

Beräkningar av utfallet för ny finansieringsmodell för Ålands självstyrelse

Analyser gjorda vårvintern 2019



De senaste rapporterna från ÅSUB

2016:1	Med en fot i arbetslivet. Högskolepraktik på Åland 1997–2014
2016:2	Konjunkturläget våren 2016
2016:3	Arbetsmarknadsbarometern 2016
2016:4	Kollektivtrafik i Mariehamn våren 2016. En enkätstudie om attityder till den lokala busstrafiken
2016:5	Slututvärdering av Landsbygdsutvecklingsprogrammet för landskapet Åland 2007–2013
2016:6	Språkbehovet i det privata näringslivet
2016:7	Ålänningars alkohol-, narkotika- och tobaksbruk samt spelvanor 2016
2017:1	Den framtida kommunindelningen på Åland – en enkätstudie
2017:2	Ålandsprovet i matematik: En mätning av matematikkunskaperna i årskurs 6 hösten 2016
2017:3	Konjunkturläget våren 2017
2017:4	De äldres delaktighet på Åland
2017:5	Arbetsmarknadsbarometern 2016
2017:6	Utvärderarnas fördjupade årsrapport för 2016 Ålands landsbygdsutvecklingsprogram, perioden 2014–2020
2018:1	Ålands gymnasium 2011–2017. Utvärdering för utveckling
2018:2	Konjunkturläget våren 2018
2018:3	Utvärdering av LBU-programmet för Åland 2014–2020. Årsrapport med tematiska fördjupningar 2018
2018:4	Arbetsmarknadsbarometern 2018
2018:5	Tillitsstudie för Åland 2018
2018:6	Ekonomisk utsatthet och social trygghet 2016
2019:1	Tyck till om ungdomsgårdarna. En enkätundersökning för unga i Mariehamn
2019:2	Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2018
2019:3	Konjunkturläget våren 2019
2019:4	Utvärderarnas fördjupade årsrapport för 2018 - Ålands landsbygdsutvecklingsprogram perioden 2014–2020
2019:5	Arbetsmarknadsbarometern 2019

Förord

Statsrådet tillsatte den 19 september 2013 en parlamentarisk kommitté för att reformera självstyrelselagen för Åland. I Ålandskommitténs förslag till proposition föreslås en helt ny självstyrelselag för Åland. Denna skulle ersätta 1991 års självstyrelselag och bli den fjärde självstyrelselagen för Åland. Syftet har varit att modernisera lagen och ge möjligheter för att utveckla självstyrelsen på ett smidigare sätt än vad som nu är fallet. Ett viktigt syfte med revisionen var att skapa ett självstyrelsesystem för Åland som är mer dynamiskt och som därmed med tiden och vid behov möjliggör en smidigare överföring av nya behörighetsområden till Ålands lagting. Därtill föreslog kommittén bland annat ett flexiblere avräkningssystem för finansieringen av självstyrelsens utgifter (Justitieministeriet, 2017).

Ålandskommitténs förslag mötte dock kritik bland remissinstanserna, och kommitténs förslag anpassades för att bemöta kritiken. Ålands landskapsregering och Finansministeriets tjänstemän förhandlade fram ett nytt förslag till finansieringssystem som kan tillämpas oavsett om riket genomför organisatoriska reformer liknande den tidigare föreslagna landskaps- och vårdreformen eller inte.

Syftet med den här rapporten är att återge och illustrera de beräkningar av det föreslagna nya avräkningssystemets förutsättningar, beteende och effekter som ÅSUB har haft i uppdrag att göra. Det nya systemet analyseras både med hjälp av historiska data och med hjälp av olika utvecklingsscenarier för Ålands respektive Finlands ekonomi. Resultaten som redovisas grundar sig på den information som var tillgänglig under hösten-vårvintern 2018 - 2019. Uppdragsgivare för analyserna har landskapsregeringen varit.

Huvudansvarig för analyserna och de så kallade stresstesterna samt för utarbetandet av den här rapporten har ÅSUB:s forskningschef Jouko Kinnunen varit.

Mariehamn i juni 2019

Katarina Fellman
Direktör

Innehåll

Förord	5
Figurförteckning	6
Tabellförteckning.....	7
1. Sammanfattning	9
2. Det nya finansieringssystemet – vad skulle förändras?	10
2.1 Den nuvarande finansieringsmodellen.....	10
2.2 Skatteavräkningsmodellen – det föreslagna nya finansieringssystemet.....	11
3. Ålands utveckling – en kort tillbakablick	13
4. Beräkning av utfallet för det nya finansieringssystemet under åren 1993 – 2017	17
5. Landskaps- och vårdreformen och arbetet med förnyelsen av självstyrelselagen	20
6. Det nya finansieringssystemet under fem olika ekonomiska framtider.....	21
7. Jämförelse av skatteavräkningsförslaget med dagens system under fem olika utvecklingsbanor och två olika antaganden om SOTE-reform	26
8. Slutord	32
Referenser.....	33

Figurförteckning

Figur 1. Det nuvarande finansieringssystemet	10
Figur 2. Det nya finansieringssystemets centrala delar	11
Figur 3. Ålands andel av Finlands befolkning 1910 - 2010 och 2010 - 2018	13
Figur 4. Kapitalinkomstskatternas andel av fysiska personers statliga inkomstskatter	14
Figur 5. Ålands andel av landets debiterade kapitalinkomstskatter 1993 - 2017	14
Figur 6. Ålands andel av debiterade förvärvsinkomstskatter 1993 - 2017	15
Figur 7. Disponibla inkomster per capita i löpande priser, år 2000 = 100	15
Figur 8. Ålands andel av landets samfundsskatter 1993 - 2017	16
Figur 9. Avräkningsbeloppet under det nuvarande och det föreslagna systemet, miljoner euro i fasta 2017-års priser.	17
Figur 10. Skattegottgörelse och skatteavräkning, miljoner euro i fasta 2017-års priser.	18
Figur 11. Summan av överföringarna, miljoner euro i 2017-års priser	18
Figur 12. Avstånd till säkerhetsmekanismens gränsvärde, miljoner euro i 2017-års priser	19
Figur 13. Avstånd till säkerhetsmekanismens gränsvärde, procent av de relevanta skatteintäkterna på Åland	19
Figur 14. Finlands budgetinkomster, miljoner euro i fasta 2017-års priser	22
Figur 15. Ålands BNP-utveckling, miljoner euro 2017-års priser	23
Figur 16. Ålands befolkningsutveckling enligt scenario, personer	23
Figur 17. Ålands andel av Finlands befolkning enligt scenario	24
Figur 18. En tolkning av scenariernas sannolikhet år 2030	24
Figur 19. Summan av överföringarna, basutveckling, miljoner euro i 2017-års priser	27
Figur 20. Summan av överföringarna, tillväxtscenario, miljoner euro i 2017-års priser	28
Figur 21. Summan av överföringarna, avmattningsscenario, miljoner euro i 2017-års priser	28
Figur 22. Summan av överföringarna, kraftig tillväxt-scenario, miljoner euro i 2017- års priser	29
Figur 23. Summan av överföringarna, strukturkrissscenario, miljoner euro i 2017-års priser	29
Figur 24. Avståndet till betalning från säkerhetsmekanism, miljoner euro i 2017-års priser	31

Tabellförteckning

Tabell 1. Fem ekonomiska framtidsscenarier	21
Tabell 2. Skillnad mellan det nya och dagens system år 2021, löpande priser	30
Tabell 3. Genomsnittlig procentuell skillnad för summan av överföringarna mot dagens system, åren 2022 - 2030, procent av utfallet under dagens system.....	30

1. Sammanfattning

Syftet med den här rapporten är att återge och illustrera detaljgranskningar av det föreslagna avräkningssystemets förutsättningar och beteende. Det nya systemet analyseras både med hjälp av historiska siffror och med hjälp av olika utvecklings-scenarier för Ålands och Finlands ekonomi. Resultaten som redovisas baserar sig på den information som var tillgänglig under hösten-vårvintern 2018 - 2019.

Ålands andel av de betalade statliga skatterna har överstigit Ålands befolkningsandel under hela den tid som det nuvarande ekonomiska systemet varit i kraft. Både förvärvsinkomstskatterna och kapitalinkomstskatterna har bidragit till skattegottgårelsen – med andra ord har deras andel av hela Finlands skatteintäkter överstigit 0,5 procent. Å andra sidan har samfundsskattens andel sjunkit trendmässigt och under vissa år har samfundsskattens bidrag till skattegottgårelsen varit negativt. Även om de på Åland betalda kapitalinkomstskatterna varit höga i jämförelse med hela Finlands kapitalinkomstskatter, är trenden även för dessa nedåtgående.

Det nya finansieringssystemet har analyserats både med historiska fakta och med framtidsscenarier. I den historiska analysen har antagits att det nya systemet skulle ha trätt i kraft år 1993. Framtidsanalysen har gjorts med hjälp av fem ekonomiska utvecklingsscenarier där olika antaganden använts för den ekonomiska och demografiska utvecklingen på Åland och i Finland.

Det föreslagna finansieringssystemets säkerhetsmekanism jämför samfunds- och kapitalinkomsternas nivå på Åland med hela Finlands. Om utfallet av samfundsskattens och kapitalinkomstskattens sammanlagda belopp understiger det belopp som Åland genom avräkning skulle ha erhållit (med dagens system) på basen av motsvarande skatter i Finland med mer än 10 procent, erhåller Åland mellanskillnaden. Säkerhetsmekanismen skulle inte ha gett något utslag under 1993 - 2017, även om det inte var långt ifrån den första utbetalningen år 2008. Under de mest pessimistiska antagandena (vårt scenario *Strukturkris*) skulle säkerhetsmekanismen leda till utbetalningar i slutet av vår simuleringsperiod, åren 2027 - 2030.

Både i ljuset av historiska data och framtidsscenarier ser det nya finansiella systemet ut att kunna ge en viss tilläggsfinansiering för Åland. Dock förhåller det sig så att när förhandlingarna mellan staten och landskapsregeringen pågick var grundantagandet att landskaps- och vårdreformen skulle genomföras. Det innebär att det nya finansieringsarrangemanget ger en önskad tilläggsfinansiering på ca 10 miljoner euro, medan utan landskaps- och vårdreform är tilläggsfinansieringen endast kring 1 miljon euro under det nya systemets första år, utan ytterligare ändringar i systemet. Utan landskaps- och vårdreform bör avräkningsgrunden - som i dessa kalkyler har hållits på sin nuvarande nivå 0,45 procent - höjas något.

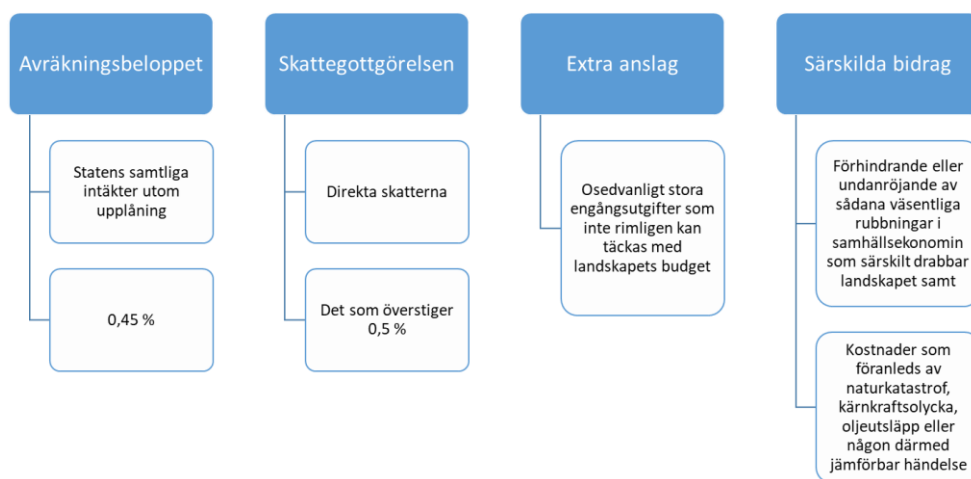
2. Det nya finansieringssystemet – vad skulle förändras?

2.1 Den nuvarande finansieringsmodellen

Det nuvarande finansieringssystemets viktigaste beståndsdelar är ett avräkningsbelopp som är 0,45 procent av statens budgetinkomster med undantag för upptagna lån samt en skattegottgörelse som baserar sig på en jämförelse av Ålands andel av i Finland debiterade inkomstskatter. Om Ålands andel övergår 0,5 procent, betalas den överstigande delen till Åland när beskattningen är genomförd. I praktiken betyder det att 2017-års skattegottgörelse upptas i 2019-års budgetinkomster. I systemet ingår även möjlighet till extra anslag och särskilda bidrag.

På framställning av lagtinget kan extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget (48 §). Extra anslag har beviljats tre gånger sedan 1993 och i samtliga fall för att trygga elkraftsförsörjningen på Åland (Justitieministeriet, 2015). Särskilda bidrag kan utgå vid exceptionella situationer, såsom naturkatastrofer och allvarliga störningar i samhällsekonomin. Sådant har dock inte varit aktuellt under den tid som gällande självstyrelselag varit i kraft (Justitieministeriet, 2015). Det nuvarande systemet beskrivs nedan i *Figur 1*.

Figur 1. Det nuvarande finansieringssystemet

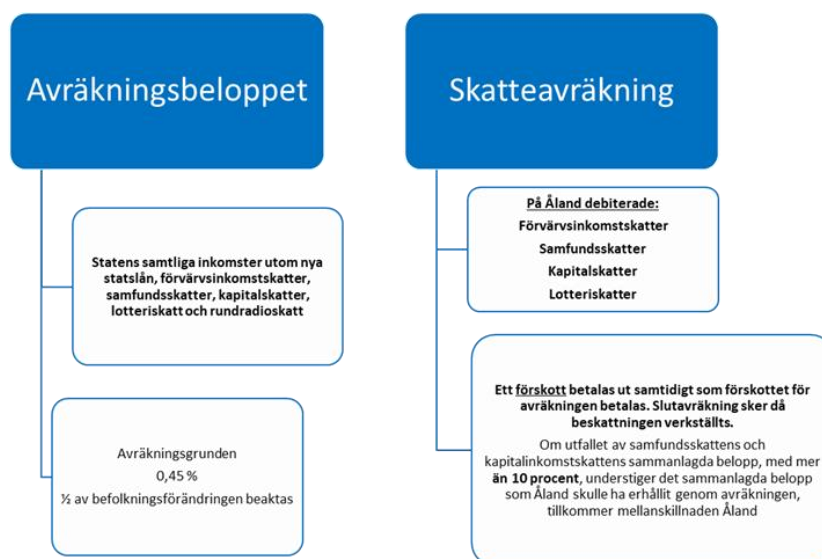


2.2 Skatteavräkningsmodellen – det föreslagna nya finansieringssystemet

I det föreslagna systemet minskar avräkningsbasen, dvs de statliga inkomster från vilka avräkningsbeloppet (också kallad för klumpsumma) beräknas. Avräkningsbeloppet beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för förvärvsinkomstskatter, kapitalinkomstskatter, samfundsskatter och nya statslån (avräkningsbasen) multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden). Även rundradioskatten som uppbärs i övriga Finland och lotteriskatten exkluderas från avräkningsbasen. I det nuvarande systemet ingår alla budgetinkomster med undantag för nya statslån i avräkningsbasen. Åland får dock behålla den lotteriskatt som uppbärs på Åland, såsom det har varit under nuvarande system (Åland har fått lotteriskatten återburen). Som motvikt för det minskade avräkningsbeloppet skulle Ålands landskapsregering få behålla samtliga på Åland debiterade inkomstskatter (förvärvs-, kapitalinkomst- och samfundsskatter, inklusive tonnageskatt). Detta belopp (inklusive lotteriskatter) kallas för skatteavräkning i det nya systemet.

Skattegottgörelsen skulle alltså ersättas med en skatteavräkning. Systemet är byggt så att skatteavräkningen betalas enligt samma tidtabell som avräkningsbeloppet, först med ett förskott som senare slutligen regleras när statsbokslutet och beskattningen är slutförda. Även möjlighet till extra anslag och särskilda bidrag ingår i det nya systemet. De fungerar enligt precis samma principer som i det nuvarande systemet.

Figur 2. Det nya finansieringssystemets centrala delar



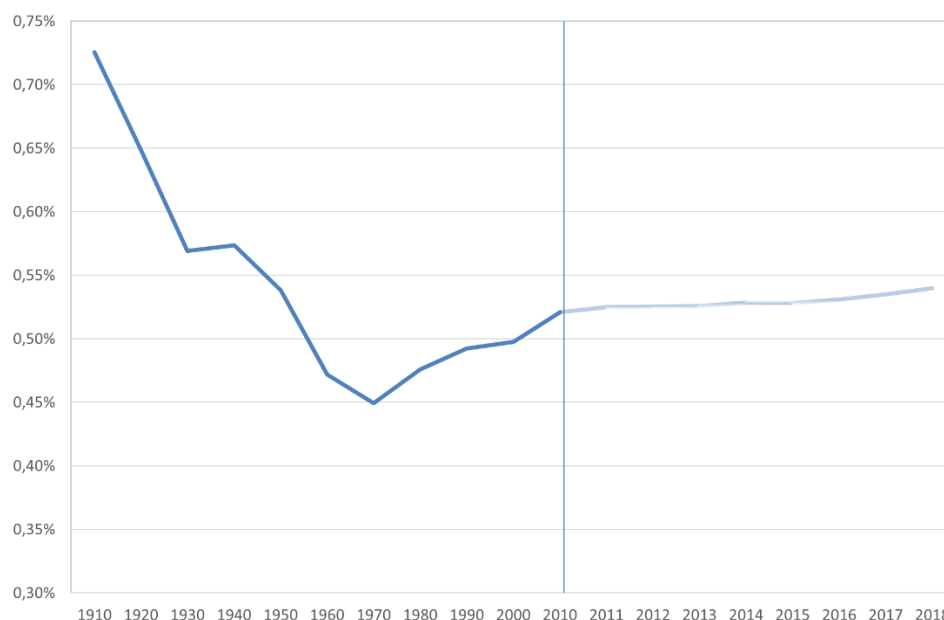
I systemet ingår även en säkerhetsmekanism. Om utfallet av samfundsskattens, tonnageskattens och kapitalinkomstskattens sammanlagda belopp, med mer än 10 procent, understiger det belopp som Åland genom avräkning skulle ha erhållit

(med dagens system) på basen av motsvarande skatter i Finland, erhåller Åland mellanskillnaden. Med andra ord får Åland alltid åtminstone 90 procent av det belopp som skulle ha betalats ut om dessa skatter fortfarande skulle ingå i avräkningsbasen såsom i dagens system. Förvärsinkomstskatterna ingår inte i säkerhetsmekanismen.

3. Ålands utveckling – en kort tillbakablick

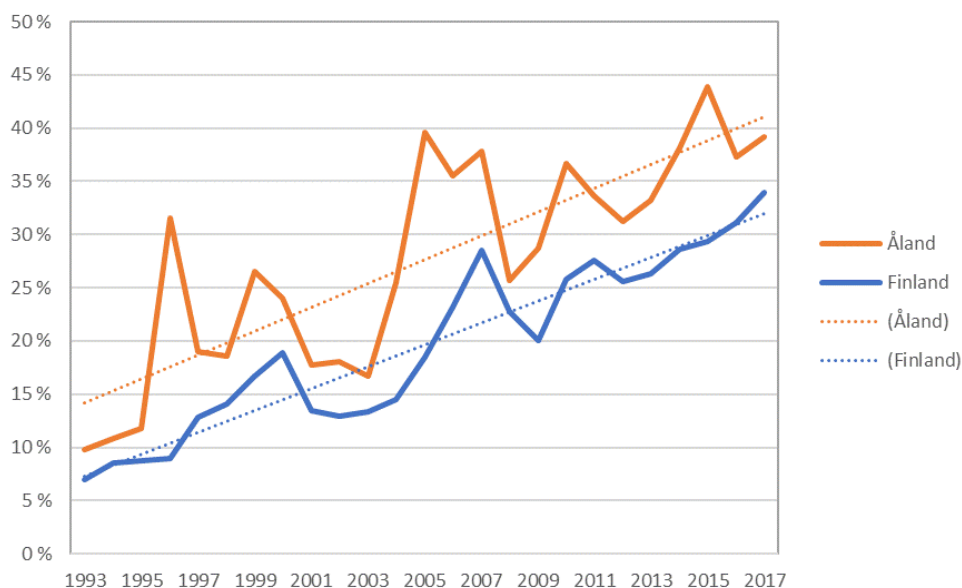
En viktig del i det nya finansinseringssystemet är Ålands andel av Finlands befolkning. Ålands befolkningsandel har varierat en del under det senaste århundradet som *Figur 3* visar. I början av förra århundradet var Ålands befolkningsandel avsevärt högre än vad den är idag. Den stora utflyttningsvågen utbyttes till en nettoinflyttning i början av 1970-talet. Därefter har befolkningsandelen stigit nästan årligen.

Figur 3. Ålands andel av Finlands befolkning 1910 - 2010 och 2010 - 2018



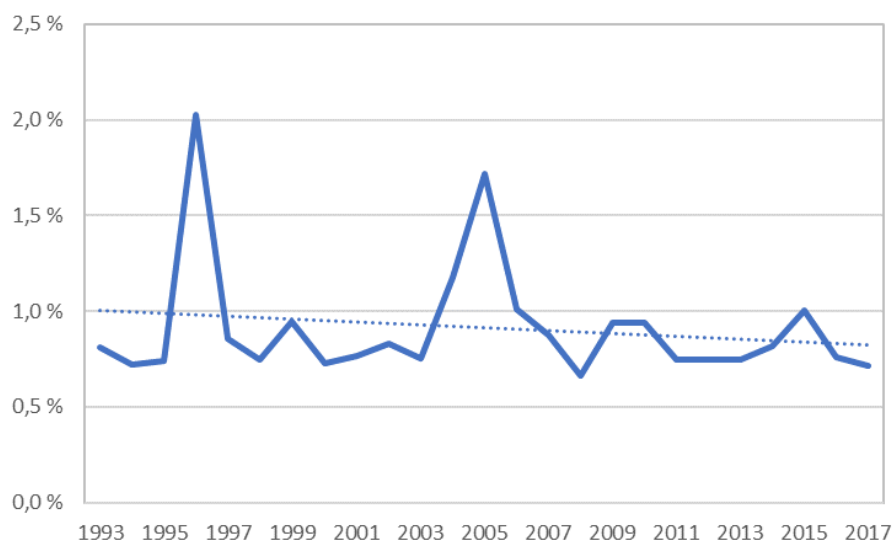
Källa: ÅSUB Befolkningsdata.

De olika inkomstslagen bidrar på olika sätt till finansieringssystemets utfall. Kapitalinkomstskatternas andel av fysiska personers inkomstbeskattning har trendmässigt ökat både på Åland och i hela Finland. På Åland har kapitalinkomsternas andel varit högre än i hela Finland under hela perioden med det nuvarande ekonomiska finansieringssystemet. Därmed är dessa inkomsters roll något större på Åland än i landet som helhet. Kapitalinkomsterna är till sin natur mera fluktuerande än t ex förvärvsinkomsterna.

Figur 4. Kapitalinkomstskatternas andel av fysiska personers statliga inkomstskatter


Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, SC, skattestyrelsen.

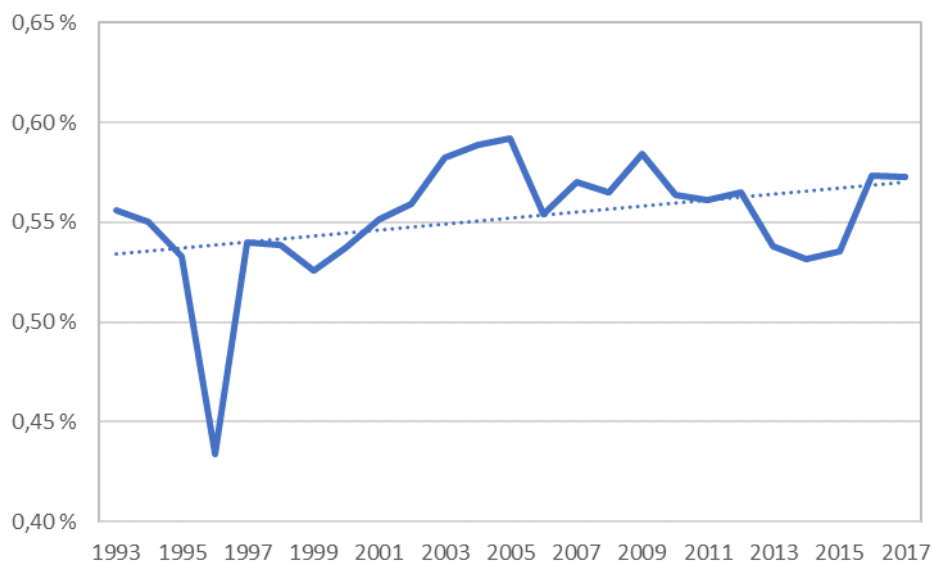
Ålands andel av hela landets kapitalinkomstskatter har under hela tiden med nuvarande system överstigit värdet på skattegottgörelsens tröskelkoefficient på 0,5 procent. Med andra ord har kapitalinkomstskatterna alltid bidragit positivt till skattegottgörelsen. Å andra sidan ser vi i *Figur 5* att Ålands andel visar en sjunkande trend perioden 1993 – 2017.

Figur 5. Ålands andel av landets debiterade kapitalinkomstskatter 1993 - 2017


Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, SC, skattestyrelsen.

Ålands andel av de debiterade förvärvsinkomstskatterna i Finland har varierat under åren men de visar en svagt stigande tendens (se Figur 6).

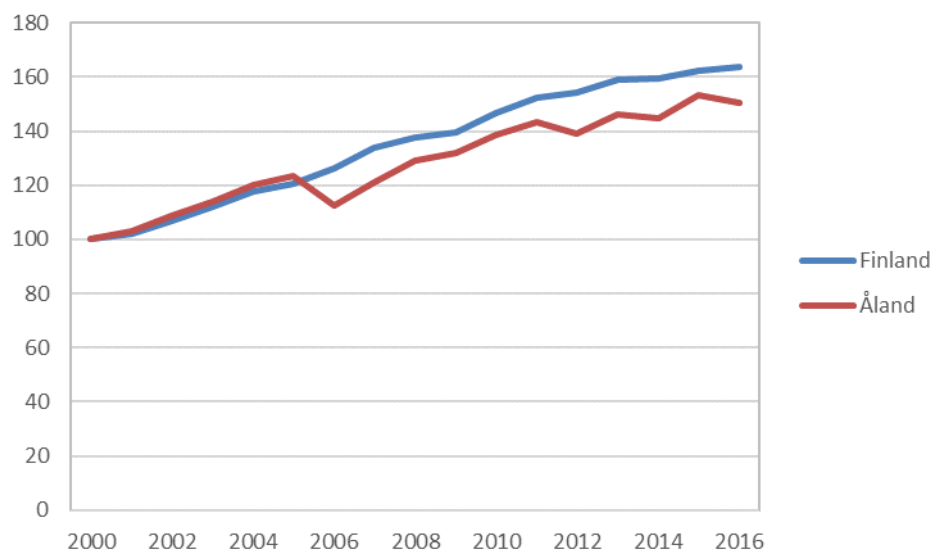
Figur 6. Ålands andel av debiterade förvärvsinkomstskatter 1993 - 2017



Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, SC, skattestyrelsen.

Ett faktum är att Ålands andel av förvärvsinkomstskatterna inte har vuxit lika mycket som Ålands befolkningsandel har stigit. Det kan förklaras med att de åländska hushållens inkomster har utvecklats långsammare än i övriga landet, vilket syns t ex i Statistikcentralens regionala hushållskonton för åren 2000 – 2016 (se Figur 7).

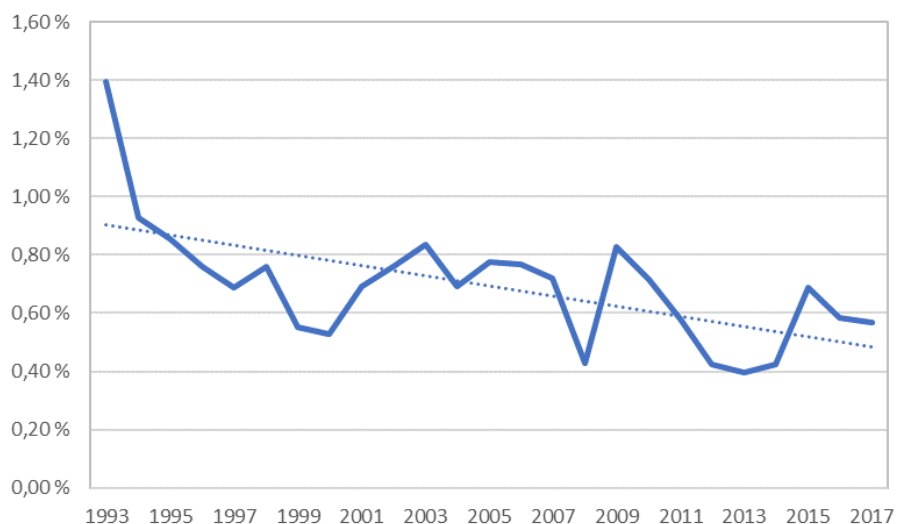
Figur 7. Disponibla inkomster per capita i löpande priser, år 2000 = 100



Källor: Statistikcentralen regionalräkenskaper, hushållskonton.

Ålands andel av samfundsskatterna har sjunkit mest av de här presenterade skatteslagen under 1993 – 2017, vilket syns tydligt i *Figur 8*. Det åländska näringslivets utveckling har med andra ord inte varit lika lönsam i skattehänseendet som i Finland i sin helhet.

Figur 8. Ålands andel av landets samfundsskatter 1993 - 2017



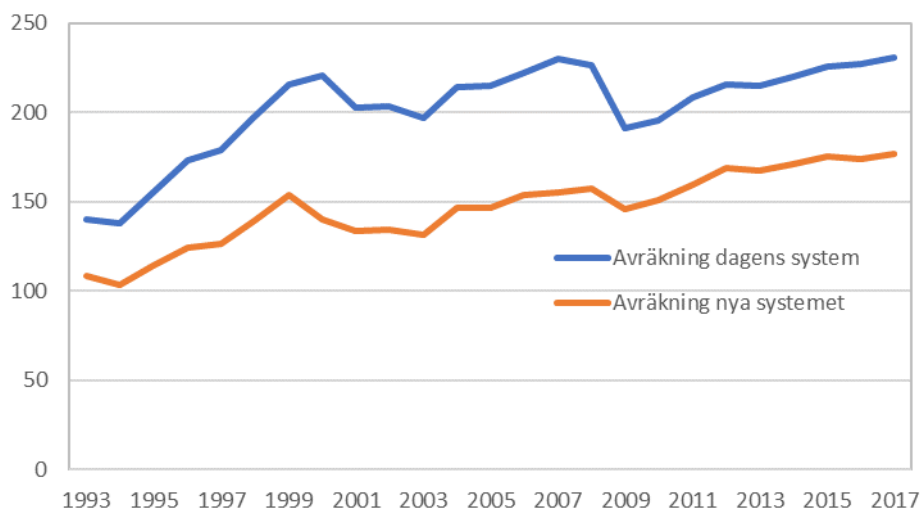
Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, SC, skattestyrelsen.

4. Beräkning av utfallet för det nya finansieringssystemet under åren 1993 – 2017

Nedan jämförs det nuvarande finansieringssystemet med ett beräknat utfall för det nya systemet som om det skulle ha varit i kraft från och med 1.1.1993. Siffrorna presenteras enligt skatteår, inte enligt det år de upptagits i Landskapsregeringens budget. I dessa beräkningar beaktas ingen landskaps- och vårdreform (SOTE-reform), utan det handlar endast om själva finansieringssystemet i sig. I senare framtidsinriktade kalkyler beaktas även den av regeringen Sipilä föreslagna landskaps- och vårdreformen (som förföll under våren 2019).

Figur 9 visar avräkningsbeloppets utveckling för det nya och det nuvarande systemet. Under skatteavräkningssystem blir utfallet avsevärt lägre för avräkningen då avräkningens inkomstbas inte innefattar inkomstskatterna. Beloppet påverkas dock positivt av den stigande åländska befolkningsandelen. I genomsnitt för åren 1993 - 2017 höjer befolkningskoefficienten avräkningsbeloppet med 1,9 procent per år. År 2017 höjer befolkningskoefficienten avräkningsbeloppet med 3,8 procent.

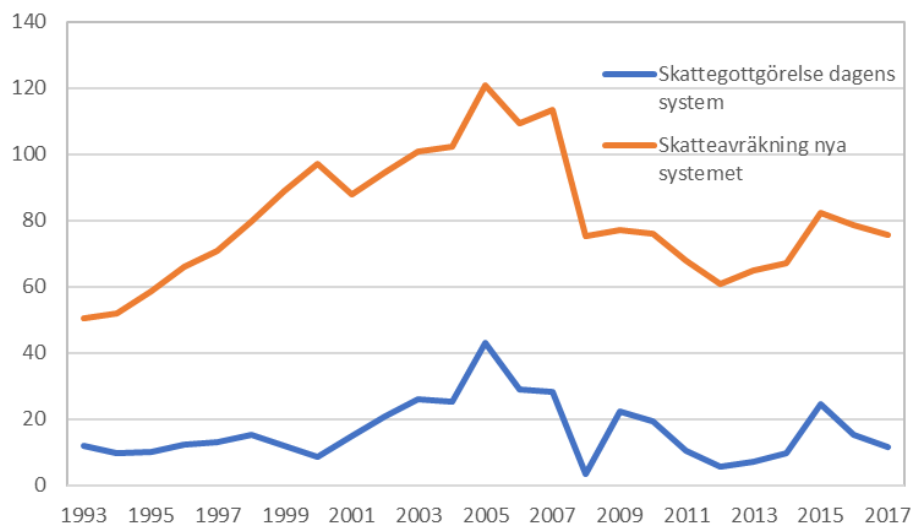
Figur 9. Avräkningsbeloppet under det nuvarande och det föreslagna systemet, miljoner euro i fasta 2017-års priser.



Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, ÅSUBs kalkyler.

Skattegottgörelsen och dess efterföljarkandidat skatteavräkningen återgivna i *Figur 10* enligt skatteår. Skatteavräkningen, som således motsvarar de inkomstskatter som debiterats på Åland, ger avsevärt högre utfall.

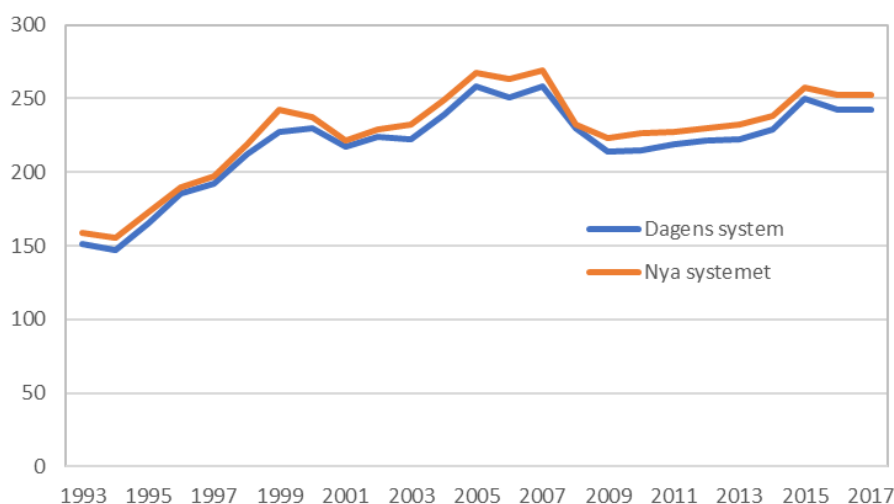
Figur 10. Skattegottgörelse och skatteavräkning, miljoner euro i fasta 2017-års priser.



Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, ÅSUBs kalkyler.

För att få en samlad uppfattning om systemens totala utfall visas summan av överföringarna i *Figur 11*. Vi ser att summan av de två överföringarna alltid är något högre i det nya systemet. Den genomsnittliga skillnaden 1993 – 2017 är ca 8,4 miljoner euro i 2017-års priser eller 3,9 procent av de faktiska överföringarna. År 2017 är skillnaden mellan systemen ca 10 miljoner euro.

Figur 11. Summan av överföringarna, miljoner euro i 2017-års priser

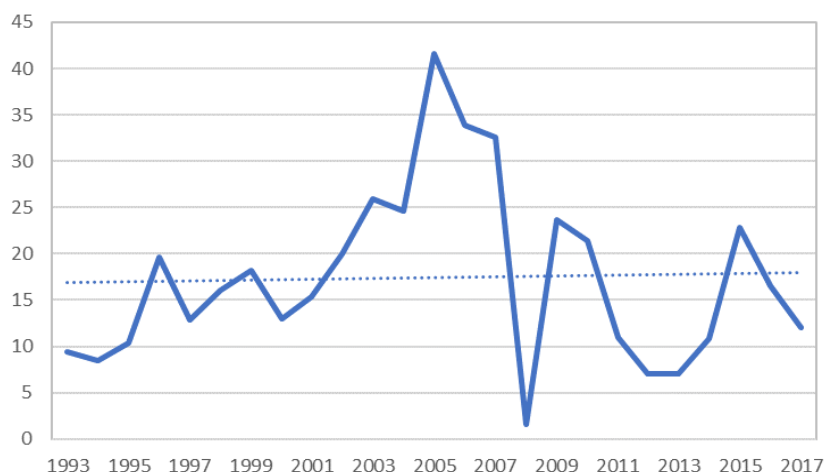


Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, ÅSUBs kalkyler.

Det föreslagna systemets "säkerhetsventil" (dvs beloppet som betalas ut om summan av samfundsskatte-, tonnageskatte- och kapitalinkomstskatteintäkterna blir extra låga) skulle inte ha aktiverats en enda gång under 1993 - 2017. Det är intressant att granska hur mycket lägre de aktuella skatteintäkterna kunde ha varit

innan en utbetalning från säkerhetsmekanismen blivit aktuell. *Figur 12* visar avståndet till säkerhetsmekanismens gränsvärde i miljoner euro. Avståndet till gränsvärdet var som lägst under början av finanskrisen år 2008 då det endast var ca 1,5 miljoner euro i 2017-års priser. Trenden för avståndet ser ut att vara svagt växande.

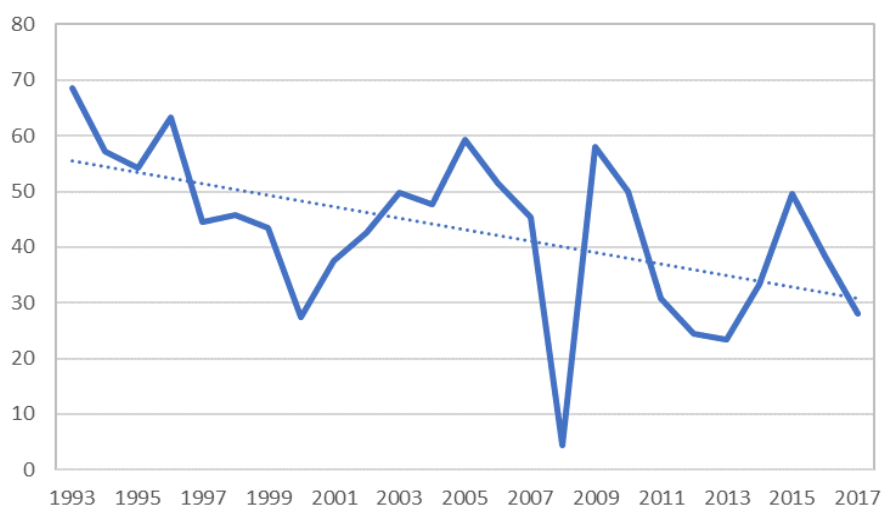
Figur 12. Avstånd till säkerhetsmekanismens gränsvärde, miljoner euro i 2017-års priser



Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, ÅSUBs kalkyler.

Ett alternativt sätt att se på avståndet till säkerhetsmekanismens aktivering är att räkna det i förhållande till summan av de relevanta skatteintäktslagen på Åland. *Figur 13* visar att det relativa avståndet har minskat då samfunds- och kapitalinkomstskatternas summa på Åland inte har utvecklats lika gynnsamt som i hela landet.

Figur 13. Avstånd till säkerhetsmekanismens gränsvärde, procent av de relevanta skatteintäkterna på Åland



Källor: Underlagsdata för skattegottgörelsekalkyler, ÅSUBs kalkyler.

5. Landskaps- och vårdreformen och arbetet med förnyelsen av självstyrelselagen

Hösten 2018 avsåg den finska regeringen att landskaps- och vårdreformen skulle träda i kraft den 1.1.2021. Den s k SOTE-reformen innebar att en betydande del av den kommunala inkomstbeskattningen skulle bli statlig, dvs fördelningen av skatteinkomsterna mellan staten och kommunernas skulle ha förändrats radikalt. De statliga budgetintäkterna skulle ha ökat och de kommunala minskat i motsvarande grad. I och med att statens skatteintäkter ligger till grund både för avräkning och skattegottgörelse måste SOTE-reformens inverkan neutraliseras. Under hösten 2018 ändrades tidsplanerna så att både SOTE-reformen och den nya självstyrelselagen skulle träda ikraft under samma år, vilket ledde till en avsevärd förenkling av arbetet med det finansiella systemet.

Statens mervärdeskatteinkomster beräknades öka i samband med SOTE-reformen på grund av att den uppburna mervärdeskatten hos den kommunala verksamheten hade gjorts mer synligt i statsbudgeten. I praktiken skulle dock varken statens eller kommunernas finansiella nettoposition förändras då avsikten var att återbära mervärdeskatten till kommunerna. Åtgärden skulle dock höja statens budgetinkomster vilket har en inverkan på avräkningsbeloppet om det inte neutraliseras med en sänkning av avräkningsgrunden. I förhandlingarna mellan staten och landskapsregeringen kom man överens om att beakta behovet för en höjning av Ålands grundfinansiering med ca. tio miljoner euro. I regeringspropositionen om ändring av självstyrelselagen (RP 320/2018 rd) ingår även en övergångsbestämmelse där det framgår att om landskaps- och vårdreformen uteblir, skall avräkningsgrunden (dvs relationstalet 0,45%) justeras så att grundfinansieringen ökar på samma sätt som om SOTE-reform hade genomförts.

Därtill skulle fördelningen av samfundsskatteintäkterna enligt förslaget förändras så att statens andel hade vuxit på bekostnad av kommunerna. Denna åtgärd hade ökat avräkningsbeloppet, men det skulle även medfört ett behov för landskapsregeringen att kompensera inkomstbortfallet för de åländska kommunerna eftersom de åländska kommunernas uppgifter inte skulle förändras.

Staten och landskapsregeringen gick igenom ett flertal olika förslag till ett nytt ekonomiskt system, men valet föll till sist på det system som presenterats ovan, mycket med tanke på dess förmåga att hantera SOTE-reformen på ett relativt smidigt sätt. Under senare delen av 2018 blev det klart att den nya självstyrelselagen inte skulle kunna antas under regeringen Sipiläs mandatperiod. Däremot togs beslutet att gå vidare med ekonomisystemet som behövde reformeras för att klara av SOTE-reformens sidoeffekter. Det nya finansieringssystemet skulle träda ikraft den 1.1.2021. I beräkningarna antogs att det Ålandsavdrag som skulle ha införts p g a SOTE-reformen hade blivit permanent.

6. Det nya finansieringssystemet under fem olika ekonomiska framtider

ÅSUB skapade i samarbete med LR fem olika ekonomiska framtidsscenarier där Ålands ekonomi och Finlands skatteintäkter växer i varierande takt. Basutveckling motsvarar en trendframskrivning utan några större avvikelser från den tidigare utvecklingen. Befolkningens utveckling styrs av befolkningsstrukturen och de kända mönstren i flyttningsrörelsen. Fertiliteten för varje årskull av kvinnor antas hållas konstant. Mortaliteten antas sjunka med en takt som motsvarar antagandena i Statistikcentralens befolkningsprognos 2015.

De andra scenarierna är definierade i förhållande till basscenariot. Dessa scenarier analyseras i ÅSUBs numeriska jämviktsmodell för Åland (DALAGEM) för att skapa framtidsbilder av ekonomi och befolkning. I modellen reagerar flyttningsrörelsen på Ålands ekonomiska framgång i förhållande till utvecklingen utanför Åland. Under sämre tider flyttar fler människor bort från och färre till Åland. Modellen innefattar en fullständig kohort-komponent befolkningsmodul som skapar en framtida befolkningsstruktur för varje år och för varje årskull i åldern 0 - 94 (95 år och äldre är grupperade ihop).

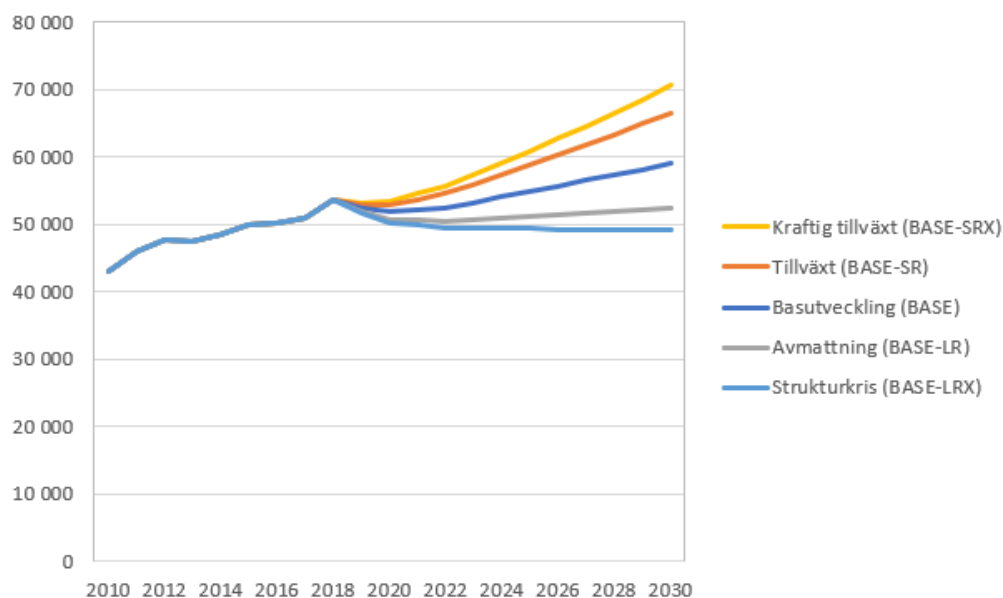
Tabell 1. Fem ekonomiska framtidsscenarier

Basutveckling (-BAS)	En fortsättning av långsiktiga trender, det centrala estimatet för utvecklingen. Ålands befolkningsandel i Finland fortsätter att öka
Tillväxt (-SR)	En något positivare utveckling både för Ålands ekonomi och för Finlands skatteintäkter, Ålands befolkningsandel ökar snabbare än under Basscenario
Kraftig tillväxt (-SRX)	En mycket snabb tillväxt på Åland. Ålands ekonomi och befolkning växer i mycket snabb takt och motsvarar allt större del av Finlands ekonomi och befolkning. Dessutom antas att Finlands befolkning ökar långsammare än i Statistikcentralens befolkningsprognos 2015.
Avmattning (-LR)	Ekonomiska och befolkningstillväxten något långsammare. I slutet av analysperioden år 2030 understiger Ålands befolkningsandel 2010-års nivå.
Strukturkris (-LRX)	Ålands ekonomi genomgår en allmän kraftig nedgång och upplever en djup kris inom sjöfarten. Ålands befolkningsandel börjar sjunka ännu fortare och är i slutet av analysperioden år 2030 på en nivå som motsvarar 1970-talets början. Dessutom antas att Finlands befolkning ökar något snabbare än i Statistikcentralens befolkningsprognos 2015.

I skapandet av scenarierna görs olika antaganden om Ålands produktivitetsutveckling, exportefterfrågan, flyttningsrörelse, kapitalintäkter osv. Likaså varierar antagandena om Finlands budgetintäkter och befolkningstillväxt. Vidare antas det att strukturen i Finlands skatteintäkter hålls konstant utöver förändringarna p g a SOTE-reformen. Med andra ord växer skatteintäkterna från till exempel indirekta skatter i samma takt som intäkter från inkomstbeskattningen inom varje scenario. Skatteinkomsternas tillväxttakt varierar dock mellan scenarierna. Figurerna 14–17 visar utvecklingen av några makrovariabler i de olika ekonomiska scenarierna under dagens finansiella system. Scenarierna är definierade på ett sätt som minimerar effekten av själva finansieringssystemet till övriga ekonomin via landskapsregeringens sparande (landskapsregeringens sparande är flexibelt). Om vi antog en stringent budgetdisciplin för landskapsregeringen under varje scenario, skulle landskapets konsumtion och överföringar förändras drastiskt mellan scenarierna. Det skulle ytterligare förstärka de ekonomiska konsekvenserna av scenarierna.

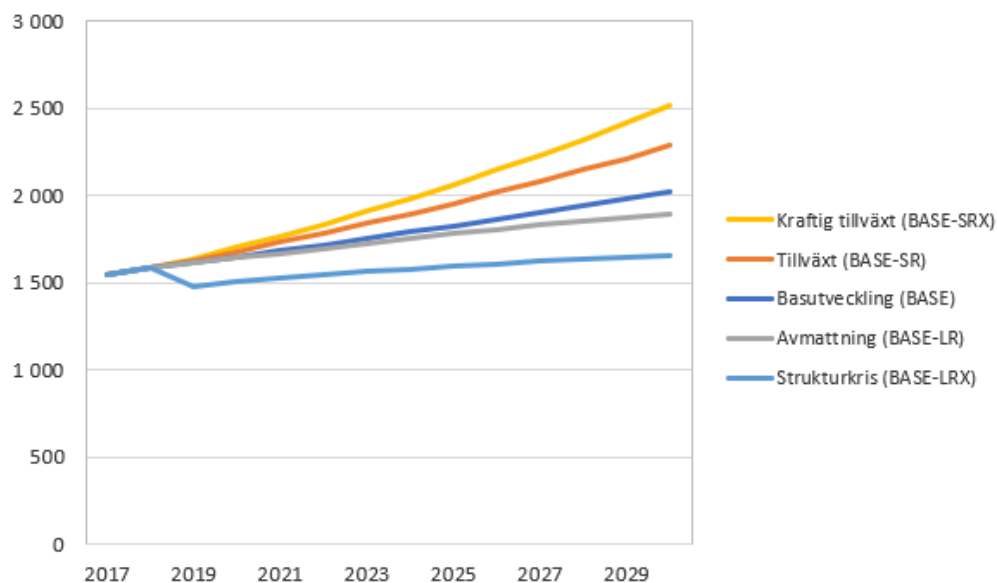
Den finska statens budgetinkomster visar en betydande variation i de olika scenarierna som vi ser i *Figur 14*. Den lägsta intäktsnivån är ca 74 procent av den högsta år 2030.

Figur 14. Finlands budgetinkomster, miljoner euro i fasta 2017-års priser



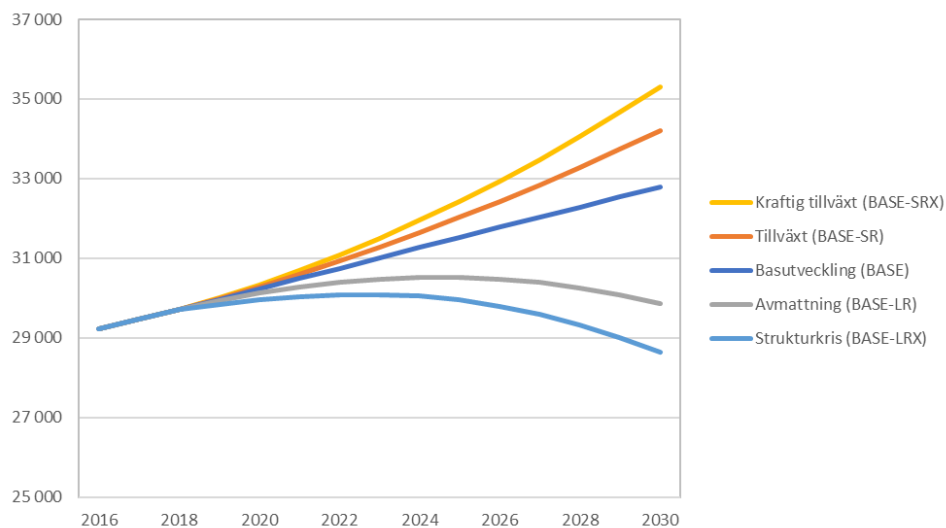
Källa: ÅSUBs kalkyler.

Ålands BNP-utveckling är beskriven i *Figur 15*. Vi ser att skillnaden mellan det sämsta och bästa utfallet är ännu större än för statens budgetinkomster. Det sämsta scenariots BNP är enbart 66 procent av det högsta utfallet år 2030.

Figur 15. Ålands BNP-utveckling, miljoner euro 2017-års priser

Källa: ÅSUBs kalkyler.

Även Ålands befolkningsutveckling varierar när befolkningsutvecklingen genom flyttningsrörelsen anpassas till läget på arbetsmarknaden. *Figur 16* visar hur befolkningen utvecklas i våra scenarier. Med det sämsta utfallet, strukturkrisscenariot, är befolkningsmängden år 2030 lägre än vad som var fallet år 2016.

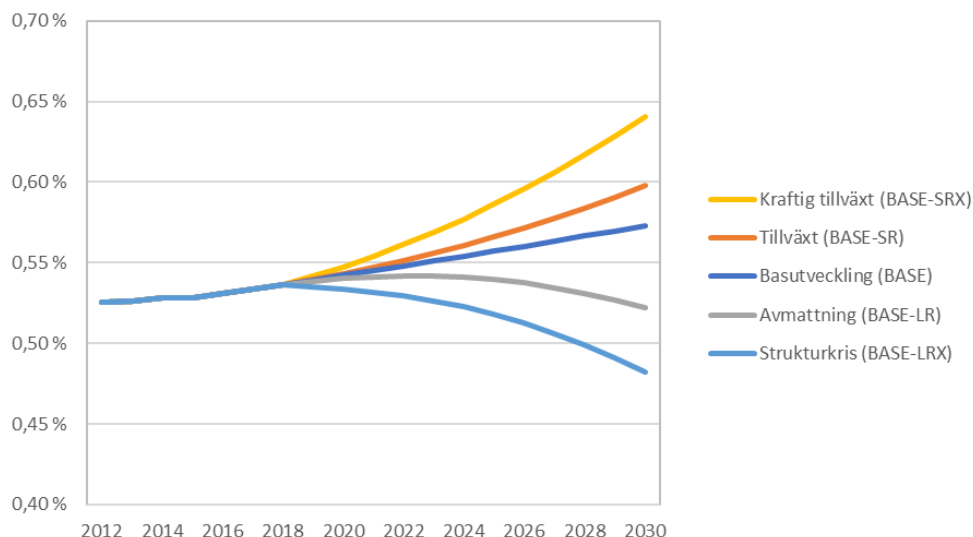
Figur 16. Ålands befolkningsutveckling enligt scenario, personer

Källa: ÅSUBs kalkyler.

Ålands andel av Finlands befolkning är en central variabel för det föreslagna finansieringssystemet. *Figur 17* visar hur befolkningsandelen utvecklas. Under det

mest pessimistiska scenariot sjunker befolkningsandelen i närheten av den nivå som registrerades i början av 1970-talet.

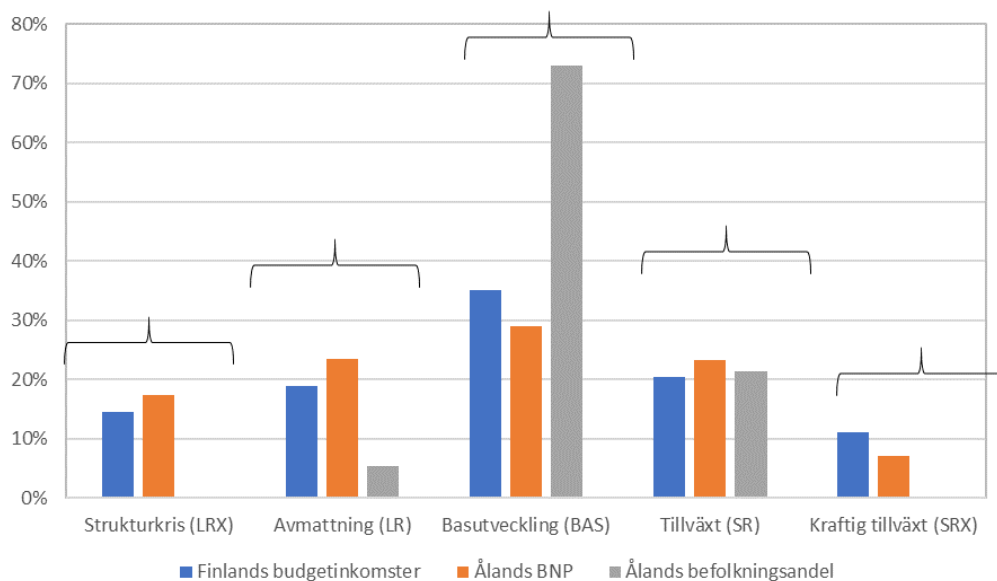
Figur 17. Ålands andel av Finlands befolkning enligt scenario



Källa: ÅSUBs kalkyler.

Hur sannolika är då de olika scenariernas utvecklingsmönster? Det är egentligen omöjligt att säga men en fingervisning fås genom att studera utvecklingen av vissa nyckelvariabler över tiden. Med hjälp av tidsseriernas variationskoefficienter kan vi beräkna hur sannolika de olika scenariernas avvikelser från basscenariot är i slutet av analysperioden år 2030.

Figur 18. En tolkning av scenariernas sannolikhet år 2030



Källa: ÅSUBs kalkyler.

Figur 18 skall läsas enligt följande: Den sannolikhet som är markerad för BAS-scenariot är den del av sannolikhetsfördelning som ligger runt BASE fram till *mitten* av avståndet mellan BAS och LR samt BAS och SR på andra sidan. Sannolikheten för LR är på samma sätt den summa av sannolikhet som ligger närmast LR. Vi ser att om basscenariot är den bästa prognosen, kommer de slutliga utfallen finnas i en tredjedel av fallen närmast BAS-utvecklingen, och i en femtedel av fallen närmast LR- eller SR -scenarier. Det mest extrema scenarierna LRX och SRX ser ut att inträffa med cirka 10 procents sannolikhet. Befolkningsandelens sannolikhet är dock mer koncentrerad kring basscenariot.

7. Jämförelse av skatteavräkningsförslaget med dagens system under fem olika utvecklingsbanor och två olika antaganden om SOTE-reform

Nedan analyserar vi det föreslagna, nya finansiella systemet under de fem olika ekonomiska scenarier som presenterades i förra kapitlet. Utöver detta måste vi ta ställning till SOTE-reformen, vars öde inte var känt vid den tidpunkt som kalkylerna gjordes. I en uppsättning av scenarier antar vi därmed att SOTE-reformen genomförs samtidigt med självstyrelselagsrevisionen (endast det ekonomiska systemet) år 2021. I den andra uppsättningen antas att SOTE inte genomförs. Det här resulterar i 15 scenarier, av vilka fem beskriver dagens system under olika ekonomiska utvecklingstrender.

Vi har gjort följande antaganden gällande SOTE-reformen. För det första, antar vi att statens budgetinkomster år 2021 ökar enligt följande (i löpande priser):

Förvärvsinkomstskatter	11,9 miljarder euro
Samfundsskatter	0,63 miljarder euro
<u>Momsintäkter</u>	<u>1,558 miljarder euro</u>
SOTE-förändringar	
totalt år 2021	14,076 miljarder euro

Summan av samtliga statliga budgetinkomster antas stiga till ca 68,5 miljarder euro år 2021.

För landskapsregeringens finansieringsmodell med skatteavräkning för förvärvsinkomstskatter behöver man göra antaganden om kapitalinkomstskatternas andel av inkomstskatterna både på Åland och i hela Finland.

Kapitalinkomstskatternas andel varierar enligt företagets lönsamhet, medan i hela Finland hålls kapitalinkomstskatternas andel av skatteinkomsterna konstanta.¹

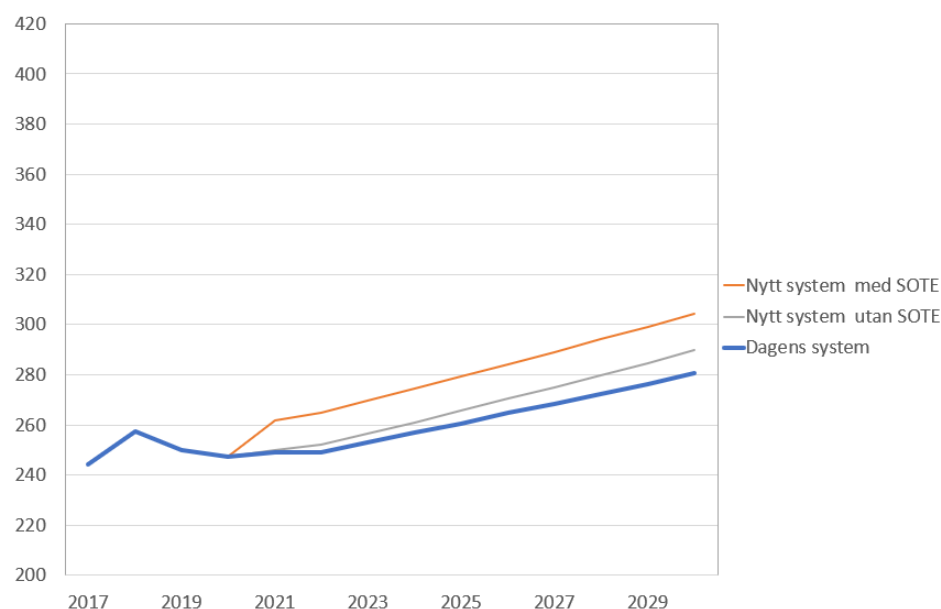
Avräkningsgrunden hålls på 0,45 procent i övergången till nytt system. De förhandlingar och förberedande kalkyler som genomfördes av Finansministeriet och Ålands landskapsregering ledde till en gemensam förståelse om att en oförändrad avräkningsgrund var en acceptabel lösning när man utgick från att SOTE skulle genomföras. I regeringspropositionens övergångsbestämmelse fastläs att avräkningsgrunden bör justeras om landskaps- och vårdreform uteblir för att nå samma höjning i grundfinansiering som med reformen, men det är inte fastlagt vad en sådan höjning skulle vara.

Figurerna 19 - 23 nedan visar summan av överföringarna (avräkning +

¹ Kapital- och förvärvsinkomstskatterna är inte separerade i vår samhällsekonomiska modell, men vi har med hjälp av befintlig statistik och andra inom modellen existerande uppgifter gjort åtskillnad för Ålands del.

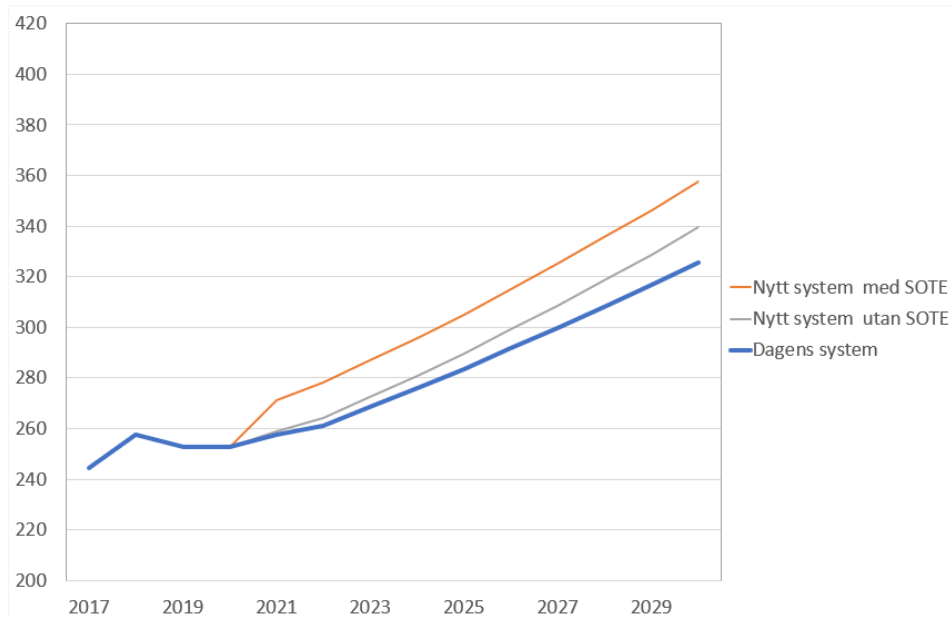
skattegottgörelse respektive deras efterföljare) enligt ekonomiskt utvecklingsscenario. Dessa siffror innefattar inte återbäringen av lotteriskatter som antas tillfalla landskapet enligt tidigare praxis. Det tillskott av samfundsskatter som landskapet får genom statens ökande andel av samfundsskatter ingår i dessa belopp. Det är mycket troligt att kommunernas minskande andel av samfundsskatterna skulle behöva kompenseras till kommunerna. Beloppet beräknas ligga kring 3 miljoner euro år 2021. Resultaten i figurerna är uttryckta i 2017-års fasta priser. Under varje scenario ger det föreslagna nya systemet ett högre utfall än dagens system, men skillnaden blir ytterst liten vid systembytet om SOTE inte genomförs.

Figur 19. Summan av överföringarna, basutveckling, miljoner euro i 2017-års priser



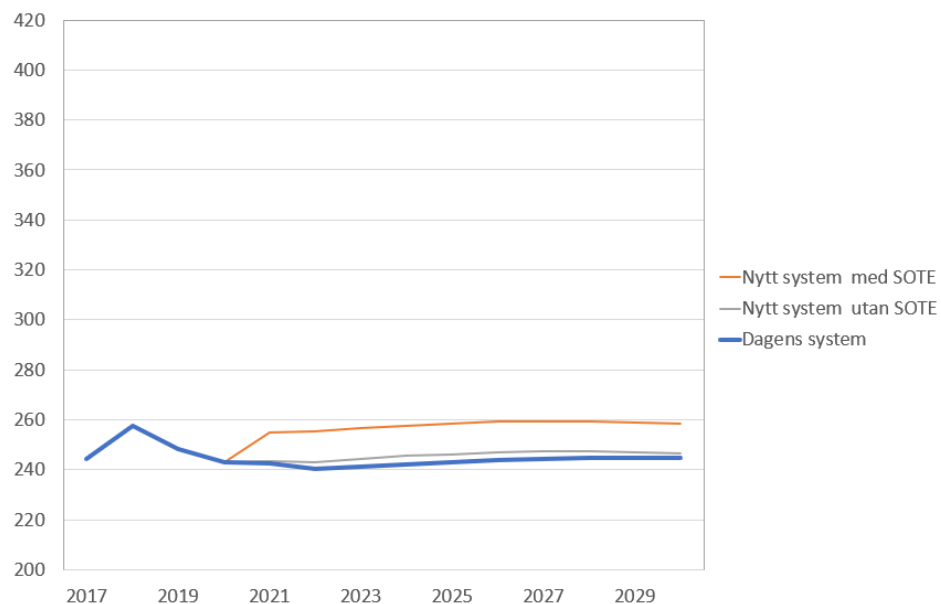
Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

Figur 20. Summan av överföringarna, tillväxtscenario, miljoner euro i 2017-års priser

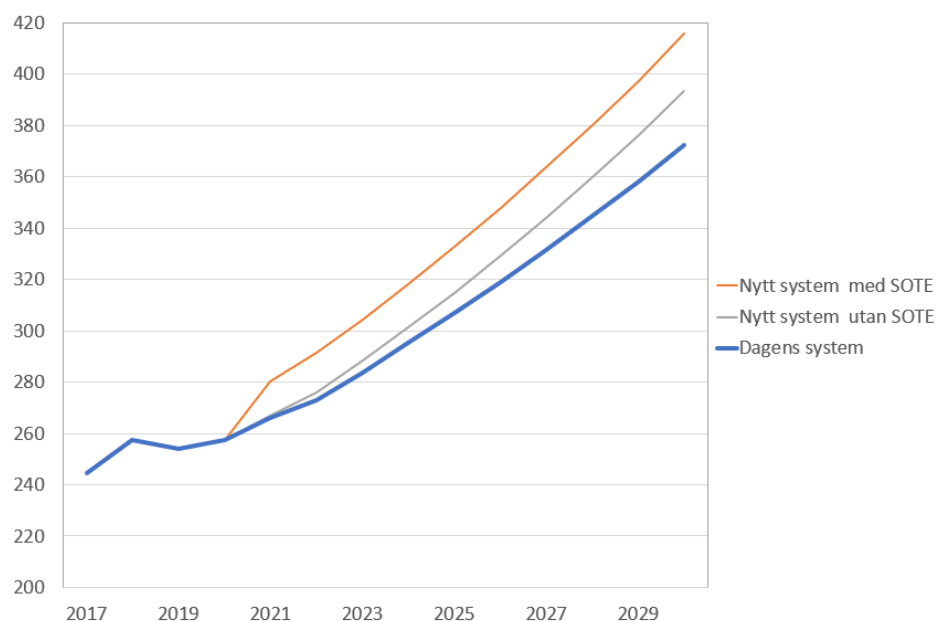


Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

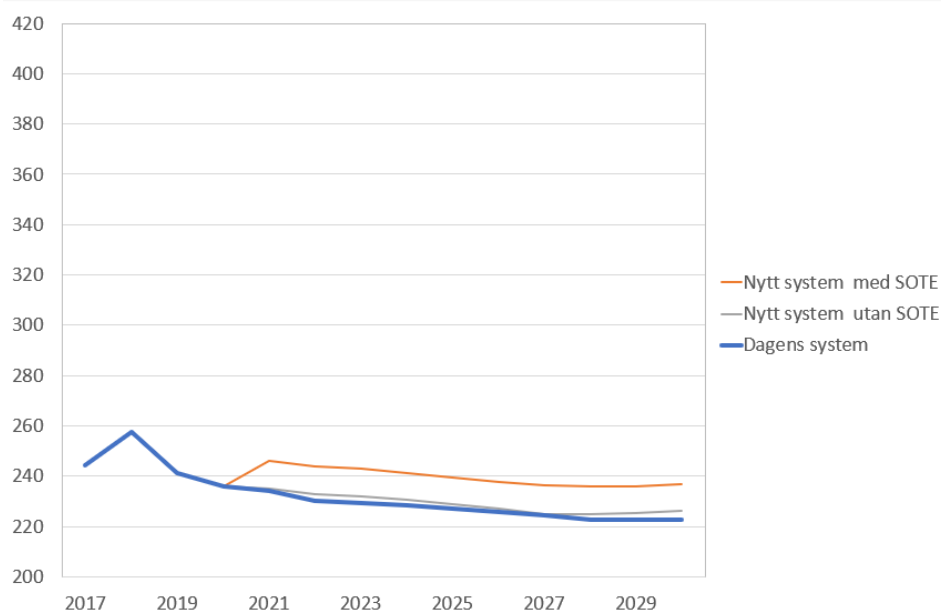
Figur 21. Summan av överföringarna, avmattningsscenario, miljoner euro i 2017-års priser



Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

Figur 22. Summan av överföringarna, kraftig tillväxt-scenario, miljoner euro i 2017-års priser

Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

Figur 23. Summan av överföringarna, strukturkrissscenario, miljoner euro i 2017-års priser

Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

Tabell 2 visar utfallet för summan av överföringar vid systembytet år 2021, omräknat till löpande priser. Vi ser att under basscenariot får landskapsregeringen en nettoökning kring ca 1 - 11 miljoner euro, när vi räknar bort kompensationen av minskade samfundsskatteintäkter för kommunerna. Med andra ord verkar det

politiska löftet om en extra finansiering på ca 10 miljoner uppfyllas med detta upplägg. Finansministeriet har dock påpekat att budgetkonsekvenserna är högre än vad som återges av tabellen nedan, som presenteras enligt skatteår. För det första, kommer den gamla skattegottgörelsen att betalas ut under två år när det nya finansieringssystemet redan är igång, vilket kan innebära en förstärkning av likviditeten på ca 30 miljoner euro för landskapsregeringen. Likviditetsförstärkningen är kopplad till eftersläpningen av utbetalningar av skattegottgörelsen i det nuvarande systemet. När nu gällande system togs i bruk finansierades landskapets budget enbart med avräkningsbeloppet under de första två åren. Dessutom påverkas skatteavräkningen av det att två års ekonomiska tillväxt hinner påverka den i jämförelse med dagens system som de facto hela tiden har haft två års skattegottgörelse inestående. Det exakta utfallet för systembytet är dock beroende av då rådande konjunkturläget och av eventuella enskilda händelser som påverkar statens budgetinkomster.²

Tabell 2. Skillnad mellan det nya och dagens system år 2021, löpande priser

	SRX	SR	BAS	LR	LRX	Genomsnitt
	Kraftig tillväxt	Tillväxt	Basscenario	Avmattning	Strukturkris	Genomsnitt
Nytt system med SOTE	15,0	14,4	13,7	13,3	12,8	13,8
Nytt system utan SOTE	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0

Källa: egna kalkyler med DALAGEM-modellen.

Ett sammandrag av det nya systemet kan med fördel göras för perioden 2022–2030, då ser vi bättre befolkningskoefficientens betydelse för utfallet (se *Tabell 3*). Vi ser att det nya systemet ger högre utfall i jämförelse med dagens system ju bättre den ekonomiska utvecklingen är på Åland. Genomsnittskolumnen återger ett aritmetiskt genomsnitt för de olika ekonomiska scenarierna.

Tabell 3. Genomsnittlig procentuell skillnad för summan av överföringarna mot dagens system, åren 2022 - 2030, procent av utfallet under dagens system

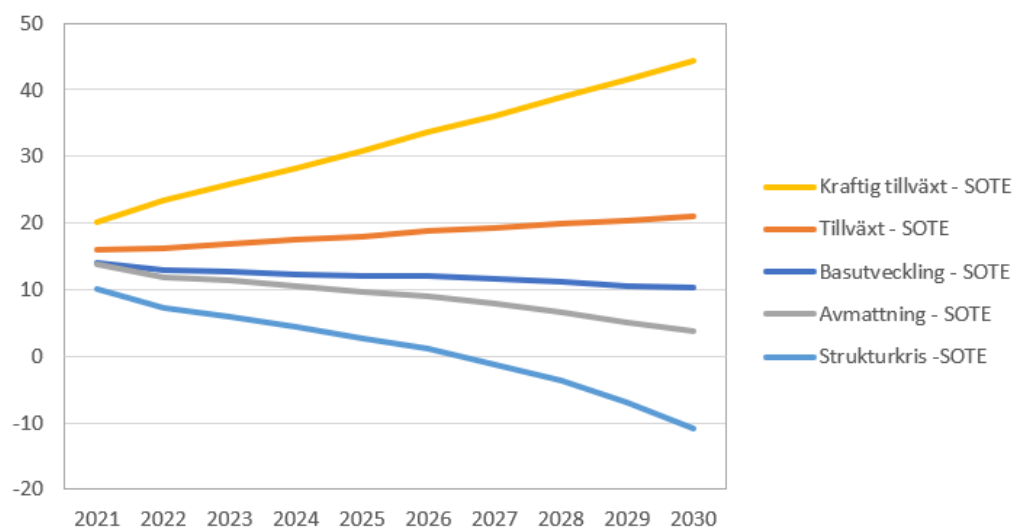
	SRX	SR	BAS	LR	LRX	Genomsnitt
	Kraftig tillväxt	Tillväxt	Basscenario	Avmattning	Strukturkris	Genomsnitt
Nytt system med SOTE	9,3	8,2	7,4	6,1	5,7	7,3
Nytt system utan SOTE	3,4	2,7	2,2	1,2	0,9	2,1

Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

Säkerhetsmekanismen ger ett utfall under *strukturkrisscenario* för åren 2027 - 2030, både med och utan SOTE-reform. Skillnaderna mellan SOTE och utan SOTE-scenarier är överlag mycket små i det här hänseendet. Därför presenteras endast utfallet för scenarierna med SOTE-reform nedan i *Figur 24*. Figuren visar avståndet till den första utbetalningen från säkerhetsmekanismen. Negativa värden betyder då att en utbetalning skulle ske.

² LR har våren 2019 kalkylerat att ett systembyte år 2017 skulle ha gett en tilläggsfinansiering i storleksordningen 3 miljoner euro.

Figur 24. Avståndet till betalning från säkerhetsmekanism, miljoner euro i 2017-års priser.



Källa: ÅSUBs kalkyler med DALAGEM-modellen.

8. Slutord

Det är av största betydelse för den framtida finansieringen av självstyrelsen hur väl Finlands och Ålands skattekraft utvecklas. Vi ser i våra framtidsscenarier hur ekonomins tillväxtantaganden dominerar utfallet i summan av överföringar till självstyrelsen snarare än vilket ekonomiskt system som reglerar de finansiella överföringarna mellan Åland och finska staten. En faktor som ger ett högre initialt utfall har med SOTE-reformen att göra. I samband med den eller - en liknande reform - skulle statsbeskattningen förändras på ett sätt som skulle möjliggöra landskapsregeringens mål om högre grundfinansiering. Om det nya systemet skulle tas i bruk utan att en SOTE-reform införs samtidigt, skulle grundfinansieringen inte öka just alls i början av perioden. I det fallet borde avräkningsgrunden justeras uppåt för att nå en högre finansiering av självstyrelsen.

Att en befolkningskoefficient tas med i systemet är mycket välkommet då de indirekta skatterna inte ser ut att inkluderas i skattekorrigeringen. Befolkningskoefficienten kan tänkas utgöra ett indirekt sätt att kompensera för det åländska bidraget till de indirekta skatterna. De indirekta skatternas betydelse har successivt ökat för statsfinanserna och Åland torde generera relativt höga summor av indirekta skatter med tanke på landskapets inkomstnivå och turismens omfattning på Åland (se t ex ÅSUB Rapport 2019:2, eller ÅSUB Rapport 2015:4). Det har dock visat sig svårt att med hjälp av administrativa register eller andra kalkyler påvisa detta med nödvändig precision (Finansministeriet, 2017). Skulle Ålands befolkningstillväxt halka efter Finlands blir Ålands grundfinansiering något lägre. Befolkningskoefficienten i avräkningssystemet ger därigenom självstyrelsen ett nytt incitament att bevara och utveckla Åland som en inflyttningsvänlig och välkomnande boningsort till återflyttare och nya ålänningar.

Referenser

Justitieministeriet (2015) *Ålands självstyrelse i utveckling, Ålandskommitténs 2013 delbetänkande*, Betänkanden och utlåtanden 6/2015.

Finlands regering (2018) Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland, RP 320/2018 rd.

Flink, Johan; Kinnunen, Jouko; Sällström, Jakob; Roos, Sanna; Fellman, Katarina (2019) *Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2018*, ÅSUB Rapport 2019:2, tillgänglig på:
https://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/reports/turismrapport_2018.pdf

Kinnunen, Jouko (2005) *Migration, Imperfect Competition and Structural Adjustment – Essays on the Economy of the Åland Islands*, Helsinki School of Economics, Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis, A-258, ISBN 951-791-931-X.

Kinnunen, Jouko; Flink, Johan (2015) *Framtida finansiella relationer mellan Åland och Finland - Beräkningar för ekonomiska utfall av olika reformalternativ. En underlagsrapport för den av Ålandskommittén tillsatta utredningsgruppen för finansiella frågor*. ÅSUB Rapport 2015:4, tillgänglig på:
https://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/reports/rapport_2015_4.pdf

Varjonen-Ollus, Reetta (2017) *Arvonlisäverojen käyttöäminen Ahvenanmaan verohyvityksen laskennassa*, Finansministeriets memorandum 4.4.2017, bilaga 5B, Ålandskommitté.

Ålandsdelegation, Ålandsdelegationens beslut om landskapet Åland tillkommande skattegottgörelse, flera år.

ÅLANDS STATISTIK OCH UTREDNINGSBYRÅ

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 ekonomiska-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
UTREDNINGSBYRÅ

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

Ålandsvägen 26
PB 1187
AX-22 111 MARIEHAMN