,379

Hushållsefterfrågans inkomstelasticitet per produkt och socioekonomisk grupp

	Jordbrukare	Företagare	Högre tjänstemän	Lägre tjänstemän
C-AGRI	0,964	0,625	0,801	0,806
C-FINDU	0,867	0,65	0,723	0,835
C-INDU	1,122	1,187	1,321	1,23
C-ELWA	1,437	0,688	0,539	0,64
C-TRADE	0,899	0,721	0,902	1,433
C-HOTEL	1,297	0,777	0,95	1,027
C-OTRANSP	0,876	0,833	0,74	0,803
C-WTRANPP	0,071	0,205	0,275	1,438
C-BSERV	0,785	0,931	0,846	0,89
C-ADMIN	0,575	0,806	0,664	0,946
C-EDUC	3,516	1,565	0,464	0,64
C-HLTH	1,014	1,037	0,916	0,991
C-OSERV	0,733	1,272	0,94	0,934
C-FINSERV	3,16	0,812	0,657	1,419
C-ROWSERV	0,145	1,897	1,282	0,936

**Hushållsefterfrågans inkomstelasticitet per produkt och socioekonomisk grupp
forts.**

	Arbetare	Pensionärer	Övr utanför arbetskraft	Samtliga hushåll
C-AGRI	0,556	0,707	0,806	0,79
C-FINDU	0,711	0,823	0,869	0,777
C-INDU	1,336	1,135	1,372	1,348
C-ELWA	0,584	0,554	0,963	0,715
C-TRADE	0,78	0,825	1,493	0,0004
C-HOTEL	1,205	1,325	1,266	0,775
C-OTRANSP	0,653	0,682	1,06	1,064
C-WTRANPP	0,001	0,867	2,106	0,738
C-BSERV	0,832	0,886	0,725	0,76
C-ADMIN	0,783	0,696	0,833	0,902
C-EDUC	0,446	0,386	1,157	1,74
C-HLTH	1,396	0,481	1,265	0,82
C-OSERV	0,935	2,206	0,939	1,018
C-FINSERV	0,885	0,596	1,542	1,905
C-ROWSERV	1,269	2,324	1,886	1,157

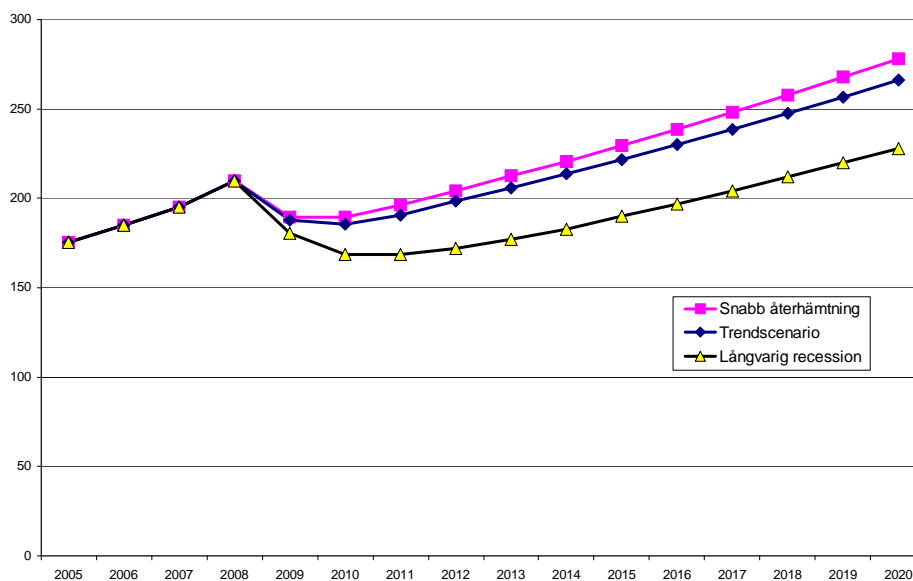
Scenarierna

BASE	Basscenario, trendkonjunktur
BASESR	Basscenario, snabb återhämtning
BASELR	Basscenario, långvarig recession
TXTO	Övertagande av skattebehörighet, trendkonjunktur
TXTO SR	Övertagande av skattebehörighet, snabb återhämtning
TXTO LR	Övertagande av skattebehörighet, långvarig recession
VATLO	Sänkt moms - höjd inkomstskatt, trendkonjunktur
VATLO SR	Sänkt moms - höjd inkomstskatt, snabb återhämtning
VATLO LR	Sänkt moms - höjd inkomstskatt, långvarig recession
VATHI	Höjd moms - sänkt inkomstskatt, trendkonjunktur
VATHI SR	Höjd moms - sänkt inkomstskatt, snabb återhämtning
VATHI LR	Höjd moms - sänkt inkomstskatt, långvarig recession
VATLOUB	Sänkt moms - rörlig budgetbalans, trendkonjunktur
VATLOUB SR	Sänkt moms - rörlig budgetbalans, snabb återhämtning
VATLOUB LR	Sänkt moms - rörlig budgetbalans, långvarig recession
VATHIUB	Höjd moms - rörlig budgetbalans, trendkonjunktur
VATHIUB SR	Höjd moms - rörlig budgetbalans, snabb återhämtning
VATHIUB LR	Höjd moms - rörlig budgetbalans, långvarig recession
INCTLOUB	Sänkt inkomstskatt - rörlig budgetbalans, trendkonjunktur

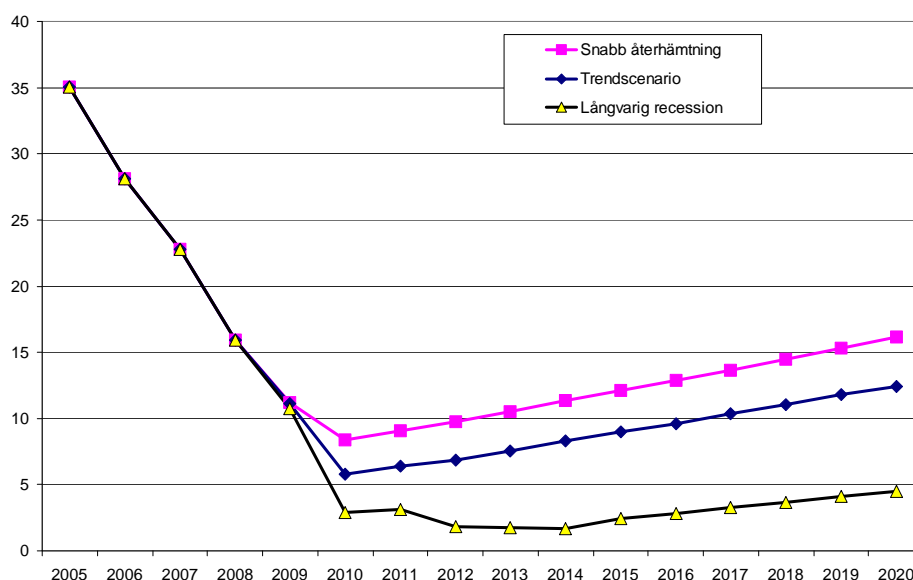
Scenarierna forts.

INCTLOUBSR	Sänkt inkomstskatt - rörlig budgetbalans, snabb återhämtn.
INCTLOUBLR	Sänkt inkomstskatt - rörlig budgetbalans, långvarig recession
INCTHIUB	Höjd inkomstskatt - rörlig budgetbalans, trendkonjunktur
INCTHIUBSR	Höjd inkomstskatt - rörlig budgetbalans, snabb återhämtning
INCTHIUBLR	Höjd inkomstskatt - rörlig budgetbalans, långvarig recession

Figur 26. Modellresultat för avräkningsbeloppet (klumpsumman) i löpande priser 2005-2020, miljoner euro enligt tre konjunkturantaganden



Figur 27. Modellresultat för skattegettörelsen ("flitpengen") i löpande priser, miljoner euro enligt tre konjunkturantaganden



Befolkningsutvecklingens beteendeparametrar

Antalet födda barn per 1000 kvinnor år 2005 enligt barnets kön och mammans ålder (fertilitet)

	Man	Kvinna
15	0,249612	0,235529
16	1,21686	1,148205
17	2,165388	2,043216
18	4,099884	3,868567
19	8,193527	7,731246
20	12,14364	11,4585
21	17,24198	16,26918
22	26,05329	24,58336
23	35,61345	33,60413
24	40,77418	38,4737
25	40,78667	38,48547
26	45,24225	42,68967
27	53,14872	50,15006
28	58,70883	55,39647
29	69,88523	65,94229
30	81,86662	77,24769
31	85,21143	80,40378
32	78,72151	74,28002
33	63,99438	60,3838
34	49,57926	46,78199
35	40,98636	38,6739
36	34,13449	32,20862
37	25,87856	24,41849
38	19,22639	18,14164
39	15,79422	14,90311
40	14,05318	13,26029
41	11,20136	10,56937
42	6,265271	5,911783
43	2,564767	2,420063
44	1,453992	1,371958
45	1,048372	0,989223
46	0,642752	0,606488
47	0,212171	0,2002
48	0	0
49	0	0

Not : fertiliteten konstanthålls under hela simuleringsperioden.

Utflyttningsbenägenheten per åldersklass och kön (andel av åldersklassen som antas flytta bort under året)

	Män	Kvinnor
0	0,02832	0,022953
1	0,036224	0,023201
2	0,019846	0,026478
3	0,021197	0,018128
4	0,0255	0,012491
5	0,019007	0,012404
6	0,008617	0,007947
7	0,005507	0,0121
8	0,01213	0,008555
9	0,016785	0,009498
10	0,011391	0,012412
11	0,009107	0,00943
12	0,004838	0,007441
13	0,012551	0,008333
14	0,005935	0,004237
15	0,009982	0,003267
16	0,018728	0,017095
17	0,026498	0,027709
18	0,048617	0,086488
19	0,117103	0,253054
20	0,14888	0,244063
21	0,127589	0,165998
22	0,107492	0,172841
23	0,106941	0,160414
24	0,090391	0,143158
25	0,070169	0,136745
26	0,086514	0,094974
27	0,071862	0,079748
28	0,051171	0,067663
29	0,051588	0,050169
30	0,044791	0,048554
31	0,027161	0,038119
32	0,026897	0,035504
33	0,029132	0,032869
34	0,027792	0,021872
35	0,023557	0,014739
36	0,024128	0,015049
37	0,012738	0,017122
38	0,02256	0,019206
39	0,012764	0,017521
40	0,006428	0,016953
41	0,016183	0,01069
42	0,011473	0,008805
43	0,015069	0,016377
44	0,011951	0,008352
45	0,011964	0,013876
46	0,010967	0,012076
47	0,011535	0,009978
48	0,012001	0,010612
49	0,012647	0,011916
50	0,009896	0,005918
51	0,00448	0,017554

52	0,009117	0,001656
53	0,005487	0,005947
54	0,007983	0,010528
55	0,003438	0,005127
56	0,005818	0,005964
57	0,004203	0,008007
58	0,007175	0,007519
59	0,00764	0,004047
60	0,004006	0,013927
61	0,006432	0,007635
62	0,00463	0,002652
63	0,009639	0,006845
64	0,002575	0,011338
65	0,006986	0,007064
66	0,003029	0,001424
67	0,003114	0,001486
68	0,003269	0,00612
69	0,008204	0,006408
70	0,005054	0,003234
71	0,011009	0,003502
72	0,013228	0,001748
73	0,00868	0,001758
74	0,004133	0,001758
75	0,006567	0,003502
76	0,005587	0,006829
77	0,004606	0,005264
78	0,00243	0,001714
79	0,002648	0,001783
80	0,002844	0,001783
81	0	0
82	0	0
83	0	0
84	0	0
85	0	0
86	0	0
87	0	0
88	0	0
89	0	0
90	0	0
91	0	0
92	0	0
93	0	0
94	0	0
95+	0	0

Inflyttnings fördelning enligt kön och ålder

	Män	Kvinnor
0	0,007677	0,006686
1	0,00842	0,006934
2	0,007182	0,006439
3	0,005944	0,005944
4	0,007677	0,003715
5	0,006439	0,00421
6	0,00421	0,004458
7	0,002229	0,002476
8	0,004705	0,002476
9	0,003715	0,004458
10	0,003219	0,003219
11	0,002229	0,002476
12	0,001981	0,002229
13	0,003962	0,002476
14	0,001486	0,001486
15	0,001981	0,001238
16	0,003219	0,002476
17	0,004705	0,005696
18	0,006191	0,009906
19	0,01263	0,022536
20	0,013621	0,023031
21	0,021793	0,02526
22	0,021298	0,025755
23	0,02105	0,027489
24	0,019812	0,029718
25	0,015354	0,026498
26	0,018821	0,023031
27	0,020555	0,017831
28	0,014116	0,017583
29	0,016345	0,014859
30	0,010896	0,010896
31	0,009658	0,012382
32	0,011392	0,008915
33	0,011144	0,010401
34	0,009906	0,006439
35	0,00842	0,007677
36	0,008915	0,005696
37	0,006934	0,005448
38	0,008915	0,006439
39	0,005201	0,006686
40	0,00421	0,005201
41	0,005944	0,003962
42	0,005944	0,004705
43	0,004953	0,004953
44	0,005696	0,002972
45	0,005201	0,00421
46	0,004953	0,003962
47	0,003962	0,004458
48	0,003467	0,00421
49	0,00421	0,005201
50	0,002972	0,002972
51	0,002476	0,007182
52	0,003219	0,001486

53	0,001981	0,001981
54	0,003715	0,002229
55	0,003219	0,002724
56	0,002476	0,003962
57	0,002724	0,003219
58	0,002724	0,002724
59	0,003715	0,002229
60	0,002229	0,00421
61	0,002476	0,002724
62	0,001486	0,002476
63	0,002229	0,001981
64	0,001734	0,001238
65	0,003219	0,001734
66	0,002229	0,000743
67	0,001238	0,001238
68	0,001734	0,000743
69	0,003219	0,000495
70	0,002229	0,000743
71	0,000991	0,000743
72	0,000743	0,000743
73	0	0,000991
74	0,000991	0,000991
75	0,000743	0,000991
76	0,000495	0,001238
77	0	0,000743
78	0,000743	0,000248
79	0,000495	0,000495
80	0,000495	0,000495
81	0,000248	0,000248
82	0	0
83	0	0,000743
84	0,000248	0,000248
85	0	0,000743
86	0,000248	0,000495
87	0,000248	0,000248
88	0	0
89	0	0
90	0	0
91	0	0
92	0	0
93	0	0,000495
94	0	0
95+	0	0,000248

Offentliga konsumtionens årliga tillväxttrend enligt delsektor (%)

	LR	Kommuner	Staten	Soc.fonder
C-CONST	0	6,79049	0	0
C-TRADE	0	0	0	0
C-HOTEL	0	0	0	0
C-OTRANSP	4,94154	0	0	0
C-WTRANPP	4,94154	0	0	0
C-WTRANPG	0	0	0	0
C-BSERV	0	0	0	2,312659
C-ADMIN	4,26398	4,26398	0	2,312659
C-EDUC	2,92683	2,92683	0	0
C-HLTH	3,585403	3,585403	0	0
C-OSERV	2,872028	2,872028	0	0

Not: Offentliga konsumtionen antas vara driven av befolkningsutvecklingen tillsammans med en årlig tillväxttrend som är oberoende av befolkningsutveckling

Åldersfördelningen för efterfrågan av offentliga sektorns konsumtion per produkt och delsektor
Landskapsregering

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-TRADE	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-HOTEL	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-OTRANSP	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-WTRANPP	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-WTRANPG	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-BSERV	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-ADMIN	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397
C-EDUC	0,09515	0,6331061	0,271743	0	0	0
C-HLTH	0,181421	0,0632149	0,390375	0,104306	0,0872	0,173484
C-OSERV	0,07319	0,1137264	0,645184	0,08492117	0,058582	0,024397

Kommuner och kommunalförbund

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-TRADE	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-HOTEL	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-OTRANSP	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-WTRANPP	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-WTRANPG	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-BSERV	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-ADMIN	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-EDUC	0,130655	0,869345	0	0	0	0
C-HLTH	0,181421	0,063215	0,390375	0,104306	0,0872	0,173484
C-OSERV	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397

Åldersfördelningen forts.
Staten

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-TRADE	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-HOTEL	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-OTRANSP	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-WTRANPP	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-WTRANPG	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-BSERV	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-ADMIN	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-EDUC	0,09515	0,633106	0,271743	0	0	0
C-HLTH	0,181421	0,063215	0,390375	0,104306	0,0872	0,173484
C-OSERV	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397

Socialskyddsfonder

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-TRADE	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-HOTEL	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-OTRANSP	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-WTRANPP	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-WTRANPG	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-BSERV	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-ADMIN	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-EDUC	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397
C-HLTH	0,181421	0,063215	0,390375	0,104306	0,0872	0,173484
C-OSERV	0,07319	0,113726	0,645184	0,084921	0,058582	0,024397

Offentliga konsumtionens befolkningselasticitet (hur många procent off. konsumtion ökar när befolkningen ökar med en procent) per produkt och delsektor

Landskapsregering

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0	0	0	0	0	0
C-TRADE	0	0	0	0	0	0
C-HOTEL	0	0	0	0	0	0
C-OTRANSP	1,04762	1,04762	1,04762	1,04762	1,04762	1,04762
C-WTRANPP	1,04762	1,04762	1,04762	1,04762	1,04762	1,04762
C-WTRANPG	0	0	0	0	0	0
C-BSERV	0	0	0	0	0	0
C-ADMIN	0,958705	0,958705	0,958705	0,958705	0,958705	0,958705
C-EDUC	1,42333	1,42333	1,42333	0	0	0
C-HLTH	0,837802	0,837802	0,837802	0,837802	0,837802	0,837802
C-OSERV	0,842653	0,842653	0,842653	0,842653	0,842653	0,842653

Offentliga konsumtionens befolkningselasticitet forts.

Kommuner och kommunalförbund

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0,920493	0,920493	0,920493	0,920493	0,920493	0,920493
C-TRADE	0	0	0	0	0	0
C-HOTEL	0	0	0	0	0	0
C-OTRANSP	0	0	0	0	0	0
C-WTRANPP	0	0	0	0	0	0
C-WTRANPG	0	0	0	0	0	0
C-BSERV	0	0	0	0	0	0
C-ADMIN	0,958705	0,958705	0,958705	0,958705	0,958705	0,958705
C-EDUC	1,42333	1,42333	0	0	0	0
C-HLTH	0,837802	0,837802	0,837802	0,837802	0,837802	0,837802
C-OSERV	0,842653	0,842653	0,842653	0,842653	0,842653	0,842653

Socialskyddsfonder

	0-6	7-15	16-64	65-74	75-84	85-
C-CONST	0	0	0	0	0	0
C-TRADE	0	0	0	0	0	0
C-HOTEL	0	0	0	0	0	0
C-OTRANSP	0	0	0	0	0	0
C-WTRANPP	0	0	0	0	0	0
C-WTRANPG	0	0	0	0	0	0
C-BSERV	1,2878	1,2878	1,2878	1,2878	1,2878	1,2878
C-ADMIN	1,2878	1,2878	1,2878	1,2878	1,2878	1,2878
C-EDUC	0	0	0	0	0	0
C-HLTH	0	0	0	0	0	0
C-OSERV	0	0	0	0	0	0

Antagen årlig produktivitetstillväxt inom offentlig sektor

Landskapsregering:	2 % för samtliga delar av konsumtionen
Kommuner:	2 % för samtliga delar av konsumtionen, förutom 2,5 % för bygg och allmän administration
Staten och socialskyddsfonder:	0 % för samtliga delar av konsumtionen

Parametrar som varierar enligt konjunkturtaganden

Investeringsvolym: modellens investeringsfunktion är densamma som i Kinnunen (2005). Här varieras branschspecifika värden för parameter RORN(A- aktivitet) som ger den normala avkastningskravet inom branschen. När värdet stiger, kasseras en större del av möjliga investeringar och den totala investeringsnivån sjunker.

År	Trendscenario	Snabb återhämtning	Långvarig recession
2005	RORN(A)	RORN(A)	RORN(A)
2006	RORN(A)	RORN(A)	RORN(A)
2007	RORN(A)	RORN(A)	RORN(A)
2008	RORN(A)	RORN(A)	RORN(A)
2009	RORN(A)*1,03	RORN(A)*1,03	RORN(A)*1,03
2010	RORN(A)*1,035	RORN(A)*1,015	RORN(A)*1,04
2011	RORN(A)*1,025	RORN(A)*1,015	RORN(A)*1,03
2012	RORN(A)*1,015	RORN(A)*1,005	RORN(A)*1,02
2013	RORN(A)*1,005	RORN(A)	RORN(A)*1,01
2014	RORN(A)	RORN(A)	RORN(A)*1,005
2015-2020	RORN(A)	RORN(A)	RORN(A)

Hushållens sparandekvot MPS0(H-hushåll) var under basåret ovantligt hög och därmed sjunker den för konjturnedgången. Den varierar enligt följande:

År	Trendscenario	Snabb återhämtning	Lånvarig recession
2005	MPS0(H)	MPS0(H)	MPS0(H)
2006	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5
2007	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5
2008	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5
2009	MPS0(H)*0,675	MPS0(H)*0,675	MPS0(H)*0,675
2010	MPS0(H)*0,625	MPS0(H)*0,55	MPS0(H)*0,675
2011	MPS0(H)*0,59	MPS0(H)*0,525	MPS0(H)*0,65
2012	MPS0(H)*0,55	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,575
2013	MPS0(H)*0,525	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,55
2014	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,525
2015	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,505
2016-2020	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5	MPS0(H)*0,5

Turismefterfrågan styrs av parameter YROWH (ROWH-finska och utländska turister). Här presenteras turismefterfrågans utveckling enligt de tre konjunkturantaganden i indexform där 2005 = 100.

Turismefterfrågans utveckling

	Trendscenari	Snabb återhämtning	Långvarig recession
2005	100	100	100
2006	99,5	99,5	99,5
2007	105,5	105,5	105,5
2008	104	104	104
2009	110,2	110,2	110,2
2010	109,2	109,7	106,1
2011	109,7	110,2	107,9
2012	110,3	110,7	106,2
2013	110,8	111,3	108,8
2014	111,4	111,9	111,4
2015	112,0	112,4	112,0
2016	112,5	113,0	112,5
2017	113,1	113,5	113,1
2018	113,6	114,1	113,6
2019	114,2	114,7	114,2
2020	114,8	115,3	114,8

I och med att vi har antaganden om olika produkters relativa utveckling samt antaganden om hur konjunktoren påverkas, ges antagandena för en allmän produkt C för att undvika en omfattande mängd tabeller. Noteras bör att vi gjort specifika antaganden främst för sjöfartens del vars andel av exportintäkterna är betydande.

Världsmarknadspriserna för produkt C

	Trendscenario	Snabb återhämtning	Långvarig recession
2005	100	100	100
2006	98,5	98,5	98,5
2007	97	97	97
2008	98,4	98,4	98,4
2009	99,8	99,8	99,8
2010	98,3	99,2	96,4
2011	98,3	99,2	95,7
2012	98,3	99,2	94,5
2013	98,3	99,2	93,7
2014	98,3	99,2	93
2015	98,3	99,2	93
2016	98,3	99,2	93
2017	98,3	99,2	93
2018	98,3	99,2	93
2019	98,3	99,2	93
2020	98,3	99,2	93

Exportefterfrågan av produkt C (EDEM(C)) antas utvecklas enligt följande index (2005 = 100)

	Trendscenario	Snabb återhämtning	Långvarig recession
2005	100	100	100
2006	100	100	100
2007	100	100	100
2008	106	106	106
2009	102	102	102
2010	100,5	103	101
2011-2020	100,5	103	102,5

Modellens ekvationer är i stort sett identiska med den redogörelsen som Kinnunen (2005) har som bilaga för Essä 3. Förändringarna gäller främst för flyttningsrörelsen, befolkningsdynamiken i övrigt samt den offentliga sektorns konsumtion liksom för modellens olika makroomslutningar (för offentliga sektorns del).

För mer information angående övriga scenariospecifika och beteendeparametrar eller modelltekniska lösningar, kontakta ÅSUB/Jouko Kinnunen.

ÅLANDS STATISTIK OCH UTREDNINGSGSBYRÅ

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgift är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomisk-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna ÅSUB Statistik och ÅSUB Statistikmeddelande, medan serien ÅSUB Rapport innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och samhälle.

Mer information om verksamheten och publikationer finns på ÅSUB:s hemsida www.asub.ax



ÅLANDS STATISTIK- OCH
UTREDNINGSGSBYRÅ

Tfn +358 (0)18 25490
Fax +358 (0)18 19495
info@asub.ax
www.asub.ax

Ålandsvägen 26
PB 1187
AX-22 111 MARIEHAMN