

Rapport 2004:5

Det åländska skatteundantagets
samhällsekonomiska betydelse
– i dag och i framtiden



De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2003:1 Konjunkturläget våren 2003
- 2003:2 Det åländska jordbrukets framtida utvecklingsförutsättningar
- 2003:3 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn - våren 2003
- 2003:4 En snabb BNP-indikator för det privata näringslivet på Åland
- 2003:5 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn - hösten 2003
- 2003:6 Konjunkturläget hösten 2003
- 2003:7 Halvtidsutvärdering Ålands mål 2 program
- 2003:8 Halvtidsutvärdering Ålands mål 3 program
- 2003:9 Evenemangsundersökningen 2003
- 2004:1 Konjunkturläget våren 2004
- 2004:2 Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2003
- 2004:3 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn våren 2004
- 2004:4 Rådgivningen vid Ålands hushållningssällskap – En utvärdering

Pris 13,00 €

ISSN 1455–1977

Förord

Föreliggande rapport har producerats av Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) på uppdrag av finans- och näringsavdelningarna vid Ålands landskapsstyrelse. Uppdraget gällde en genomgång av den åländska skattepositionen inom EU och dess betydelse för den åländska samhällsekonomin.

Effektanalysen skulle enligt uppdraget omfatta såväl de negativa som de positiva effekterna av den åländska positionen utanför Unionens skatteteritorium ('skatteundantaget'). De positiva effekterna handlar här primärt om möjligheten till fortsatt försäljning av skattefria varor i den åländska färjtrafiken – med alla de positiva följddefekter som detta får för den åländska samhällsekonomin i allmänhet och rederinäringen i synnerhet. De negativa effekterna åter, är de förhöjda transaktionskostnader i den externa handeln som den åländska positionen utanför Unionens skatteområde medfört – inte minst för vissa handelsberoende landnäringar.

I uppdraget ingick även att närmare analysera möjliga samhällsekonomiska effekter av framtida förändringar i den åländska rederinäringens verksamhets- och konkurrensförutsättningar - inklusive ett avskaffande av hela det åländska särarrangemanget utanför EUs skatteteritorium.

Uppdraget gällde slutligen även de ekonomiska effekter av en pro-aktiv skattepolitik där de indirekta skatterna sänks i syfte att öka efterfrågan inom landnäringarna för att på så sätt mildra eller eventuellt helt avvärja de negativa effekterna av en på sikt minskad ekonomisk betydelse för tax free-försäljningen ombord på de åländska färjorna.

Rapporten bygger på en förhållandevis omfattande insamling av olika typer av material och uppgifter, inklusive intervjuer med ett antal nyckelpersoner inom näringsliv och (skattegräns-) förvaltning. De mer kvalificerade kvantitativa analyserna är uppbyggda kring datasimuleringar i en för åländska förhållande särskilt anpassad allmän jämviktsmodell, en s.k. CGE-modell ('Computable General Equilibrium'). Genom att göra olika antaganden om utvecklingen av den skattefria ombordförsäljningens betydelse, sänkta indirekta skatter, utbuds- och prisparametrar etc, har ett antal 'scenarier' skapats där resultaten - främst i form av olika typer av efterfrågeförändringar inom samhällsekonomin som helhet och inom enskilda branscher - kan analyseras närmare.

Ekonom-statistiker *Jouko Kinnunen* har inom ramen för ett större metodprojekt vid ÅSUB, och som ett led i sina pågående forskarstudier, haft ansvaret för utvecklingen av den till åländska förhållanden anpassade CGE-modellen. Kinnunen har även ansvarat för de datasimuleringar som legat till grund för de resultat som presenteras i denna rapport.

ÅSUB vill även rikta ett särskilt tack till de utomstående experter på den här använda

simulerings- och modelltekniken som bistått utredningsarbetet med råd och teknisk kvalitetskontroll. Det gäller här främst forskningsdirektör *Juha Honkatukia* och seniorforskare *Risto Vaittinen* vid statens ekonomiska forskningscentral (VATT) samt professor *Pertti Haaparanta* vid Handelshögskolan i Helsingfors. Ett särskilt tack går även till forskningsdirektör *Sherman Robinson* och seniorforskare *Hans Löfgren* vid IFPRI i Washington, utan vilkas insats och vägledning ÅSUBs satsning på den här typen av modellsimuleringar kanske aldrig hade kommit till stånd.

Ett stort tack slutligen också till alla de inom näringsliv och förvaltning som medverkat i tidskrävande diskussioner kring den åländska skattegränsproblematiken och dess effekter inom samhällsekonomi, näringsliv och delar av den offentliga sektorn.

Huvudansvaret för projektet inom ÅSUB har legat hos undertecknad som även svarat för sammanställningen av rapporten.

Mariehamn i juni 2004

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning.....	13
2.1	Det åländska skatteundantaget	13
2.2	Skatteundantagets konsekvenser	14
2.3	Skatteundantaget och framtiden	15
2.4	Denna rapport	17
3	Verksamhetsförutsättningarna för den åländska färjsjöfarten.....	18
3.1	Skatteundantagets betydelse för rederiernas verksamhetsförutsättningar.....	19
3.2	Konkurrenssituation och marknadsförutsättningar	20
3.3	De närmaste årens problembild.....	21
4	Den åländska landekonomin och skatteundantaget.....	25
4.1	Skattegränsens kostnadsdrivande effekter	25
	Tidigare beräkningar av skattegränsens kostnader.....	26
	Skattegränsens samhällsekonomiska kostnaderna enligt ny modellsimulering	27
4.2	Övriga skattegränseffekter inom det landbaserade näringslivet	31
	Efterfrågeeffekter inom de landbaserade näringarna	31
	Effekter på transportutbudet till och från Åland	34
5	Framtiden och det åländska skatteundantaget.....	36
5.1	Den problematiska kombinationen av innanför- och utanförskap	36
5.2	EU-harmoniseringen av skatter och handel ger nya problem	37
5.3	Konsekvenser av bristande åländsk beskattningsautonomi	38
5.4	Det åländska skatteundantaget: Permanent eller temporär lösning?.....	39
6	Utvecklingsscenarier för den åländska ekonomin.....	41
6.1	Två huvudscenarier	41
	Trend-scenario ger mindre ekonomisk tillbakagång.....	43
	'Kvarkensscenario' med sjöfartskollaps och ekonomisk omstruktureringskris	45
7	Effekter av en pro-aktiv skattegränspolitik	49
7.1	Pro-aktiv skattepolitik förbättrar försörjningsbalansen.....	50
7.2	Positiva branschspecifika effekter av en pro-aktiv skattepolitik.....	52
7.3	Simulerade skattesänkningseffekter måste tolkas med försiktighet.....	53
8	Slutsatser	55
	Publicerade källor.....	58
	Bilagor.....	59

1 Sammanfattning

Bakgrund

Ålands folkrättsliga status och utformningen av gällande självstyrelselag öppnade upp för möjligheten att Åland kunde låta bli att följa med sin 'moderstat' in i den Europeiska unionen 1995. Åland valde dock att följa med Finland in i EU. Medlemskapet villkorades emellertid när det gällde jord- och näringsrättsskyddet samt möjligheterna att via fortsatt tax free-försäljning ombord på färjor i trafik till och från Åland säkra basen för en livskraftig ö-ekonomi.

Resultatet av detta blev att Åland inträdde i Unionen 1995 i enlighet med bestämmelserna i ett särskilt protokoll som bilades det finländska anslutningsfördraget. I detta protokoll specificeras undantagen för Åland rörande jord- och näringsrättsskyddet samt möjligheterna att fortsätta tax-free trafiken till och från Åland. Den metod som användes för att säkra fortsatt skattefri ombordförsäljning på trafiken till/från Åland var att man ställde Åland utanför all framtida unionsomfattande reglering av den indirekta beskattningen. Detta medförde att Åland i princip blev ett 'tredje land' i beskattningshänseende, något som i sin tur möjliggjorde fortsatt skattefri försäljning i anslutning till transporterna till/från Åland (även flyg) i enlighet med det internationella regelverket för tredjelandshandel.

Syftet med skatteundantaget, alltså att kunna bibehålla den skattefria ombordförsäljningen på färjorna till och från Åland, har uppnåtts. Den täta och högkvalitativa transportinfrastrukturen kring Åland har därmed kunnat bibehållas – och i vissa fall till och med utvidgats med ny trafik.

Den skattefria ombordförsäljningens betydelse för rederinäringen

Sjöfartens betydelse för den åländska ekonomin som helhet kan knappast överskattas. Som ett talande exempel på detta kan nämnas att rederisektorn år 2002 stod för drygt 40 procent av omsättningen och närmare 50 procent av den redovisade vinsten inom den privata företagssektorn på Åland. Den ekonomiskt och sysselsättningsmässigt dominerande delen av åländsk sjöfart utgörs av den tax free-baserade färjnäringen. Den skattefria ombordförsäljningen står idag för omkring hälften av färjrederiernas omsättning och om man lägger till försäljningen i restauranger och kiosker etc stiger andelen till över 70 procent. I klartext betyder detta att åländsk rederinäring – åtminstone med nuvarande inriktning och ekonomisk tyngd – står och faller med möjligheten till skattefri ombordförsäljning.

Den i EU-avtalet säkrade tax free-försäljningen på rutterna till och från 'tredje landet'

Åland erbjuder dock ingen garanti för näringsens överlevnad. Av särskild vikt för utvecklingen under de närmaste åren är fyra olika förändringsfaktorer vilka alla på olika sätt kan komma att påverka de åländska färjrederiernas långsiktiga verksamhetsbetingelser, nämligen:

- De sänkta alkoholskatterna i Sverige och Finland
- Den skärpta konkurrensen från nya aktörer på tax free-rutterna via Åland
- EU-utvidgningens effekter inom sjötransportmarknaden
- Det åländska skatteundantagets långsiktiga status

Skatteundantagets effekter på övriga delar av ekonomin

Allmänt sett kan man urskilja tre typer av 'skatteundantagseffekter' på de landbaserade företagens verksamhetsförutsättningar. Två av dessa kategorier av effekter är i huvudsak positiva, medan den tredje är negativ. De två mer positiva typerna av effekter handlar dels om skatteundantagets betydelse för den sjöburna transportinfrastrukturen och dels om den tax free-baserade färjtrafikens efterfrågehöjande effekter för de landbaserade näringarna. De negativa effekterna är det faktum att undantaget även inneburit att Åland fått en form av skattegräns mot övriga EU, något som i sin tur medfört administrativa och logistiska barriäreffekter som höjt transaktionskostnaderna vid handel mellan Åland och omvärlden.

Effekterna av en 'osynliggjord' skattegräns

I rapporten har en statistisk modellering av vad som skulle hända inom den åländska ekonomin om skattegränsen försvann genomförts. Scenariot är alltså här en situation där skatteundantaget (med dess positiva effekter främst för sjötransportsektorn) kvarstår oförändrat, men att skattegränsen omvandlas till en rent juridisk konstruktion utan några som helst administrativa eller andra effekter på gränshandeln. Skattegränsen skulle i formell mening kvarstå men i praktiken göras helt 'osynlig'.

På det makroekonomiska planet skulle en eliminering av skattegränskostnaderna enligt denna modellsimulering få relativt små effekter. Ålands BNP till marknadspris skulle sålunda enbart öka med 2,3 miljoner euro. Detta betyder i klartext att de samlade direkta och indirekta kostnaderna för skattegränsen skulle hamna på i storleksordningen 3 promille av förädlingsvärdet inom den åländska ekonomin. Om man ser på effekten på BNP till producentpris, alltså exklusive indirekta skatter och subventioner, sjunker skattegränsens relativa kostnadsbelastning ytterligare och hamnar då nere på i storleksordningen 1,5 promille av totalvärdet.

Efterfrågeeffekter inom ekonomin som helhet

Om skattegränsen å ena sidan medför vissa fördyringar i den gränsöverskridande varuhandeln, något som alltså även sprider sig inom ekonomin som helhet, så har den å andra sidan också garanterat den för åländsk rederinäring så viktiga skattefria

ombordförsäljningen. Detta medför positiva stimulanseffekter på den åländska ekonomin som helhet, och därmed också på den landbaserade delen av ekonomin. Härtill kommer så det faktum att den tax free-baserade sjötrafiken till och från Åland ju utgör en mycket viktig del av landnäringarnas transportinfrastruktur.

En kalkyl på basen av samma dataunderlag och modellsimulering som redovisats ovan bekräftar den skattefria ombordförsäljningens betydelse som efterfrågehöjande faktor även inom den åländska landekonomin. Om man lyfter bort hela den skattefria försäljningen ur färjnäringsens verksamhet så skulle sålunda den totala efterfrågan inom den åländska ekonomin sjunka med i storleksordningen en femtedel och bruttonationalprodukten med omkring en sjättedel. Efterfrågebortfallet skulle även medföra en starkt negativ inverkan på andra viktiga makroekonomiska indikatorer som investeringarna, den privata och offentliga sektorns konsumtion samt den gränsöverskridande handeln.

Nedgången i totalefterfrågan inom den åländska ekonomin som helhet skulle naturligtvis även påverka arbetsmarknaden. Enligt den genomförda modellsimuleringen skulle den innebära en nedgång i arbetskraftsefterfrågan inom den åländska ekonomin som helhet på drygt 18 procent. Detta skall dock inte tolkas som att den nuvarande arbetslöshetsnivån på 2 - 3 procent skulle sex-dubblas. Anpassningar i arbetskraftsutbudet via utflyttning, ökade pensionsavgångar och olika typer av studier m.m. skulle dämpa genomslaget i den öppet registrerade arbetslösheten.

Tre framtidsscenarier

För att kasta ljus över de makroekonomiska effekterna av vissa i utredningen identifierade förändringsfaktorer har två förenklade 'scenario-alternativ' konstruerats. Tanken med dessa scenarier är att vid vissa givna antaganden om de framtida förutsättningarna för hanteringen av skattgränsen mellan Åland och EU samt för färjsjöfartens långsiktiga verksamhetsförutsättningar, i samhällsekonomiska termer analysera två olika utvecklingsalternativ för Åland. Dessutom har ett tredje scenario konstruerats där de möjligheter till pro-aktiv skattepolitik som det åländska skatteundantaget medger utnyttjas i form av en generell sänkning av den indirekta beskattningen av landnäringarna.

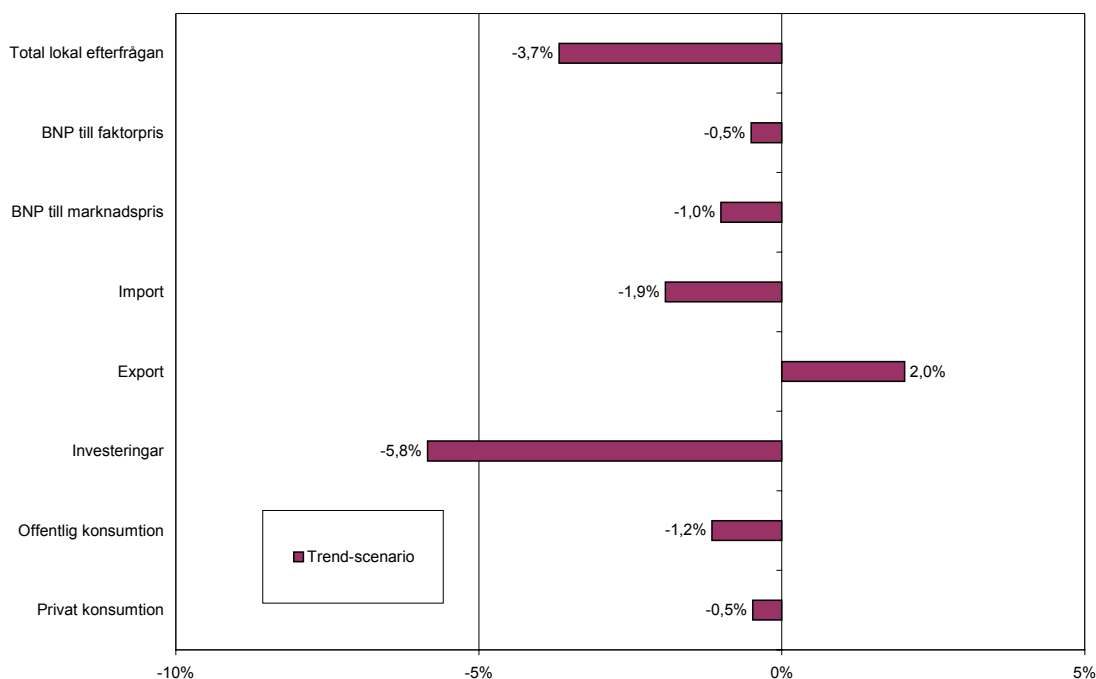
Det är viktigt att betona att dessa scenarier inte kan likställas med normala framtidsprognoser. Scenariernas syfte är inte att göra en framtidsbedömning utan att söka belysa tänkbara samhällsekonomiska effekterna vid vissa utifrån kommande (av scenario-konstruktören skapade) förändringar i näringslivets grundläggande verksamhetsförutsättningar. De gör med andra ord inte anspråk på att vara prognoser för de kommande årens åländska näringslivsutveckling.

Scenario 1: Framskrivning av dagens trender

I det första, på en trendframskrivning av dagsläget inriktade bas-scenariot, kvarstår skatteundantaget men dess ekonomiska betydelse för rederierna minskar genom pågående anpassning av landpriserna. Den finska sjöfartspolitiken stabiliseras ungefär på den nivå som nu gäller, alltså en ganska långt gående anpassning till EU-politiken vilket minskar – om än inte helt eliminerar - hoten om utflaggningar till Sverige, men ger fortsatt små möjligheter att konkurrera med nya EU-flaggor från Baltikum (t ex Estland). Förutom den ökning i den indirekta offentliga stödnivån till sjöfartsnäringen som detta ger, är den enda kvarstående möjligheten till mer betydande konkurrensanpassning att genom förhandlingar med sjöfacken åstadkomma vissa mindre lönesänkningar. En sådan åtgärd antas i detta scenario medföra en generell personalkostnadsänkning med 10 procent ombord på det åländska färjetonnaget. Scenariot kan alltså sägas representera en form av något anpassad trendframskrivning av ett *status quo*-läge beträffande de faktorer som i dagsläget dominerar förutsättningarna för den åländska ekonomins utveckling.

En simulering av samma dataunderlag och modellförutsättningar som tidigare redovisats i denna rapport ger inom ramen för detta scenario de huvudsakliga effekter på den åländska makroekonomi som redovisas i figuren nedan:

Effekter på försörjningsbalansen enligt kalkylen för 'trend-scenariot'



Scenariots antagande om en fortsatt EU-anpassning av sjöfartspolitiken och härav följande höjda stödnivåer balanserar i stor sett upp de negativa effekterna inom

transportsektorn av de lägre landpriserna på alkoholprodukter. Trots detta generera scenariot som synes ändå en mindre nedgång i Ålands BNP med knappa 1 procent.

Totalefterfrågan inom den åländska samhällsekonomin drabbas dock betydligt hårdare med en nedgång på upp emot 4 procent. Orsaken är framför allt den förhållandevis stora nedgången i investeringsvolymerna i kombination med kraftgången inom samtliga övriga makroekonomiska volymindikatorer förutom exporten.

Det positiva utfallet för exporten kan i huvudsak förklaras med att det minskade efterfrågetrycket inom den lokala ekonomin samtidigt också genererar en reduktion av efterfrågan och kostnadstryck på den interna faktormarknaden, något som i sin tur gynnar konkurrenskraften hos de åländska exportprodukterna – och framför allt då inom industrin.

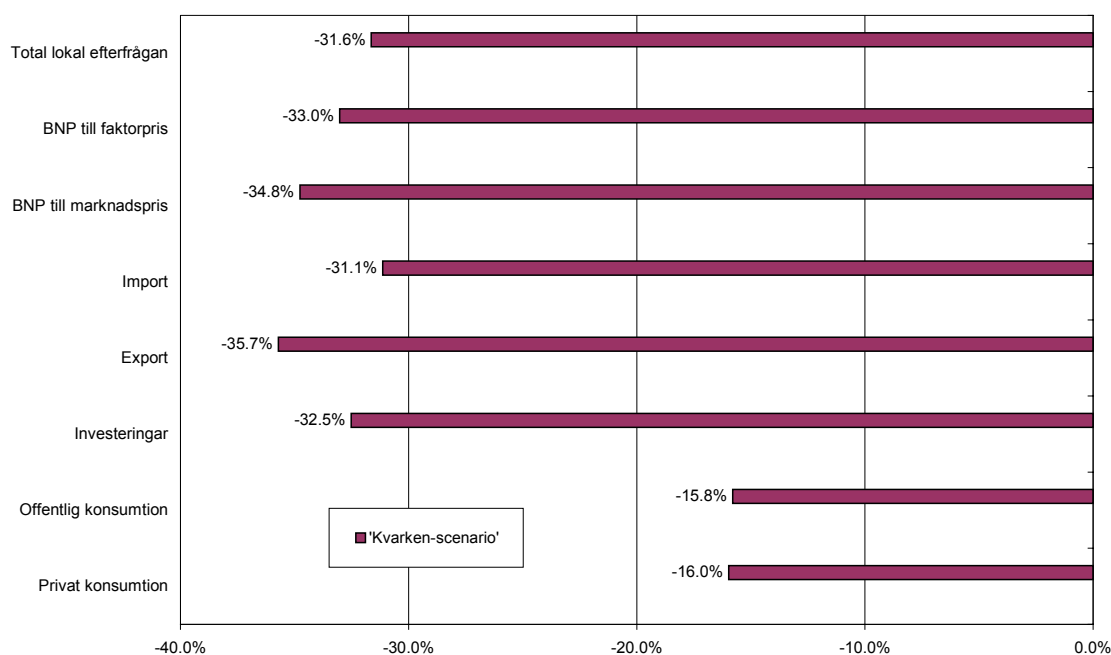
Scenario 2: Hotbild 'Kvarken'

I det andra och för Åland betydligt allvarligare huvudscenariot avskaffas skatteundantaget helt och alla direkta såväl som indirekta samhällsekonomiska effekter av detta försvinner inom rederi- såväl som landnäringarna. I övrigt gäller samma antaganden som i 'trend-scenariot' ovan.

Detta skulle betyda att i stor sett hela det sjötransportkoncept som byggts upp kring den skattefria ombordförsäljningen sedan början av 1960-talet försvinner ur den åländska ekonomin. Scenariot påminner alltså på sätt och vis om den situation som inträffade för färjtrafiken mellan Sverige och Finland över Kvarken när den skattefria försäljningen på de EU-interna rutterna slopades sommaren 1999. Kvar blir därmed enbart en ytterst begränsad året runt nyttotrafik för lokala behov samt en enklare form av högsäsongtrafik under några sommarmånader. Resterande tonnage försvinner helt genom nedläggning och försäljning eller flaggas ut och placeras på helt andra rutter på andra håll i världen. Ett positivt inslag i detta scenario är dock att merparten av nuvarande skattegränskostnader försvinner för den gränsöverskridande handeln.

Som framgår av figuren nedan skulle ett sådant 'kvarken-scenario' få allvarliga konsekvenser för den åländska samhällsekonomin. Nu handlar det inte längre om en måttlig nedgång i produktion och efterfrågan utan om en eliminering av omkring en tredjedel av hela den åländska ekonomin. Detta gäller centrala makroekonomiska indikatorer som total efterfrågan, BNP, import/export och investeringar. Enligt samma scenario-kalkyl skulle efterfrågan på arbetskraft minska i samma storleksordning – närmare bestämt med hela 35 procent.

Effekter på försörjningsbalansen enligt 'kvarken-scenariot'



Raset inom ekonomin skulle inte ge fullt lika stort utslag inom den offentliga sektorn och den privata konsumtionen. Orsaken härtill är bl a det faktum att det åländska systemet för finansiering av den offentliga sektorn i huvudsak är knutet till utvecklingen av den finska snarare än av den åländska ekonomin. Men även här är nergången påtagliga 15-16 procent.

Med en tillbakagång i ekonomin som helhet på i genomsnitt över 30 procent, ett bortfall av efterfrågan på arbetskraft i samma storleksordning och en mer eller mindre fullständig utslagning av den överlägset tyngsta sektorn inom ekonomin, skulle ett förverkligande av detta scenario innebära en katastrof för hela det åländska samhället. Ingen ekonomi, stor som liten, klarar ett så stort bortfall utan mycket smärtsamma konsekvenser. Även om hänsyn tas till det faktum att en sådan förändring knappast skulle ske 'över en natt', och att olika typer av mer gradvisa anpassningar inom ekonomin därmed trots allt skulle vara möjliga, står det alltså klart att en utveckling enligt detta scenario skulle leda till en strukturell kris med långtgående negativa konsekvenser för hela det åländska samhället.

Scenario 3: Reducerade indirekta skatter

De ovan redovisade scenarierna utgår från en situation där de åländska beslutsfattarna helt är i händerna på utvecklingen i omvärlden och dessutom saknar möjligheter till egna pro-aktiva åtgärder för att mildra eller till och med leda in konsekvenserna av en negativ omvärldsutveckling i för Åland mer positiva banor. Nedan presenteras

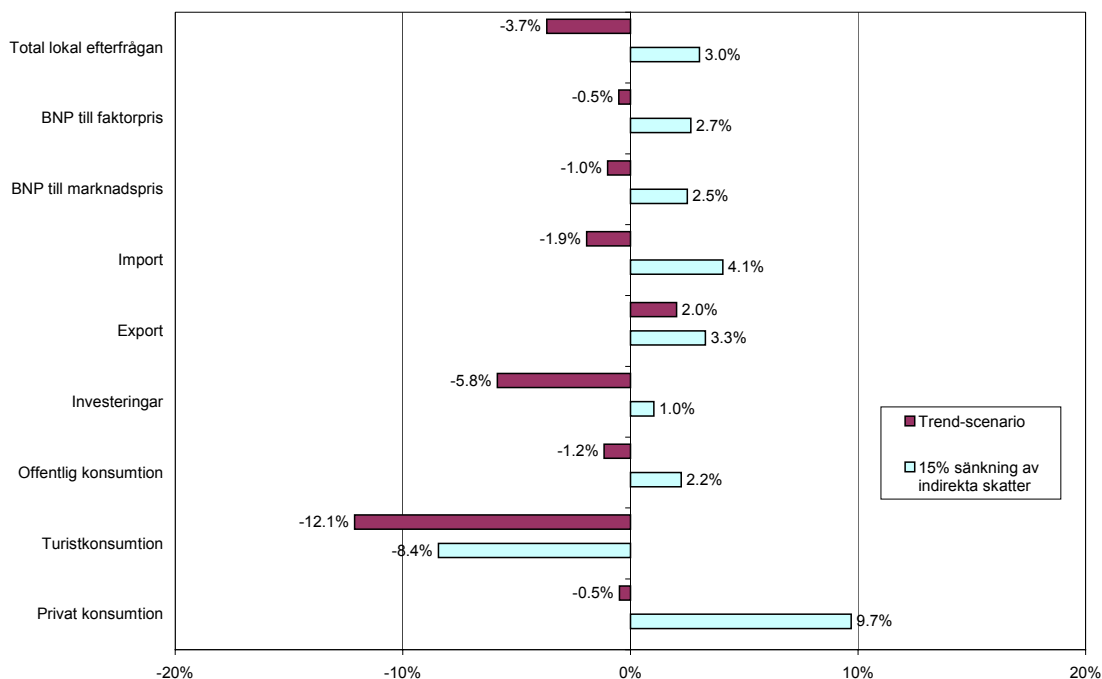
huvudresultaten av ytterligare ett scenario som är konstruerat utgående från ett betydligt mer pro-aktivt policyperspektiv.

Utgångspunkten är här att åländska beslutsfattare får tillgång till de möjligheter som skatteundantaget inom EU medger för att dels motverka den nedgång i tax free-inkomsterna som den pågående anpassningen av landpriserna medför, och dels för att reducera de administrativa kostnadsbelastningar för gränshandeln som skatteundantaget medfört. Det här betyder att 'trend-scenariot' byggs ut med möjligheten att Åland övertar kontrollen över den indirekta beskattningen och därmed kan utnyttja skatteundantagets möjligheter att oberoende av EU-harmoniseringen genom reducerade indirekta skatter på ett offensivt sätt dra nytta av skatteundantagets näringspolitiska potential även för landnäringarna – något som i sin tur åtminstone i viss mån skulle kunna motverka problemen och nedgångstrenden inom rederinäringen. En sådan vidgning av den åländska beslutsrätten antas i detta scenario även öppna upp för möjligheten att introducera vissa lokala förenklingar i skattegränsadministrationen som halverar skattegränskostnaderna för den externa handeln.

I scenariot simuleras därför det samhällsekonomiska utfallet vid olika nivåer på de indirekta skatterna samt en reducerad transaktionskostnad för handel över den åländska skattegränsen. De i scenariot inbyggda skattesänkningarna gäller för enkelhetens skull lika för alla indirekta skatter. Skattesänkningalternativen är minus 30 respektive 15 procent i förhållande till nuvarande nivå.

Det makroekonomiska resultat av en modellsimulering med utgångspunkt i ett 'trend-scenario' där skattegränskostnaden är halverad och samtliga på Åland uppburna indirekta skatter (moms, acciser, importavgifter m.m.) sänks med 15 procent redovisas i figuren nedan:

Försörjningsbalanseffekter jämfört med 'trend-scenariot' vid en sänkning av de indirekta skatterna med 15 procent



Den omedelbara effekten av sänkningen av de indirekta skatterna med 15 procent är att nedgången i efterfrågan på tjänster och varor vänds i sin motsats. Förbättringen gäller både den totala efterfrågan - som även innefattar utifrån kommande efterfrågan via turism - och den lokala efterfrågan som avspeglar sig i ålänningarnas privata konsumtion. Som framgår av diagrammet ovan medför en sådan sänkning av skattetrycket en reduktion av 'trend-scenariots' kalkylerade nedgång i den samlade efterfrågan från knappt 4 procent till en uppgång på 3 procent, ingen liten förbättring alltså.

Som en direkt följd av den positiva efterfrågeeffekten av skattesänkningen skulle den tidigare kalkylerade minskningen av importvolymen vändas i sin motsats och uppgången i exporten ytterligare förstärkas. Detta gäller även för investeringarna. Det beräknade bortfallet i den privat konsumtion på 0,5 procent ersätts med en konsumtionstillväxt på nästan 10 procent.

Sammantaget betyder detta att 'trend-scenariots' negativa BNP-utveckling på i och för sig marginella 0,5 procent nedgång vänds i en tillväxt på 2-3 procent. Kalkylen indikerar alltså att den 15-procentiga sänkningen av nivån på de indirekta skatterna - allt annat lika - i stort sett helt skulle eliminera 'trend-scenariots' negativa efterfrågeeffekter.

Samma kalkyl har även gjorts med en betydligt större simulerad skattesänkning på hela 30 procent, alltså en dubbelt så stor reduktion av nivån på de indirekta skatterna. Resultatet bekräftar bilden av de positiva makroekonomiska effekterna av en skattesänkning. Samtliga positiva stimulans effekter av en 15 procentig skattesänkning återkommer även här – men nu i förstärkt form. Detta gäller inte minst turistkonsumtionen där de positiva effekterna av skattesänkningen på konsumtionen i land nu på allvar börjar slå igenom i simuleringsresultatet.

Modellsimuleringen av de ekonomiska effekterna i en tänkt situation där ett åländskt övertagande av hela ansvaret för den indirekta beskattningen och skattegränsadministrationen skulle utnyttjas för att halvera skattegränskostnaderna och därtill sänka den generella nivån på de indirekta skatterna, ger alltså över lag ett positivt utfall.

Det bör dock här understrykas att många olika faktorer som är mycket svåra att med säkerhet skatta skulle påverka det slutliga utfallet av den här typen av aktivt utnyttjande av skatteinstrumentet för att uppnå positiva efterfrågeeffekter inom den åländska samhällsekonomin.

Hotbild och slutsatser

Det finns en del problem i den åländska skattepositionen inom EU som på sikt kan komma att urholka de i dagsläget övervägande positiva samhällsekonomiska nettoeffekterna av arrangemanget. Den viktigaste hotbilden är här den anpassning av alkoholbeskattningen till mer EU-genomsnittliga, och därmed betydligt lägre, nivåer som är på gång inom Sverige och Finland – en process som ytterligare påskyndats och förstärkts av EU-utvidgningen till länder med mycket låga priser inom delar av alkoholsortimentet. Detta framtvingar en motsvarande anpassning nedåt på ombordpriserna, något som i sin tur sänker marginalerna och inkomstvolymerna inom tax free-försäljningen.

Ett annat problem i den åländska skattepositionen som på sikt i värsta fall kan utvecklas till en reell hotbild, är det faktum att skatteundantaget - trots sin starka legala position som en del av Unionens primärrätt – tenderar att undermineras av olika svårigheter och problem i samband med dess implementering i konkret lagstiftning och myndighetspraxis. Problemen handlar här främst om en kombination av (i) Ålands svårhanterliga position som både medlem och icke-medlem i Unionens olika strukturer, (ii) den gradvisa utvecklingen mot allt mer harmoniserade (och till åländska gränshandelsbehov ej anpassade) regler för den EU-interna handeln samt (iii) de begränsningar i möjligheterna till särskilda anpassningar av den nationella skattelagstiftningen för Åland i syfte att underlätta gränshandeln som frånvaron av åländsk kontroll över denna lagstiftning medför.

Hittills har de problem som detta gett upphov till inte varit så stora att de inte kunnat hanteras inom ramen för gällande kompetensfördelning, lagstiftning och myndighetsstruktur. Det kan dock inte uteslutas att utvecklingen på sikt leder till ökad press mot en förändring i Ålands skattestatus inom Unionen – alternativt en anpassning av lagstiftningsbehörighet och myndighetsstrukturer så att en till åländska förhållanden bättre anpassad hantering av problemen kan uppnås.

Avslutningsvis kan följande sammanfattande slutsatser om skattegränsen och den skattefria försäljningens betydelse för den åländska samhällsekonomin dras:

- Ett totalt avskaffande av skatteundantaget och därmed den skattefria ombordhandeln skulle generera en sjöfartskris med kraftiga efterfrågenedgångs- och omstrukturerings effekter för hela den åländska ekonomin.
- En bibehållen tax free-handel i kombination med pågående anpassningar i landpriserna och idag känt konkurrensläge för sjöfartsbranschen ger – allt annat lika – en långsiktig, men förhållandevis liten och därmed också hanterlig, tillbakagång inom den åländska ekonomin.

Motsvarande modellsimulering av ett 'tilläggs scenario' med utrymme för en aktiv skattepolitik i syfte att genom efterfrågestimulanser inom landnäringarna (inkl. turismen) motverka en negativ utveckling inom den åländska färjenäringen gav slutligen följande resultat:

- En sänkning av nivån på de indirekta skatterna på Åland skulle motverka – men inte eliminera – de negativa effekterna i ovanstående scenarier.

2 Inledning

Det åländska näringslivet domineras av sjöfarten. Vid ingången i det nya millenniet stod rederinäringen sålunda ensam för upp emot 40 procent av den åländska ekonomin. Under den senaste tioårsperioden har denna andel varierat från som högst nästan 44 procent (1994), och till som lägst drygt 36 procent (2000) av Ålands bruttonationalprodukt. Inom sjöfartssektorn handlar den volymmässigt överlägset största delbranschen om på tax free-ombordförsäljning i hög grad baserad färje- och kryssningstrafik på rutterna till och från Åland samt mellan Sverige, Finland och Baltikum. Den renodlade fraktsjöfarten bedrivs antingen under främmande flagg med internationella oljetransporter som främsta specialitet eller är specialiserad på den finska (och i viss mån svenska) exportindustrins transportbehov.

Det landbaserade näringslivet domineras av tjänstenäringsar med tyngdpunkt i delbranscher som turism, handel och bank- och försäkringstjänster, men också i vissa fall mer avancerad mjukvaruproduktion inom IT-sektorn med inriktning på företagets behov inom inte minst rederisektorn. En liten mer relativt avancerad industrisektor med tonvikt på livsmedel, plast- och medicinsk utrustning har också växt fram på Åland. Sammantaget står dessa 'landnäringsar' för ungefär samma andel av Ålands BNP som rederinäringen ensam gör.

Härtill kommer så den offentliga sektorn, som åtminstone sysselsättningsmässigt under senare år varit den snabbast växande delen av den åländska ekonomin. Den offentligt finansierade sysselsättningen utgör idag ungefär en tredjedel av de arbetsplatser som totalt genereras av den åländska ekonomin.¹ Den offentliga verksamheten står dock bara för ungefär en femtedel av den åländska ekonomins samlade produktionsvolym.

2.1 Det åländska skatteundantaget

Ålands speciella folkrättsliga status och utformningen av gällande självstyrelselag öppnade upp för möjligheten att Åland – på samma sätt som Färöarna och Grönland - kunde låta bli att följa med sin 'moderstat' in i den Europeiska unionen 1995. Till skillnad från de två västnordiska autonomierna² valde Åland dock efter en

¹ År 2001 var andelen 32,5 procent. Om man enbart utgår från de sysselsatta ålänningarna (exklusive de av åländska rederier ombordanställda som är bosatta utanför Åland) stiger denna andel till 37,5 procent.

² Grönland som erhöll sin autonomi förts några år efter Danmarks inträde i dåvarande EG, beslöt om utträde strax efter att man fått sin autonomi.

folkomröstning att följa med Finland (och Sverige) in i EU. Medlemskapet villkorades dock när det gällde jord- och näringsrättsskyddet samt möjligheterna att via fortsatt tax free-försäljning ombord på färjor i trafik till och från Åland säkra basen för en livskraftig ö-ekonomi. Den skattefria ombordförsäljningen uppfattades nämligen som hörnstenen i det koncept med täta och billiga sjötransporter, välbetalda rederiarbetsplatser samt hög aktivitetsnivå inom finans- och försäkringssektorn som ålänningarna utvecklat under sedan slutet av 1950-talet och fram till EU-anslutningen i mitten av 1990-talet.

Resultatet av detta blev att Åland inträdde i Unionen 1995 i enlighet med bestämmelserna i ett särskilt protokoll som bilades det finländska anslutningsfördraget.³ I detta protokoll specificeras undantagen för Åland rörande jord- och näringsrättsskyddet samt möjligheterna att fortsätta tax-free trafiken till och från Åland. Den metod som användes för att säkra fortsatt skattefri ombordförsäljning på trafiken till/från Åland var att man ställde Åland utanför all framtida unionsomfattande reglering av den indirekta beskattningen.⁴ Detta medförde att Åland i princip blev ett 'tredje land' i beskattningshänseende, något som i sin tur möjliggjorde fortsatt skattefri försäljning i anslutning till transporterna till/från Åland (även flyg) i enlighet med det internationella regelverket för tredjelandshandel.

Protokollet utgör en del av Unionens primärrätt. Detta innebär att undantagsbestämmelserna för Åland inte kan inskränkas eller ändras på annat sätt än genom s.k. fördragsrevision. Detta gäller generellt för fördragsprotokollet som sådant. Beträffande protokollets bestämmelser om just skatteundantaget är situationen dock mer komplicerad. Dessa kan nämligen enligt fördragstexten justeras av EUs finansministerråd på förslag av Kommissionen om denna anser att undantaget "med tanke på sund konkurrens och /EUs/ egna intäkter"⁵ inte längre kan anses vara befogat. Ministerrådet skall i så fall fatta beslut i enlighet med bestämmelserna i EG-fördraget, något som i praktiken kräver enhällighet i rådet eftersom all skatterätt inom EU kräver detta.

2.2 Skatteundantagets konsekvenser

Syftet med skatteundantaget, alltså att kunna bibehålla den skattefria ombordförsäljningen på färjorna till och från Åland, har uppnåtts. Den täta och högkvalitativa transportinfrastrukturen kring Åland har därmed kunnat bibehållas – och i vissa fall till och med utvidgats med ny trafik. Undantaget innebar i realiteten även

³ Protokoll nr 2 om Åland. Se bilaga 1.

⁴ Se artikel 2 i Ålandsprotokollet.

⁵ Punkt b) i protokollets andra artikel.

introduktionen av skattefriförsäljning på rutten Åland-Finland, något som inte varit möjligt tidigare.⁶

Men skatteundantaget har även medfört andra och ur åländsk synpunkt mer problematiska effekter. Det faktum att Åland inte ingår i Unionens skatteteritorium har sålunda inneburit en skatteadministrativ gräns gentemot EUs medlemsstater. Med ett par års fördröjning implementerades denna gräns även i förhållande till Finland 1997. Konsekvensen av det faktum att Åland inte ingår i Unionens skatteteritorium är att all handel med Åland måste betraktas som 'tredjelandshandel' och därför skall hanteras enligt gällande regler för EU-extern handel. I realiteten innebär detta att all in- och utförsel över Ålands gränser från/till övriga EU (inkl. Finland) i princip kräver ett särskilt förfarande där skatter och avgifter lyfts av och på varan i enlighet med regelverket för handel mellan EU och omvärlden. När det gäller beskattningen av tjänster gäller dock att handeln mellan Åland och Finland i praktiken inte påverkats, huvudsakligen på grund av det faktum att det är samma skatteuppbördsmyndighet på båda sidor om den formella skattegränsen.

Det här har inneburit att den harmonisering av skatte- och gränspassagehanteringen i handeln mellan EU-länderna som Unionen åstadkommit inte gäller för handeln med Åland. I realiteten kan det i vissa fall till och med vara så att åtgärder i syfte att underlätta den EU-interna handeln medför ytterligare svårigheter och problem för den åländska handeln med omvärlden – åtminstone för mindre aktörer med små och oregelbundna transaktionsvolymmer.

Skattegränsen har alltså inte bara haft positiva effekter på den åländska ekonomin genom dess betydelse för rederinäringen och den sjöburna transportinfrastrukturen, den har också medfört administrativa och logistiska kostnader i samband med den externa handeln. Även om dessa enligt hittills gjorda analyser mer än väl uppvägs av de positiva effekterna inom den åländska ekonomin som helhet, så kan dessa vara väl så besvärande för enskilda företag och vissa särskilt drabbade näringar.

2.3 Skatteundantaget och framtiden

Det faktum att skatteundantaget inte enbart haft positiva ekonomiska effekter utan också genom sin implementering med hjälp av en administrativskattegräns haft och fortsättningsvis har en del negativa bieffekter, har lett till kritik och i vissa fall även ett direkt ifrågasättande av skatteundantaget. Detta har i sin tur lett till politiska förhandlingar och diskussioner mellan företrädare för självstyrelsen och statsmakten om

⁶ Observera att detta inte gäller den samhällsdrivna mer lokalt inriktade färjtrafiken i skärgården mellan Åland och sydvästra Finland.

möjligheterna att genom förenklingar i de administrativa rutinerna vid handel över skattegränsen göra skattegränsen i princip helt 'osynlig' för de berörda aktörerna. Diskussioner har även förts med berörda svenska myndigheter för att uppnå största möjliga smidighet i handeln västerut.

Dessa diskussioner har lett fram till förbättringar i systemen. Det faktum att Åland genom sin egen postmyndighet själv kontrollerar en central aktör i gränshandeln även haft en klart positiv effekt på möjligheterna att genomföra en del betydelsefulla förenklingar i gränshandelshanteringen – framför allt beträffande handeln Åland-Finland. Många problem med skattegränsen för handeln med Åland har dock bestått, varför även krav på avskaffande av hela skatteundantaget med jämna mellanrum förts fram från de delar av näringslivet som upplevt de mest påtagliga olägenheterna med undantaget, inte minst då inom de mer exportinriktade delarna av den åländska småindustrin – men även inom handeln.

Under senare tid har skatteundantagets betydelse för den framtida åländska ekonomin ytterligare aktualiserats genom:

- Den under senare år successiva liberaliseringen av införselreglerna för alkoholhaltiga varor till Finland/Sverige ledde från den 1 januari 2004 till att införseln från andra EU-länder i stort sett blir fri. Detta har i sin tur lett till en kraftfull press mot sänkta priser inom de svenska och finska alkoholmonopolen, något som så sent som den 1 mars i år resulterade i en påtaglig sänkning av de finska alkoholpriserna – vilket i sin tur tvingat fram prissänkningar och därmed minskade marginaler i tax free-försäljningen ombord på de åländska fartygen.
- Utvidgningen av EU till nya medlemmar på andra sidan Östersjön, något som också kan komma att påverka de framtida förutsättningarna för den åländska färjenäringen.
- Ett växande konkurrenstryck mot den åländska och finländska färjnäringen från förmånligare register i Baltikum och eventuellt också andra delar av EU
- En utveckling av regelverket för EU's inre marknad samt handeln med tredje länder som i värsta fall kan komma att försvåra snarare än förenkla hanteringen av handeln över den åländska skattegränsen
- Ökad politisk samstämmighet (men inte full enighet) inom Åland om behovet att utvidga självstyrelsens behörighet till åtminstone delar av skatteområdet

2.4 Denna rapport

I föreliggande rapport analyseras det åländska skattundantaget och dess konsekvenser för den åländska samhällsekonomin i allmänhet och sjöfartsnäringen i synnerhet. Analysen rör även de förändringar i förutsättningarna för tax free-försäljningen samt skatteundantagets konsekvenser för Ålands handel med omvärlden som utvecklingen av Unionens regelverk, EU-anpassningen av alkoholbeskattningen och utvidgning i öst ser ut att innebära under de närmaste åren. Syftet är att på så sätt öka kunskapen om vilken typ av förändringar som kan bli aktuella i framtiden. Analysen av utvecklingen och av de ekonomiska konsekvenserna av olika utvecklingsalternativ skall dock inte ses som någon form av framtidprognos utan snarare som ett redskap för att höja handlingsberedskapen för i sammanhanget viktiga beslutsfattare inom och utanför Åland.

Rapporten inleds nedan med en genomgång av verksamhetsförutsättningarna inom den för den åländska ekonomin så centrala rederinäringen (kapitel 3). Fokus ligger här på skatteundantagets betydelse för verksamheten samt en genomgång av några av de närmaste årens förändringar i näringens allmänna konkurrensförutsättningar.

Därefter följer i kapitel 4 en redogörelse för och närmare analys av de olika effekterna för landnäringarna som skatteundantaget medfört. Här utnyttjas en för ÅSUB delvis ny analysteknik i form av datasimuleringar inom ramen för en nyframtagen allmän jämviktsmodell för den åländska samhällsekonomin. I kapitel 5 analyseras så förutsättningarna för den långsiktiga stabiliteten i det åländska skatteundantaget och de olika typer av problem i den åländska skattepositionen som eventuellt kan leda till ett ökat tryck i riktning mot en revidering eller till och med avskaffande av undantaget.

I kapitel 6 och 7 redovisas resultaten av ett antal simuleringar enligt samma modellteknik som användes i analysen av skatteundantagets effekter på landekonomin. Den här gången gäller dock simuleringarna två särskilt konstruerade scenario-alternativ för skatteundantagets framtida status - samt att via en aktiv skattepolitik utnyttja dess potential även inom den åländska landekonomin.

I kapitel 8 slutligen diskuteras slutligen kortfattat några av de konklusioner som kan dras av det underlagsmaterial och de resultat som framkommit inom ramen för denna studie. Några direkta policyrekommendationer innehåller rapporten dock inte.

3 Verksamhetsförutsättningarna för den åländska färjsjöfarten

Ingenstans i världen har en så högklassig och välutvecklad passagerar- och bilfärjetrafik som den i Östersjön utvecklats. Kombinationen av passagerar- och godstransporter har varit ett rationellt sätt att säkerställa året om transporter med höga avgångsfrekvenser mellan de glest befolkade nordiska länderna. Trafiken på ruten Sverige-Åland-Finland torde vara ett paradexempel på detta. Till skillnad från andra färjrutter i övriga delar av Europa har möjligheten till skattefri ombordförsäljning (s.k. *tax- eller duty-free* handel) här varit avgörande. Denna har nämligen bidragit till ständigt växande passagerarvolym som i sin tur subventionerat en frekvent och mer nyttoinriktad godstrafik även på rutter där den mer renodlade transportefterfrågan egentligen inte motiverar detta. På grund av passagerarberoendet kännetecknas Östersjötrafiken av betydande variationer - över säsongerna såväl som över olika veckodagar. Färjrederierna har dock genom en ständig utveckling av 'passagerarkonceptet' delvis lyckats utjämna dessa säsongvariationer och trygga en högfrekvent trafik året om.

För regionerna och staterna kring Östersjön är färjesjöfarten idag en av grundpelarna för en fungerande transportinfrastruktur. Idag transporteras närmare 30 procent av den finska utrikeshandeln (mätt i varuvärde, i varuvolum/ton handlar det om ca 5 procent) på passagerarfärjor. Under åren 1996 till 2003 växte passagerarsiffrorna enbart på rutterna till/från Finland och Åland från 14 till nästan 16 miljoner resenärer. Färjtrafiken på Estland har vuxit mycket snabbt under senare år och är nu uppe i över 6 miljoner passagerare.⁷

Inom den östersjöbaserade färjnäringsen intar åländsk sjöfart en ledande position. Några få rederiföretag med huvudkontor i Mariehamn bär upp hela den åländska färjnäringsen. En närmare analys av ägarförhållanden och dotterbolagsstruktur bland dessa rederier visar att näringsen i realiteten kontrolleras av två olika företagsgrupperingar med tre separata större rederiaktiebolag. Även om huvuddelen av dessa operatörer återfinns inom färjtrafiksektorn (som kombinerar passagerare med bilar/lastbilar) finns även inslag av mera renodlad kryssningstrafik, alltså med fartyg som är helt inriktade på nöjeskryssningar med icke-bilburna passagerare.

Färjflottan förnyades kraftigt under 1980- och början av 1990-talen och är planerad och

⁷ Uppgifterna gällande Estlandstrafiken finns i "Statistical Yearbook of Estonia 2003". Data om passagerarflödet till/från Finland och Åland finns i de för uppgifterna aktuella årliga utgåvorna av "Statistisk årsbok för Åland" och "Statistisk årsbok för Finland".

byggd för Östersjöförhållanden. Det åländska passagerar- och färjetonnaget omfattar idag 10 enheter på sammanlagt på närmare 220.000 BT eller ca 55.000 DWT (exkl. två under utländsk flagg). Färjorna kan idag ombesörja en tidtabellsenlig trafik även under vinterförhållanden utan isbrytarassistans.

Fartygsinvesteringarna har varit mycket stora och därtill gjorts i ett läge där det varit svårt att förutse den kommande EU-avvecklingen av den skattefria ombordförsäljningen på de rutter mellan Sverige och Finland som inte berör Åland. Huvuddelen av tonnaget är dessutom särskilt framtaget för östersjöförhållanden, och kan därför vara svårt att avyttra eller flytta till nya rutter med helt andra kommersiella och klimatmässiga förutsättningar.

Sjöfartens, och särskilt då färjrederiernas, betydelse för den åländska ekonomin kan knappast överskattas. Som ett talande exempel på detta kan nämnas att rederisektorn år 2002 stod för drygt 40 procent av omsättningen och närmare 50 procent av den redovisade vinsten inom den privata företagssektorn på Åland.⁸

3.1 Skatteundantagets betydelse för rederiernas verksamhetsförutsättningar

Den skattefria ombordförsäljningen står för idag omkring hälften av de åländska färjrederiernas omsättning, en intäkt som ensam täcker näringens stora kapitalkostnader och hela den landbaserade försäljningsorganisationen. Om man till den rena tax free-försäljningen lägger ombordförsäljningen i restauranger, kiosker etc stiger andelen av färjnäringsens totalomsättning till över 70 procent. Resterande knappa 30 procent gäller passagerarinkomster från biljettförsäljning, paketreseförsäljning och fraktintäkter. I absoluta volymsiffror innebar detta att butiks- och restaurangförsäljningen ombord på det hemmaflaggade åländska färjetonnaget år 2002 uppgick till ca 350 miljoner euro (2,1 miljarder mk).⁹ Det här betyder att den skattefria ombordförsäljningen ensam står för upp emot en fjärdedel av omslutningen inom hela den åländska ekonomin.¹⁰

Om man ser till den skattefria ombordförsäljningens bidrag till det inom rederierna genererade ekonomiska överskottet växer dess betydelse ännu mer. Exakt hur stor del av den redovisade vinsten inom färjnäringsen som genereras av tax free-försäljningen har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning få fram. En indikation på dess betydelse är dock att nettoöverskottet genererat av en medelstor färja eller ett kryssningsfartyg idag torde vara 10 – 15 gånger större än avkastningen från en

⁸ ”Bokslutstatistik för företag 1999-2002” ÅSUB Statistik 2004:5.

⁹ De refererade bruttoförsäljningssiffrorna är hämtade från Statistikcentralens fartygsbaserade databas rörande finsk och åländsk sjöfart. Observera att försäljningen ombord på i utlandet (Sverige) registrerat åländskt färjetonnage inte ingår i dessa siffror.

¹⁰ ÅSUB Statistikmeddelande, Nationalräkenskaper 2004:1.

toppmodernt åländskt lastfartyg.¹¹ I klartext innebär detta att åländsk rederinäring – åtminstone med nuvarande inriktning och ekonomiska tyngd – står och faller med möjligheten till skattefri ombordförsäljning.

Det är viktigt att i detta sammanhang betona att lönsamheten i den skattefria ombordförsäljningen inte enbart bygger på de höga alkoholskatterna på närmarknaderna i land. Även vid ett fullständigt avskaffande av alkoholbeskattningen i Sverige och Finland, något som inte ter sig särskilt sannolikt, kvarstår nämligen befrielsen från övriga varuskatter (moms). Detta är sannolikt i sig en tillräcklig förutsättning för fortsatt kommersiell färjrederiverksamhet, dock enligt ett mera 'bantat' koncept och under förutsättning att driftsvillkoren i övrigt är likvärdiga med konkurrerade tonnage under annan flagg (se vidare nedan).

Den ekonomiskt högavkastande ombordförsäljningen får även andra positiva effekter för åländsk rederinäring. Framför allt möjliggör den låga biljettpriser och hög turtäthet året runt, något som i sin tur stimulerar efterfrågan på marknaden för den typ av transporter som rederierna producerar. Under lågsäsong närmar sig sålunda i vissa fall biljettpriserna på rutterna till och från Åland noll. Samtidigt är turlistan sådan att den ger regelbundna, täta och prismässigt konkurrenskraftiga godstransporter för det åländska näringslivet året runt enligt 'löpande band-principen' – något som knappast förekommer för något annat samhälle med motsvarande insulära lokalisering.¹²

Under högsäsong servas det åländska samhället för närvarande med hela 27 dagliga färjanlöp, vilket måste betraktas som en internationellt sett mycket hög turtäthet med beaktande av den åländska marknadens storlek. Ännu mer anmärkningsvärt är dock att turtätheten är nästa lika stor under lågsäsongen med 22 anlöp per dygn, alltså en nedgång med bara fem hamnanlöp. En annan intressant iakttagelse är att mer än hälften av dessa anlöp görs med tonnage från åländska rederier.¹³

3.2 Konkurrenssituation och marknadsförutsättningar

Efter ett antal år med jämfört med konkurrerande EU-register/flaggor klart sämre verksamhetsförutsättningar, ser det nu ut som om det åländska färjtonnaget kan se fram emot en period med betydligt bättre konkurrensvillkor. Grundproblemet har tidigare varit den finska statsmaktens ovilja att anpassa sjöfartspolitikerna till de riktlinjer som anammats inom övriga EU. Den kombination av internationellt sett höga löner, skatter

¹¹ Enligt källor inom åländsk rederinäring.

¹² Här bör dock noteras att viss linjetrafik utan tax free-intäkter sedan några år tillbaka upprätthålls mellan Åland och det finska fastlandet.

¹³ Uppgifterna över rederiernas dagliga anlöp till Åland gäller här 2004. Högsäsongsuppgifterna (inkl. nystartade Tallink) gäller juli månad och lågsäsongsuppgifterna januari samma år.

och sociala avgifter som inom konkurrerande registerländer (t ex Tyskland, Danmark, Norge och Sverige) under åren före och kring millennieskiftet ledde till aktiva statliga insatser för att säkra den egna sjöfartens verksamhetsmöjligheter, är först nu på gång för den finska och åländska färjsjöfarten.

De åtgärder som det huvudsakligen handlat om är statliga återbetalningar av de skatter som genererats av rederierna i form av olika typer av löneskatter och sociala avgifter¹⁴ samt införande av en mer förmånlig bolagsskatt.¹⁵ Ett annat sätt att minska kostnadstrycket och öka konkurrenskraften för det egna tonnage har varit justeringar i arbetslagstiftningen samt att öka möjligheterna för rederierna att rekrytera billigare arbetskraft från tredje land. När skillnaden mellan den finska och den svenska sjöfartspolitikerna med avseende på denna typ av statliga åtgärder var som störst (i slutet av 2001) låg kostnadsnivån för en åländsk färja i genomsnitt 40 procent över motsvarande svenskflaggade tonnage.

Under senare år har den finska regeringen dock gradvis, om än med stor tveksamhet och som en reaktion på utvecklingen i omvärlden snarare än som en offensiv strategi för att utveckla näringen, infört lättnader i färjrederiernas kostnadsbörda som i dagsläget innebär att kostnadsnackdelen i förhållande till svensk flagg halverats till ca 20 procent.

I samband med behandlingen av 2004 års budget fattade regeringen dock beslut om att från och med 2005 gå in för ett system för återbetalning av sociala avgifter och löneskatter som gör att åländska (och finska) färjrederier i stort sett kan verka på samma kostnadsnivå som sina svenska konkurrenter. Det handlar dock här om en begränsad tidsperiod på fem år som alltså kan omprövas. Någon riktigt stabil och långsiktigt säker sjöfartspolitik miljö kan de åländska rederierna alltså fortfarande inte påräkna. Någon reform av rederibeskattningen i enlighet med vad som gäller i många av EU's sjöfartsländer har heller inte genomförts – och är inte heller planerad. Detta gäller dock även för Sverige, och nuvarande regelverk är inte så oförmånligt att en reform i dagsläget skulle vara avgörande för näringens konkurrenskraft.

3.3 De närmaste årens problembild

Den förbättrade konkurrenssituation som de åländska passagerarrederierna nu trots allt

¹⁴ I sin mest utvecklade form ger detta en form av 'nettolönesystem' där i stort sett alla inbetalningar eller återbetalningar av skatter och sociala avgifter avskaffas.

¹⁵ Vanligast är här att den normala bolagsskatten ersätts med en form av årlig 'avgift' som är relaterad till tonnagesstorlek snarare än vinstvolym. Andra mer traditionella metoder är olika typer av förmånliga avskrivnings- och reserveringsregler vid fartygsinvesteringar. För en närmare beskrivning av de i Europa vanligaste systemen för att stödja det egna tonnageets konkurrenskraft i kostnadshänseende, se t ex "Sjöfartspolitik program för Åland 1999." Ålands Landskapsstyrelse 1999.

ändå tycks stå inför, innebär dock ingen garanti för näringens överlevnad. Flera faktorer i framtidsbilden gör att näringens verksamhetsförutsättningar - åtminstone på lite längre sikt – knappast kan anses vara säkrade. Av särskild vikt för utvecklingen under de närmaste åren framstår fyra olika, men ändå nära sammanhängande, förändringsfaktorer vilka alla kommer att påverka de åländska färjrederiernas verksamhetsbetingelser, nämligen:

- De sänkta alkoholskatterna i Sverige och Finland
- Den skärpta konkurrensen från nya aktörer på tax free-rutterna via Åland
- EU-utvidgningens effekter inom sjötransportmarknaden
- Det åländska skatteundantagets långsiktiga status

I och med att tiden för de svenska och finska övergångsreglerna med begränsningar i införseln av i övriga EU inköpt (lågbeskattad) alkohol nu gått ut, tvingas dessa två länder till en anpassning nedåt av sin alkoholbeskattning. Detta har redan skett i Finland där en 40-procentig sänkning av beskattning på starksprit plus en del övriga justeringar i beskattningen av drycker med lägre alkoholhalt i mars månad innevarande år ledde till en genomsnittlig sänkning av prisnivån i konsumentledet för samtliga alkoholdrycker med 17 procent.¹⁶ Även Sverige har under de senaste åren gjort vissa justeringar neråt i sin alkoholbeskattning, men hittills inte alls lika långtgående som i Finland. Mycket tyder dock på att Sverige inte kan stå emot trycket mot större alkoholprissänkningar från en snabbt växande gränshandel.

Eftersom tax free-priserna på rutterna via Åland sätts i förhållande till de lägsta landpriserna i omkringliggande regioner betyder detta i realiteten att rederierna är tvungna att följa med neråt i sina priser - något som i sin tur sänker marginaler och intäktsnivåer i den för verksamheten så avgörande ombordhandeln med den här typen av varor. Föga överraskande har också aktörer på rutterna kring Åland inför den kommande högsäsongen sänkt sina tax free-priser i ungefär motsvarande grad som sänkningarna på de finska landpriserna (10-20 %).

Ytterligare en faktor att beakta i detta sammanhang är EU-utvidgningens konsekvenser för möjligheterna att införa beskattad men ändå med nordiska mått mätt billig sprit till Finland och Sverige. Det handlar här främst om Estland, men även i varierande grad om Lettland, Litauen och Polen, från vilka det efter deras medlemskap den 1 maj 2004 blev möjligt att införa praktiskt taget obegränsade mängder lågprissprit för privat bruk. Priset på denna är i dagsläget så lågt att det förmodligen krävs ytterligare en anpassning nedåt i tax free-priserna för att klara bibehållen konkurrenskraft för ombordförsäljningen. Samtidigt är det viktigt att notera att de riktigt låga landpriserna i de nya medlemsstaterna gäller huvudsakligen de produkter som man själv producerar, alltså

¹⁶ Se ÅSUB Statistikmeddelande, KPI 2004:3.

främst vodka, vissa likörer samt öl.

Till detta kommer så det faktum att EU-utvidgningen innebär att all tax free ombordförsäljning på de för åländska rederier under senare år allt viktigare rutterna mellan Finland och Estland slopas. Detta ger utan tvekan ett ordentligt avbräck i intäkter och lönsamhet på dessa rutter. På rutterna från Estland till Sverige kan dock den skattefria ombordförsäljningen fortsätta tack vare möjligheten till invikning till Åland, något som också lett till nyetablering av ett konkurrerande estniskt rederi på ruten Tallinn-Mariehamn-Stockholm. Enligt detta rederis egna uppgifter är det, trots den billiga estniska landspriten, möjligheten till tax free-ombordförsäljning som skapar lönsamheten för denna rutt.¹⁷

En för rederierna mer positiv effekt av EU-utvidgningen är att 'lågprisalternativet' på alkoholprodukter från de nya medlemsstaterna genererar en välkommen förstärkning av efterfrågan på sjöburna passagerartransporter mellan Sverige/Finland och de nya medlemsstaterna.

EU-utvidgningens effekter på den åländska sjöfarten och dess konkurrensläge handlar emellertid inte bara om nya prisförutsättningar och reducerade marginaler inom tax free-försäljningen. Den avveckling av gällande *cabotage*begränsningar som detta medför, innebär nämligen också att de EU-interna sjötransportmarknader i Sverige och Finland som är så viktiga för åländsk rederiverksamhet nu öppnas upp för nya lågprisaktörer från andra sidan Östersjön. Detta gäller för såväl last- som passagerartrafiken, något som alltså ytterligare skärper det konkurrenstryck inom sjötransportmarknaden som – vilket framgått ovan - redan tagit sig uttryck i en första estnisk nyetablering på en av rutterna till/från Åland.

Eftersom några mer betydande kostnadsfördelar inte längre kan nås genom åländska utflaggningar till närliggande Sverige, så kan den växande konkurrensen från de nya EU-ländernas lågkostnadsregister – förutom via normala konkurrensförstärkande åtgärder som rationaliseringar, marknadsföring etc – i princip bara mötas på nedanstående tre olika sätt:

En första tänkbar lösning skulle sålunda vara att öppna upp för möjligheten att anställa billigare ombordpersonal från tredje land, något som nyligen också genomförts beträffande servicepersonalen (inte driftspersonalen på däck och i maskin) ombord på en av de finländska rederiernas färjor. Detta skulle medföra en sänkning av de totala bemanningskostnaderna för en typisk åländsk färja med 30 till 40 procent, och därmed ge ett helt annat kostnadsläge och konkurrenskraft för rederiet i fråga. I det ovan nämnda fallet handlar det dock inte om trafik på någon finsk (eller ens nordisk) hamn,

¹⁷ Uttalande i pressmeddelande i februari 2004 undertecknat av rederiets VD.

något som är en förutsättning inom ramen för nuvarande lagstiftning.

En annan möjlighet skulle kunna vara att via dotterbolag eller på annat sätt etablera rederiverksamhet för färjtrafik på de åländska rutterna i något av de nya EU-länderna enligt de villkor som där gäller. Detta alternativ blockeras dock av sjöfackets vägran att acceptera trafik på finska hamnar med t ex estniskt tonnage där det kan påvisas att åländska/finländska ägare har en dominerande ställning.¹⁸

Ett tredje alternativ för att uppnå större konkurrenskraft i kostnadshänseende skulle vara förhandlingar med facket om direkta lönesänkningar med i dag ombordanställd personal. Inte heller detta är någon särskilt lätt väg att gå med tanke på de fackliga traditioner som gäller inom branschen. Det bör dock här noteras att senare års löneuppgörelser för servicepersonalen ombord på färjorna faktiskt inneburit en sänkning av bruttolönekostnaderna för denna grupp med 6-7 procent.¹⁹

EU-anpassningen av de nordiska ländernas alkoholbeskattning i kombination med den nyligen genomförda EU-utvidgningen medför alltså en jämfört med tidigare epoker mer svårbemästrad verksamhetsmiljö för den åländska färjnäringsen. Den nya situationen karaktäriseras av en – trots de anpassningar och förbättringar i den finska sjöfartspolitikerna som nu är på gång – skärpt konkurrenssituation med etableringar av nya aktörer med en helt annan kostnadsnivå från de nya medlemsstaterna, samtidigt som marginalerna på produkterna i den skattefria ombordförsäljningen pressas nedåt.

Hotbilden förstärks därtill på litet längre sikt av det faktum att det åländska skatteundantaget, och därmed också hela den skattefria ombordförsäljningen på rutterna via Åland, av och till utsätts för kritik och diskussioner om dess lämplighet och motivering – inte bara inom delar av det landbaserade åländska näringslivet (jfr kapitel 2 och 4) - utan även av betydligt tyngre aktörer i omgivande länder (Finland och Sverige). Som kommer att framgå senare i denna rapport skulle ett sådant scenario gå vida utöver den åländska färjnäringsens framtid och beröra hela den åländska samhällsekonomin.

¹⁸ Trafiken skulle helt enkelt sättas i blockad och därmed omöjliggöras på alla tax free-rutter via Åland. Detta gäller uttryckligen enbart rederier med någon form av finländskt ägande. Det estniska rederi som tidigare nämnts i texten och som nu utan åtgärder från det finska facket inleder trafik rutter via Åland har sålunda betydande inslag av ägarintressen utanför Estland, bl a i EU-länder som Tyskland och Norge.

¹⁹ Detta genomfördes i 2001 års kollektivavtal och gällde primärt den ombordanställda servicepersonalen. I detta sammanhang kan det noteras att lönenivåerna för ombordanställd servicepersonal till sjöss enligt data från Sjömanspensionskassan och Servicearbetsgivarförbundet ligger 40 – 50 procent högre än motsvarande yrken på land inom hotell och restaurangbranschen.

4 Den åländska landekonomin och skatteundantaget

I det föregående kapitlet granskades skatteundantagets roll och klart positiva effekter för den näring som är mest direkt berörd, alltså rederibranschen. I det följande skiftas analysens fokus från skatteundantagets främsta vinnare till dess betydligt mer blandade effekter inom övriga delar av näringslivet, alltså den landbaserade delen av Ålands ekonomi.

Allmänt sett kan man urskilja tre typer av 'skatteundantagseffekter' på de landbaserade företagens verksamhetsförutsättningar. Två av dessa kategorier av effekter är i huvudsak positiva, medan den tredje är genuint negativ. De två mer positiva typerna av effekter handlar dels om skatteundantagets betydelse för den sjöburna transportinfrastrukturen och dels om den tax free-baserade färjtrafikens efterfrågehöjande effekter för de landbaserade näringarna. De negativa effekterna är naturligtvis det redan i inledningskapitlet nämnda faktum att undantaget även inneburit att Åland fått en form av skattegräns mot övriga EU, något som i sin tur medfört administrativa och logistiska barriäreffekter som höjt transaktionskostnaderna vid handel mellan Åland och omvärlden.

4.1 Skattegränsens kostnadsdrivande effekter

Det åländska EU-undantaget implementerades i praktiken genom införande av en skatteadministrativ gräns mellan Åland och resten av Unionen i mars 1997. Då skatteundantaget infördes skapade det betydande initiala 'chockeffekter' i den åländska handeln med Finland, som ju fram till dess fungerat som en helt gränslös inrikeshandel. I handeln med övriga EU, och då närmast Sverige, uppstod inte samma påtagliga förändring. Här låg den negativa effekten inte i några nya administrativa bördor, utan snarare att man genom denna gick miste om de förenklingar i handeln som EU-medlemskapet annars skulle ha inneburit.

De negativa effekterna av skattegränsen var inte bara av psykologiska skäl särskilt markanta under den första tiden efter dess implementering. Den negativa bilden av dess effekter förstärktes också av att tar tid att informera om Ålands handelsmässiga särställning till utomstående affärskontakter, samt att hanteringen av skattegränsen i många fall krävde vissa nyinvesteringar av engångskaraktär i programvaror och administrativa system.

Skattegränsens negativa gränskostnadseffekter gäller framför allt varuhandeln. Handeln med tjänster regleras på annat sätt, och tjänsteutbytet mellan Åland och Finland berörs i dagsläget inte alls av det skatteundantaget. Utrikestjänstehandeln med övriga EU berörs dock i vissa fall på ett liknade negativt sätt som varuhandeln.

Tidigare beräkningar av skattegränsens kostnader

Ungefär ett år efter det att skattegränsen upprättades genomförde ÅSUB en företagsenkätbaserad kartläggning och analys av de direkta merkostnader i den externa varuhandeln som den nya gränsen medfört.²⁰ Enligt den här utredningen uppgick kostnaderna för skattegränsen under 1998 till drygt 16 miljoner mk, alltså omkring 2,8 miljoner euro. Övriga tänkbara men mycket svårkvantifierade negativa kostnadseffekter som har att göra med eventuell nedgång i handeln, förlorade externa marknadsandelar genom 'krångel' i handeln med Åland etc är inte medtagna i denna kalkyl.

Om man bryter ned totalkostnaderna för skattgränsen på övergripande näringssektorer fås följande resultat:

Tabell 1: Direkta skattegränskostnader i den externa handeln 1998 (euro)

Näringssektor	Euro (ca-belopp)
Primärnäringsar och livsmedelsindustri	94.000
Övrig tillverkningsindustri	696.000
Bygg, el och vatten	128.000
Handel	1.608.000
Tjänster	326.000
Totalt 1998	2.800.000

Som framgår av tabellen ovan ligger de överlägset största kostnadseffekterna av skattegränsen inom handeln som enligt denna kalkyl ensam får bära hela 57 procent av skattegränsens kostnader. Industrin kommer här på andra plats med en kostnadsandel på 25 procent. Tillsammans står alltså dessa två sektorer ensamma för över 80 procent av skattegränsens negativa kostnadseffekter. Dessa två branschers problem med skattegränsen bekräftas även av de företagsenkäter som ÅSUB gör i samband med sina konjunkturöversikter. Här framgår nämligen att det genomgående är företagen inom just dessa två näringar som märks mest när det gäller klagomål på de olägenheter i handeln som skattegränsen medfört.

Materialet i ÅSUBs företagsbaserade skattegränsundersökning genomgicks och

²⁰ "Det åländska skatteundantaget inom EU. Effekter för företag, branscher och samhällsekonomi." ÅSUB Rapport 1999:1.

utvecklades därefter ytterligare i en arbetsgrupp med företrädare för landskapsstyrelsen, näringslivet och ÅSUB.²¹ Resultatet blev en revidering nedåt av framfört allt skattgränsens kostnadseffekter i handeln med Sverige. De totala mätbara skattegränskostnaderna för 1998 reducerades därmed av arbetsgruppen från drygt 16 till strax under 13 miljoner mk, alltså ca 2,2 miljoner euro. Någon fördelning av den reducerade totalkostnaden på branschnivå gjordes dock inte med hänvisning till att revideringen såg ut att ge ett relativt jämt utfall över näringslivet som helhet. Man kan alltså utgå från att kostnadsfördelningen mellan de olika branscherna inte i nämnvärd grad påverkades av reduktionen i totalkostnaden.

En trendskrivning av den (reviderade) företagsenkätbaserade kalkylen gällande skattegränsens bruttokostnader för 1998 har gjorts av ÅSUB. Den här framskrivningen ger vid handen att dessa två år senare totalt sett skulle ha stigit till 14,4 miljoner mk eller 2,4 miljoner euro. Om hänsyn tas till det faktum att den ursprungliga kalkylen även innefattade en del initiala investeringskostnader i ny datasystem etc som inte längre torde vara aktuella, så sjunker kostnadsnivån till ca 2,2 miljoner euro. Detta motsvarar knappt 9 procent av de totala transaktionskostnaderna vid den gränsöverskridande ålandshandeln - resten är alltså mer eller mindre rena transportkostnader.

I framskrivningen har hänsyn tagits till de administrativa förenklingar som företag och myndigheter introducerade åren efter skattegränsens införande samt det faktum att handelsvolymen ökat en del sedan den första 'basmätningen' 1998 genom ökad befolkning och större aktivitetsnivå och volym inom den åländska ekonomin.²² Observera återigen att detta alltså handlar om en kalkyl som enbart tar hänsyn till skattegränsens kostnadssida. Resultatet skall med andra ord inte förväxlas med de totala samhällseliga nettoeffekterna av skattegränsen.

Skattegränsens samhällsekonomiska kostnaderna enligt ny modellsimulering

I denna utredning har ÅSUB använt sig av en helt ny och betydligt mer avancerad metod för att ytterligare säkra kunskapen om skattegränsens kostnader och makroekonomiska effekter i termer av påverkan på totalefterfrågan, välfärd, konsumtion, varuhandel, BNP-volym m.m. Här handlar det alltså inte längre enbart om de direkta kostnader som uppstår vid själva gränspassagen utan också om vilka indirekta spridningseffekter inom den åländska samhällsekonomin som helhet som dessa transaktionskostnader ger upphov till. Även i detta fall är dock kalkylen avgränsad till skattegränsens kostnadssida.

På basen av en för Åland särskilt framtagen allmän jämviktsmodell har en statistisk

²¹ ”Skattegränskostnaderna för åländska företag.” Åländsk Utredningsserie 1999:7.

²² Ålands BNP växte sålunda i reala termer (fasta priser) mellan 1998 och 2000 med 4,5 procent. ÅSUB Statistikmeddelande, Nationalräkenskaper 2004:1

modellering av vad som skulle hända inom den åländska ekonomin om skattegränsen försvann genomförts. I modellen lyfts de direkta skattegränskostnaderna på 2,2 miljoner euro bort från de totala transaktionskostnaderna. Scenariot är alltså här en situation där skatteundantaget (med dess positiva effekter främst för sjötransportsektorn) kvarstår oförändrat, men att skattegränsen omvandlas till en rent juridisk konstruktion utan några som helst administrativa eller andra effekter på gränshandeln. Skattegränsen skulle i formell mening kvarstå men i praktiken göras helt 'osynlig'. Frågeställningen är alltså vilka kostnadsbesparingar i handeln och därmed också positiva konsumtions- och välfärdseffekter skulle detta i så fall få?

Modellen – som beskrivs i *Bilaga I* - är uppbyggd kring en rad grundläggande antaganden om hur en marknadsekonomi fungerar: fri konkurrens, möjlighet till alternativa ('substitut') varor och tjänster genom import, konsumenternas resursanvändning i form av sparande och konsumtion, den offentliga sektorns skattuttag och resursanvändning m.m. Eftersom modellen är av allmän jämviktstyp så betyder detta att man genom att lägga till eller lyfta bort olika ekonomiska variabler, t ex vissa typer av investeringar, kostnader eller efterfrågan, skapa plötsliga förändringar ('chocker') i ekonomin som i sin tur leder fram till ett nytt jämviktsläge. Genom att jämföra det ekonomiska utfallet före den simulerade förändringen ('chocken') med situationen i det nya jämviktsläget kan man sålunda isolera och mäta effekterna av förändringen – för olika delar av ekonomin såväl som för samhällsekonomin som helhet.

De data som krävs för modellsimuleringen - vilka presenteras närmare i *Bilaga II* - tas när det gäller allmänna ekonomiska strukturdata (löner, förädlingsvärde, investeringar, konsumtion etc) från ÅSUBs ekonomisk-statistiska databaser. De data som specificerar bortfallet av skattegränsen i handeln med omvärlden bygger i sin tur på de för närvarande enda tillgängliga mer systematiska uppgifterna på företagsnivå om kostnaderna för skattegränshantering, alltså den tidigare nämnda ÅSUB-undersökningen från 1998 samt framskrivningen av dessa uppgifter till år 2000. För att få alla indata i modellen någorlunda jämförbara har år 2000 valts som basår för simuleringen.

På grund av de stora problemen med att separera de faktiska skattegränskostnaderna från de – trots den inre marknaden – fortfarande i viss utsträckning kvarstående administrativa kostnaderna vid handel över statsgränserna inom Unionen, så antas i denna simulering att alla kostnader även för handeln med övriga EU (exkl. Finland) kan tillskrivas skattegränsen. Detta är naturligtvis inte korrekt och innebär att resultatet tenderar att överskatta de kostnader som skattegränsen medför. Eftersom den åländska handeln med varor domineras så pass stort av Finland,²³ så torde dock detta inte

²³ Av den totala varuhandelsvolymen (alltså exklusive tjänster) mellan Åland och omvärlden 2003 på

medföra alltför stora felaktigheter.

På det makroekonomiska planet skulle en eliminering av skattegränskostnaderna enligt denna modellsimulering få relativt små effekter. Ålands BNP till marknadspris skulle sålunda - och då är hänsyn tagen till spridningseffekterna inom ekonomin som helhet - enbart öka med 2,3 miljoner euro. Detta betyder i klartext att de samlade direkta och indirekta kostnaderna för skattegränsen skulle hamna på i storleksordningen 3 promille av förädlingsvärdet inom den åländska ekonomin. Om man ser på effekten på BNP till producentpris, alltså exklusive indirekta skatter och subventioner, sjunker skattegränsens relativa kostnadsbelastning ytterligare och hamnar då nere på i storleksordningen 1,5 promille av totalvärdet.

Ett annat intressant makroekonomiskt mått på skattegränsens kostnader som modellen genererar är de förändringar som den medför i de åländska hushållens samlade välfärdsnivå. Enligt modellsimuleringen skulle ett avskaffande av skattegränsen höja hushållens totala välfärdsnivå med strax under 2 miljoner euro. Detta är dock ett teoretiskt konstruerat mått som måste tolkas med stor försiktighet, och som därför bara kan tas som en mycket grov indikation på storleksordningen på den välfärdsförlust som skattegränsen medför.

Ett annat centralt makroekonomiska mått på skattegränsens kostnadsbelastning för den åländska ekonomin är dess effekter på handelsvolymen. Modellsimuleringen indikerar här att en avskaffad skattegräns skulle medföra en uppgång i exporten med knappt 3 promille samt en importökning på ca 2 promille, något som alltså kan tolkas som en svag försämring av (varu-) handelsbalansen som en följd av skattegränsen.

De viktigaste makroekonomiska kostnadseffekterna av skattegränsen enligt ovan refererade modellsimulering och dataunderlagsmaterial gällande år 2000 sammanfattas i *tabell 2* nedan.

Tabell 2: Indikatorer på skattegränsens makroekonomiska kostnader

Makroekonomisk indikator	Relativ kostnadsbelastning (förändring i procent)
BNP till producentpris	- 0,15
BNP till marknadspris	- 0,28
Export	- 0,26
Import	- 0,19

sammanlagt ca 430 miljoner euro stod finlandshandeln för nästan 280 miljoner euro eller ca 65 procent. Se ÅSUB's varuhandelsstatistik för perioden 1999-2003 i ÅSUB Statistik 2004:3.

Den generella konklusionen är alltså att skattegränsen har en del negativa makroekonomiska effekter, men att dessa – åtminstone i relativa tal – är mycket små. Detta bekräftas också av de kalkyler som på motsvarande sätt gjorts av effekterna på investeringarna, den indirekta skattevolymen och den offentliga sektorns konsumtion. I samtliga dessa fall ligger resultatet på noll eller så nära noll att det är helt negligerbart.

Om alltså de samlade makroekonomiska effekterna av skattegränsen måste anses vara förhållandevis blygsamma, så återstår dock ändå frågan om hur dessa slår inom olika delar av det åländska näringslivet. Som vi sett ovan har ju de direkt mätbara merkostnaderna för skattegränshanteringen också varit mer kännbara i vissa branscher än i andra – främst då kanske inom handeln och delar av industrin. Den ojämna fördelningen av skattegränsens kostnader mätt såsom dess belastning på respektive näringsgrens samlade förädlingsvärde år 2000 framgår av tabellen nedan:

Tabell 3: Skattegränsens effekter på förädlingsvärdets volym inom olika näringsgrenar

Näringsgren	Skattegränsens förädlingsvärdeeffekt (% av branschernas förädlingsvärde)
Jordbruk	- 0,08
Livsmedelsindustri	- 1,01
Övrig tillverkningsindustri	- 0,66
Vatten- och elproduktion	- 0,18
Byggsektorn	- 0,03
Detalj- och partihandel	- 0,35
Hotell och restaurang	- 0,23
Transport (sjö och land)	- 0,03
Företagstjänster	- 0,51
Övriga tjänster	- 0,13

I stort bekräftas den tidigare redovisade bilden av skattegränskostnadernas betydelse för de olika branscherna. Som framgår av tabellen ger modellsimuleringen de största kostnaderna inom den åländska industrin, och då inte minst inom den exportinriktade livsmedelstillverkningen. Enligt detta material är dock inte handeln, åtminstone relativt sett, fullt så drabbad som enligt tidigare gjorda undersökningar.

Branschen företagstjänster får här en oväntat hög siffra – inte minst med tanke på att det här handlar om tjänster som inte är direkt berörda av skattegränsen. Förutom det faktum att vissa av företagen inom branschen även sysslar med varuhandel, så är förklaringen

till detta fenomen att modellsimuleringen även omfattar de indirekta spridningseffekterna från branscher med stor varuimport/export. I detta fall är det den i och för sig marginellt fördyrade importen av vissa kontorsprodukter som tycks få ett särskilt starkt genomslag inom delar av sektorn för företagsservice och –tjänster.

4.2 Övriga skattegränseffekter inom det landbaserade näringslivet

Om skattegränsen å ena sidan medför vissa fördyringar i den gränsöverskridande varuhandeln, något som alltså även sprider sig inom ekonomin som helhet, så har den å andra sidan också garanterat den för åländsk rederinäring så viktiga skattefria ombordförsäljningen. Detta medför självfallet en del positiva stimulans effekter på den åländska ekonomin som helhet och därmed också på den mer landbaserade delen av ekonomin. Härtill kommer så det faktum att den tax free-baserade sjötrafiken till och från Åland ju utgör en mycket viktig del av landnäringarnas transportinfrastruktur.

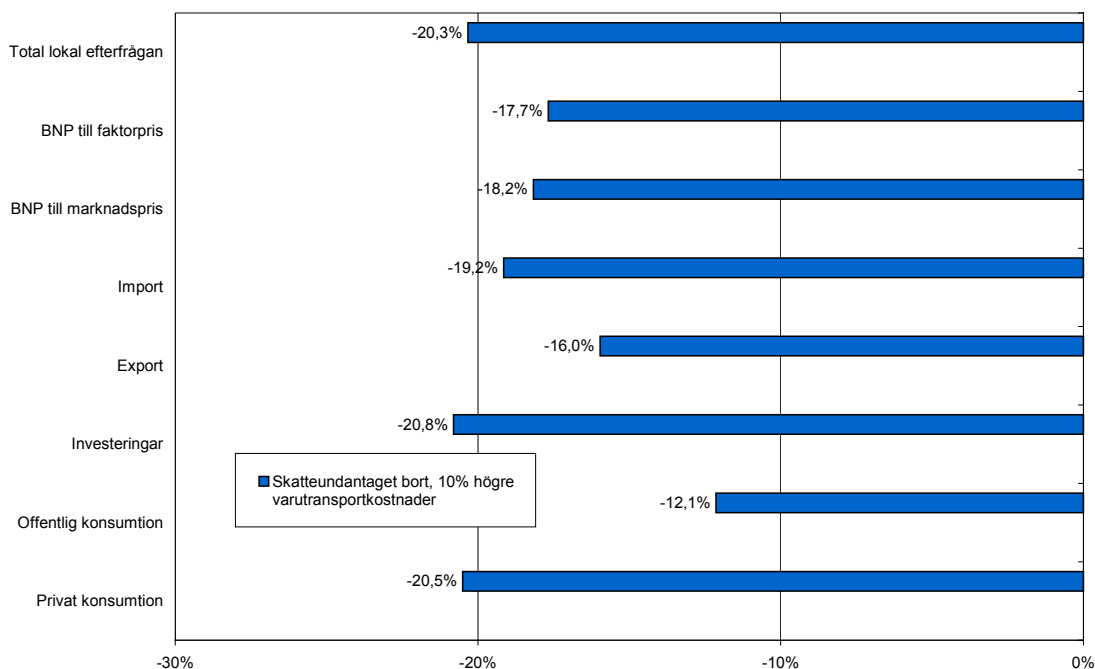
Efterfrågeeffekter inom de landbaserade näringarna

Det mesta talar för att de kraftigt höjda inkomsterna inom färjnäringsen som den skattefria försäljningen genererar även leder till positiva efterfrågestimulerande effekter inom övriga delar av ekonomin. Detta sker dels genom en efterfrågan på underleveranser av tjänster och varor som rederierna behöver och dels i form av den förhöjda privata konsumtion som avkastning på rederikapital och förhållandevis högavlönade sjöarbetsplatser genererar. Det bör dock här noteras att huvuddelen av rederiernas underleveranser upphandlas av företag utanför Åland och att en stor del av den åländska rederinäringens personal är bosatt utanför Åland. Resultatet av detta är att betydande delar av de efterfrågestimulerande effekterna som genereras av den på skatteundantaget/skattegränsen baserade skattefria ombordförsäljningen 'läcker ut' från Åland till företag och näringsliv i omvärlden.²⁴

En kalkyl gällande situationen år 2000 och på basen av samma dataunderlag och modellsimulering som redovisats ovan bekräftar den skattefria ombordförsäljningens betydelse som efterfrågehöjande faktor även inom den åländska landekonomin. Om man lyfter bort hela den skattefria försäljningen ur färjnäringsens verksamhet (men i övrigt utgår från att trafiken fortsätter som förut, vilket knappast är särskilt realistiskt) så skulle – allt annat lika - sålunda den totala efterfrågan inom den åländska ekonomin sjunka med i storleksordningen en femtedel och bruttonationalprodukten med omkring en sjättedel. Som framgår av figuren nedan skulle efterfrågebortfallet även ge en starkt negativ inverkan på andra viktiga makroekonomiska indikatorer som investeringarna, den privata och offentliga sektorns konsumtion samt den gränsöverskridande handeln.

²⁴ För en mer detaljerad genomgång av detta förhållande, se "Det åländska rederiklustret." ÅSUB Rapport 2002:1.

Figur 1: Effekter på efterfrågan inom den åländska makroekonomin av slopad skattefri ombordförsäljning



Det bör här observeras att utfallets storlek (men inte inriktning) i rätt hög grad är beroende av vilka antaganden som görs om nettopriseffekten på transporttjänster vid ett avskaffande skattegränsen (som minskar transportkostnaderna) och avskaffandet av tax free-försäljningen (som höjer transportkostnaderna). I ovanstående kalkyl har utgått från en real nettohöjning av transportkostnaderna med 10 procent. I den mån som höjningen skulle bli högre ökar de negativa efterfrågeeffekterna på landnäringarna, medan det motsatta gäller om prishöjningen på transporterna ökar mindre än här antagna 10 procent. Om man t ex skulle ha baserat kalkylen på en halverad transportkostnadshöjning (5 %) så minskar sålunda den negativa effekten på totalefterfrågan från 20 till 16 procent.

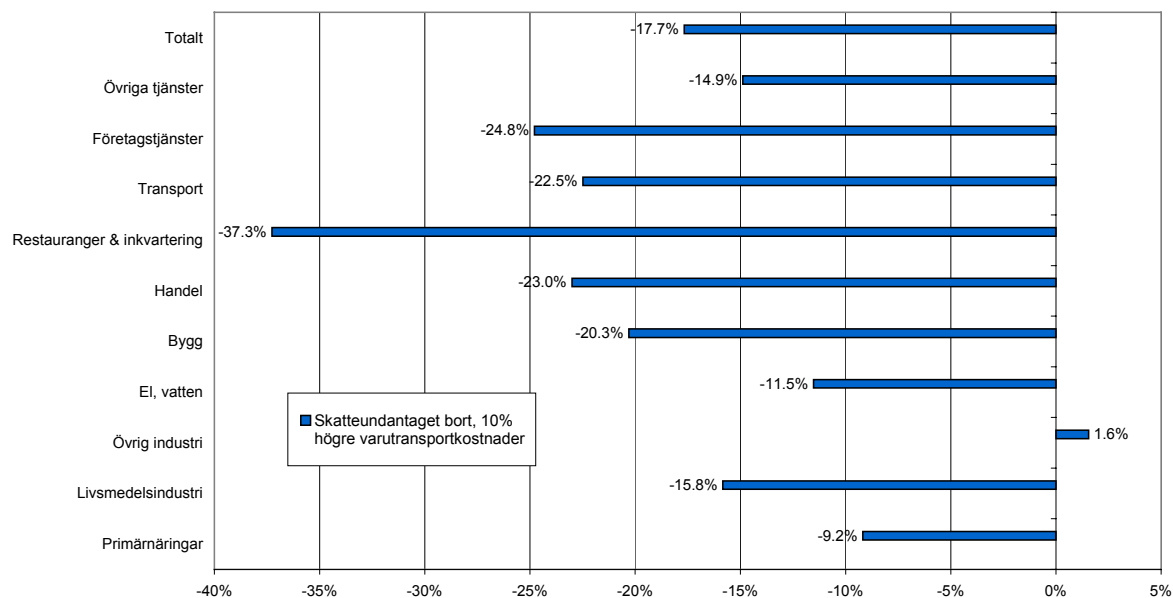
Nedgången i totalefterfrågan inom den åländska ekonomin som helhet skulle naturligtvis även påverka arbetsmarknaden. Enligt den genomförda modellsimuleringen skulle den innebära en nedgång i arbetskraftsefterfrågan inom den åländska ekonomin som helhet på drygt 18 procent. Detta skall dock inte tolkas som att den nuvarande arbetslöshetsnivån på 2 - 3 procent skulle sex-dubblas. Anpassningar i arbetskraftsutbudet via utflyttning, ökade pensionsavgångar och olika typer av studier m.m. skulle dämpa genomslaget i den öppet registrerade arbetslösheten.

Hittills har genomgången enbart handlat om efterfrågeeffekter på den övergripande samhällsekonomiska nivån vid ett fullständigt avskaffande av tax free-försäljningen

ombord på åländska fartyg. Den i sammanhanget ytterst viktiga frågan är naturligtvis hur dessa förändringar i den åländska ekonomins försörjningsbalans genom olika typer av direkt och indirekta effekter skulle påverka efterfrågeläget inom olika delar av de landbaserade näringarna.

Med samma kalkylmetod och dataunderlag som ovan fås en indikation på skattegränsens/tax free-försäljningens positiva effekter på efterfrågan inom de olika landnäringarna. Som framgår av sammanställningen av resultaten i *figur 2* nedan ligger nedgången i totalefterfrågan efter ett avskaffande av tax free-intäkterna för de flesta landnäringar kring 10-20 procentnivån.

Figur 2: Den skattefria ombordförsäljningens efterfrågeeffekter inom olika delar av landekonomin



De stora undantagen är här främst hotell- och restaurangbranschen samt tillverkningsindustrin. Den förstnämnda branschen drabbas allra hårdast av ett skattegräns-/tax free-bortfall genom den direkta nedgång i kundunderlaget som detta skulle medföra.

Ett vid första påseende mer överraskande faktum är att det samlade efterfrågebortfallet inom den åländska ekonomin faktiskt ser ut att gynna en näringsgren, nämligen industrin. Förklaringen till detta är den åländska industrins starka exportorientering. Den nedgång i efterfrågan på den åländska hemmamarknaden som ett avskaffande av den skattefria ombordförsäljningen medför skulle alltså inte beröra de exportinriktade företagens marknad. Däremot skulle den närmast kollapsliknande nedgången i totalefterfrågan inom den åländska ekonomin med största sannolikhet leda till reducerade priser och större arbetskraftsutbud, något som allt annat lika skulle öka exportindustrins konkurrenskraft på de utomåländska marknaderna.

Även här påverkas resultatet av vilket antagande om transportpriseffekterna av den skattefria ombordförsäljningen som görs. Om man istället utgår från ett antagande om enbart en 5-procentig nettopriseffekt på transporterna av ett avskaffande av skatteundantaget så sjunker sålunda nedgången i totalefterfrågan från drygt 20 till knappt 16 procent.

Effekter på transportutbudet till och från Åland

Att det åländska skatteundantaget haft en klart positiv effekt på (färj-) transportutbudet till och från Åland torde stå utom all tvivel. Som framgått av kapitel 3 ovan skulle transportutbudet för såväl varor som människor vara betydligt glesare och i de flesta fall även dyrare, än vad som nu är fallet. Ett sjötransportutbud på närmare 30 anlöp per dygn under högsäsong och över 20 anlöp per dygn under lågsäsongen talar här sitt tydliga språk.

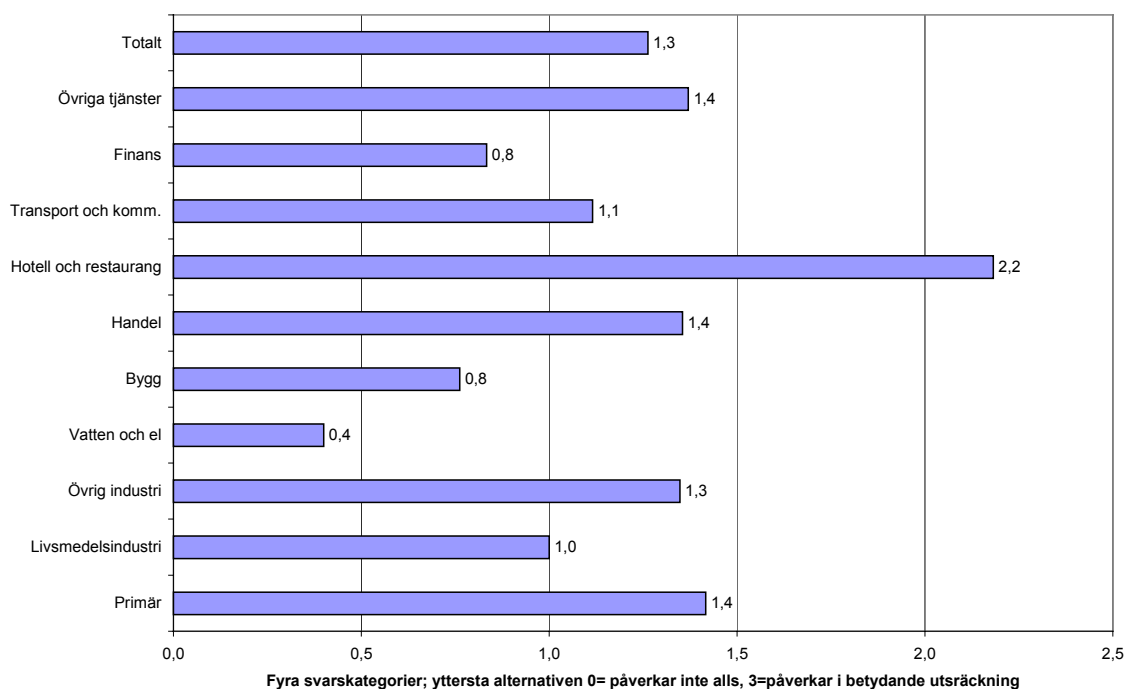
Utan möjligheter till skattebefriad ombordförsäljning till utifrån kommande resenärer, och med den egna åländska transportefterfrågan som bas för trafiken särskilt under lågsäsongen skulle transportutbudet till/från Åland krympa rejält. Ett sannolikt scenario skulle då vara en trafik som under lågsäsongen inskränktes till som mest en invikning per dygn till Mariehamn på någon av rutterna mellan sydvästra Finland och Stockholmsområdet, och en jämfört med dagsläget gles högsäsongtrafik (över Ålands hav) med 'lågkvalitetstonnage' för semesterfirare under några korta sommarmånader.

Det är dock mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att i någon mer kvalificerad mening i termer av pengar kvantifiera värdet av det tax free-baserade transportutbudet för de landbaserade näringarna på Åland. Graden av beroende av den täta färjtrafiken varierar dessutom helt säkert mellan olika delar av den åländska ekonomin.

En grov indikation på de olika färjtransporternas betydelse för de olika branscherna ges dock i *figur 3* nedan. Uppgifterna härrör från en tilläggsfråga om landnäringarnas sjötransportberoende som fanns i den enkät som gick ut till ett representativt urval av åländska företag som en del av underlaget för ÅSUBs senaste konjunkturöversikt.²⁵ I figuren redovisas hur de företagen inom olika näringar och branscher ser på de negativa effekterna för den egna verksamheten i det fall den nuvarande färjtrafiken till/från Åland skulle drabbas av väsentliga inskränkningar.

²⁵ För en närmare teknisk beskrivning av enkäten, se "Konjunkturläget våren 2004." ÅSUB Rapport 2004:1.

Figur 3: Näringslivets bedömning av de negativa effekterna på företagens verksamhet av en väsentligt minskad färjtrafik till/från Åland.



Som framgår av företagens svar (se figuren ovan!) anser flertalet branscher att väsentligt inskränkta färjförbindelser med omvärlden skulle få en klart negativ inverkan på verksamheten inom företagen. På en skala från 0 (ingen påverkan) till 3 (stor påverkan) ligger näringslivet genomsnitt sålunda på 1,3 – ett betyg som på denna svarsskala alltså ger en rätt så hög genomsnittsvärdering av färjförbindelsernas betydelse för landnäringarnas verksamhet.

Föga överraskande är det att de 'turistintensiva' företagen inom hotell, restaurang och handel är de som värderar färjtrafiken till och från Åland allra högst, medan företagen inom vatten o. el, bygg- och finanssektorn för sin verksamhet är betydligt mindre beroende av trafiken. Något mer överraskande är primärnäringsföretagens starkt positiva värdering av färjtransporternas betydelse, men här torde det vara fiskodlarföretagen med sina rätt betydande transportbehov som slår igenom i svaren. Den förhållandevis låga värderingen av färjtransporterna inom delar av industrisektorn beror förmodligen på att man här även använder sig av – eller anser sig ha möjlighet att vid behov övergå till - andra typer av sjötransporter.

5 Framtiden och det åländska skatteundantaget

Det åländska skatteundantaget med dess så påtagliga konsekvenser för verksamhetsförutsättningar, intäkter och transportlogistiken inom hela det åländska näringslivet är som framgått tidigare i denna rapport ett resultat av de speciella anslutningsvillkor som Åland erhöll i samband med sitt medlemskap i den Europeiska Unionen. Dessa är en del av Unionens primärrätt och kommer därför inte utan särskilda skäl att utsättas för någon ytterligare prövning.

Att skatteundantaget alltså är att betrakta som ett permanent arrangemang betyder dock inte att dess existens för all framtid är säkrad. Det finns nämligen strukturella svagheter i den åländska 'skatteundantagspositionen' som på sikt faktiskt kan tvinga fram någon form av initiativ till förändring i Ålands skattestatus inom EU. I detta kapitel analyseras några av de viktigaste svagheterna i den åländska positionen.

5.1 Den problematiska kombinationen av innanför- och utanförskap

Ett av de stora problemen med den åländska positionen är att man fullt ut är medlem i den Europeiska Unionen samtidigt man står utanför Unionens skatteterritorium. Medlemskapet i EU ger sålunda Åland en position innanför gränserna för den inre marknaden, något som per definition borde berättiga åländska företag och privatpersoner samma lättnader i den EU-interna handeln som övriga delar av Unionen - en bild av den åländska positionen som ytterligare stärks av det faktum att Åland också ingår i EUs tullunion. Samtidigt har dock utanförskapet i förhållande till Unionens skatteterritorium, vars syfte ju primärt gällde bibehållandet av den skattefria ombordförsäljningen på fartyg i trafik till och från Åland, för det med sig att handeln mellan Åland och resten av EU av skattetekniska skäl måste hanteras på samma sätt som handel med s.k. tredje länder utanför Unionen.

Konsekvensen av den komplexa legala positionen är att Åland i praktiken varken kan behandlas som en fullvärdig medlem av Unionen eller fullt ut som en extern aktör enligt det klara och tydliga regelverk som gäller för tredje länder som t ex Norge och Island. Saken kompliceras ytterligare av det faktum att Åland i skatte- och handelsadministrativt hänseende är helt integrerat i Finland, vilket gör att det är mycket svårt för utomstående att förstå att regelverket beträffande handel och beskattning i vissa avseenden ser annorlunda ut än för Finland. Om blandformen av innanför- och utanförskap försätter Åland i en svår position jämfört med 'entydiga' tredje länder som t ex Island och Norge, så kompliceras saken alltså ännu mer av den - jämfört med andra

internationellt kända autonomier som t ex Färöarna och Grönland - obefintliga åländska särställningen inom Finland med avseende på skatte- och handelsfrågorna.

Resultatet av detta har blivit återkommande leveransstörningar i handeln med omvärlden (export såväl som import) vilka har sin grund dels i svårigheten att rent administrativt/tekniskt hantera den ovanliga åländska kombinationen av innanför- och utanförskap inom EU, och dels de rent psykologiska och 'informationstekniska' svårigheterna att klargöra att Åland – trots avsaknaden av egen skatteadministration och beskattning – har från Finland avvikande regler inom detta område. Kunder, leverantörer och nationella gräns- och tullmyndigheter runt om i EU klarar helt enkelt inte av att särskilja Åland från Finland i handelsavseende, något som i sin tur leder fram till blockeringar i varuflödena, fördröjda leveranser, felaktigt hantering av momsdebiteringar i gränshandeln som i sin tur kan leda till utlägg och likviditetsproblem för enskilda företag och privatpersoner på Åland.

Det största problemet med den komplicerade 'handelstekniska' positionen torde dock inte vara kostnaderna i reda pengar. Dessa är trots allt – vilket framgick av föregående kapitel – ändå förhållandevis små. Det stora problemet är ständigt återkommande störningar och instabilitet i leveranslogistiken, något som i värsta fall faktiskt kan leda till att kunder och leverantörer utanför Åland förlorar intresset för den åländska marknaden.

5.2 EU-harmoniseringen av skatter och handel ger nya problem

I den övergripande målsättningen för det europeiska samarbetet fastslås att Unionen bör utvecklas i riktning mot ökad integration och harmonisering av regelverk, lagar och administrativa rutiner. Målsättningen är särskilt tydlig beträffande utvecklingen av den inre marknaden och därmed också gällande regelverket för utbyte av varor och tjänster över de inre gränserna.

Det här har medfört en utveckling av den EU-gemensamma lagstiftningen, de direktiv och de förordningar som reglerar handeln över de inre gränserna i riktning mot en harmonisering som ytterligare riskerar försvåra hanteringen av det åländska skatteundantagets konsekvenser för varuhandeln med Åland. Det handlar här om vällovliga gemensamhetsinitiativ i syfte att underlätta varuutbytet inom den inre marknaden som paradoxalt nog genom att någon hänsyn inte tas till Ålands speciella legala position kan få rakt motsatt effekt på den åländska EU-handeln.

Under senare år har för Åland problematiska EU-initiativ sålunda presenterats rörande bl a beskattning i samband med gränsöverskridande elektronisk handel, reglering av moms vid inköp av vissa tjänster i annat EU-land samt utvecklingen av regelverket för

förtullningen inom Unionen. Utan att gå in på de många gånger rätt så komplicerade lagtekniska detaljerna kan det här konstateras att det i samtliga dessa fall handlar om förslag som i vissa avseenden ytterligare skulle kunna försvåra den EU-interna gränsöverskridande handeln med Åland.

Ett i sammanhanget illustrativt exempel på den typ av problem som det handlar om, är det EU-direktiv om beskattning av e-handelstjänster som kom från kommissionen 2002²⁶ och som nu också är antaget av medlemsstaterna. Syftet med det nya regelverket är att underlätta försäljningen av on-line tjänster inom Unionen genom att företag som säljer tjänster i något EU-land inte skall behöva vara momsregistrerade i mer än ett EU-land. När denna regel implementerades i den finska skattelagstiftningen konstaterades det att detta inte kunde gälla Åland, och att all sådan försäljning till åländska kunder förutsätter momsregistrering i Finland. Konsekvensen av det nya regelverket har därför blivit att ett europeiskt (eller i tredje lands-) företag som säljer on-line tjänster till åländska kunder måste gå den administrativt krångliga omvägen via en momsregistrering i Finland, medan det för motsvarande försäljning till en kund t ex i Åbo räcker med momsregistrering i vilket som helst annat EU-land.

Detta och andra här ej behandlade exempel illustrerar det faktum att utvecklingen mot ett allt tätare EU-samarbete inom beskattnings- och handelsområdet tenderar att göra att det åländska skattundantaget passar allt sämre in i det regelverk och den administrativa praxis som styr den EU-interna handeln.

5.3 Konsekvenser av bristande åländsk beskattningsautonomi

Det ovan anförda exemplet gällande de nya EU-reglerna för on-line handeln är även belysande för konsekvenserna av att Åland helt saknar besluträtt rörande den del av beskattningen som skattundantaget gäller, alltså den indirekta beskattningen. Även om det är svårt för de enskilda medlemsstaterna att styra innehållet i den här typen av regelförändringar, så har man stora möjligheter att anpassa implementeringen till nationella och lokala behov och förutsättningar.

Då Åland i beskattningshänseende dessutom står utanför EU gäller alltså nationell skatterätt fullt ut i många av de aktuella fallen. Detta gäller t ex för implementeringen av de nya EU-reglerna om on-line handeln. Vid försäljningen till privatpersoner på Åland regleras denna nationellt vilket också betyder att det hade varit möjligt att anpassa ändringarna till de speciella åländska förutsättningarna, t ex genom att som tidigare varit fallet låta denna försäljning vara skattefri. Detta har dock inte varit möjligt på grund av beslut av de finländska riksmyndigheterna som av naturliga skäl bygger på

²⁶ Se här KOM (2000) 349.

helt andra och mer övergripande nationella skattepolitiska hänsyn och prioriteringar än de som gäller för Åland.²⁷

Detta är något som går igen i en rad liknande EU-nyordningar som direkt eller indirekt berört handeln med Åland. Problemet gäller inte enbart den rent praktiska implementeringen av olika typer av EU-direktiv, det handlar också om avsaknaden av möjligheter till bilaterala åländska avtal med de utländska myndigheter som närmast berörs av ålandshandeln, främst då i Sverige. Det skulle här då främst handla om den typ av förenklade handelsavtal som t ex de självstyrande brittiska Kanalöarna har med de länder genom vilken huvuddelen av deras import/export går, eller olika typer av 'clearingavtal' när det gäller varubeskattningen som t ex finns inom det europeiska postväsendet.

En nära till hands liggande konklusion är alltså att avsaknaden av åländskt självstyre inom det (indirekta) beskattningsområdet, även om det inte kan ses som roten till problemen, ändå bidragit till att accentuera de handelskomplikationer som det åländska skatteundantaget inom EU medfört.

5.4 Det åländska skatteundantaget: Permanent eller temporär lösning?

Sammantagna medför ovan diskuterade strukturella problem i den åländska positionen inom Unionen alltså ett tryck mot någon form av revidering av skatteundantagsparagraferna i Ålands EU-anslutningsavtal. Det faktum att bestämmelserna i detta avtal är utformade som ett permanent undantag är därmed i sig inte någon garanti för att förändringar inte kan komma i fråga – åtminstone inte på litet längre sikt.

Det här betyder i klartext att det föreligger en latent konflikt mellan ålandsundantagets legala status och dess faktiska implementeringsförutsättningar. Medan undantagets legala konstruktion sålunda är inriktad på stabilitet och varaktighet, genererar de förutsättningar under vilka undantaget rent praktiskt skall implementeras långsiktigt växande osäkerhet och instabilitet. Huvudorsaken till problemen i den praktiska hanteringen av det åländska skatteundantaget är, som framgått ovan, utvecklingen av gemensamhetsrätten kring skatt- och handelsfrågorna i kombination med de begränsade möjligheterna att inom ramen för dagens självstyrelsesystem åstadkomma smidiga nationella sär lösningar för Åland.

²⁷ Landskapsstyrelsen har också tillställt de behöriga finska myndigheterna och beslutsfattarna underlagsmaterial och förslag till alternativa och till åländska behov bättre anpassade regler för denna typ av handel. Se yttrande Dnr F10/02/1/15 daterat den 3.9 2002.

Hittills har problemen dock åtminstone hjälpligt kunnat hanteras genom olika typer av *ad hoc*-lösningar. Om det i framtiden skulle visa sig att denna strategi inte håller för det växande trycket från utvecklingen av EU's skatte- och handelsrätt, så återstår i princip två tänkbara huvudalternativ för hanteringen av det åländska skatteundantaget inom EU. I det ena fallet handlar det om att helt ge upp och avskaffa undantaget - med de konsekvenser för den åländska samhällsekonomin som detta skulle medföra. Det andra alternativet skulle vara kraftigt ökade möjligheter för Åland att självt ta det fulla ansvaret för den nationella implementeringen av den framtida EU-regleringen inom de områden som närmast berörs av skatteundantaget – med de komplicerade självstyrelsepolitiska implikationer och svårigheter som detta säkert skulle medföra.

6 Utvecklingsscenarier för den åländska ekonomin

Som bör ha framgått ovan är framtiden för den åländska samhällsekonomin - och då inte minst sjöfartssektorn - präglad av en rad osäkerhetsfaktorer. Osäkerheten och därmed de potentiella hotbilderna gäller framför allt:

- Utvecklingen av skatteharmoniseringen inom den inre marknaden och dess effekter på skatteundantagets långsiktiga stabilitet samt möjligheterna att begränsa de nackdelar för vissa landnäringar som det medfört
- Prisfallet på tax-free ombordprodukter på grund av den nedgång i de beskattade landpriserna som nu genomförs som en följd av avvecklingen av Finlands och Sveriges möjligheter till mer restriktiva införselregler för dessa varor än övriga EU
- Det växande konkurrenstrycket mot åländska färjrederier från förmånligare utländska fartygsregisterregimer, en utveckling som ytterligare kan komma att förstärkas av EU-utvidgning till östersjöstater med ytterst konkurrenskraftiga sjöfartsmiljöer

Gemensamt för dessa osäkerhetsfaktorer är att de är beroende av krafter utanför Åland och därför också är mycket svåra – för att inte säga näst intill omöjliga - att påverka för åländska beslutsfattare. Redan i det fall att en enda av dessa osäkerhetsfaktorer utvecklas i en för Åland mer uttalat negativ riktning riskerar det åländska samhället alltså att drabbas av vad som brukar kallas en 'exogen chock' där möjligheterna till egna motverkande åtgärder är mycket små.

6.1 Två huvudscenarier

För att kasta mer ljus över de olika typer av struktureffekter inom den åländska ekonomin som kan komma att förorsakas av det här förändringstrycket har två förenklade 'scenario-alternativ' konstruerats. Den tekniska uppbyggnaden och de använda underlagsdata sammanfaller här med den simuleringsmodell som användes för analysen av skattgränsens effekter på landekonomi i kapitel 4 ovan och som beskrivs närmare i *Bilagorna I och II*.

Tanken med dessa scenarier är att vid vissa givna antaganden om de framtida förutsättningarna för hanteringen av skattgränsen mellan Åland och EU samt för

färjsjöfartens långsiktiga verksamhetsförutsättningar, i samhällsekonomiska termer analysera två olika utvecklingsalternativ för Åland. Det är ytterst viktigt att betona att dessa scenarier inte kan likställas med normala framtidsprognoser. Scenariernas syfte är inte att göra en framtidsbedömning utan att söka belysa tänkbara samhällsekonomiska effekterna vid vissa utifrån kommande (av scenario-konstruktören skapade) förändringar i näringslivets grundläggande verksamhetsförutsättningar. De gör med andra ord inte anspråk på att vara prognoser för de kommande årens åländska näringslivsutveckling. En annan viktig sak att hålla i minnet är att den modellerade förändringen - den utifrån kommande 'chocken' - sker omedelbart, helt utan någon form av övergångsperiod. Detta är naturligtvis ett föga realistiskt antagande. I verkligheten sker den här typen av grundläggande samhällsförändringar oftast mera gradvis över en längre period, något som också möjliggör anpassningar inom ekonomi och samhälle vilka gör förändringen mer hanterlig. I detta fall skulle det sannolikt i realiteten handla om en anpassningsperiod på minst 3-5 år.

Syftet med den här typen av scenarioteknik är att öka insikterna om hur omvärldsförändringar av stor betydelse för Åland (t ex ändringar i EU's regelverk för handel med tredje land eller bestämmelser för skattefri försäljning ombord på fartyg som går till och från Åland) påverkar samhällsekonomin. Större kunskaper om hur olika typer av omvärldsförändringar slår mot Åland ökar också möjligheterna för de åländska beslutsfattarna att hantera – om än inte eliminera – effekterna av dessa förändringar.

Det första av de två utvecklingsalternativ som här konstruerats bygger på en framskrivning av dagsläget beträffande skattegränsen, EU's regelverk och den åländska sjöfartens allmänna konkurrensbetingelser. Det andra scenariot representerar ett s.k. 'worst case' (värsta alternativ), alltså en händelseutveckling som är maximalt ofördelaktig för den åländska samhällsekonomin. Här utgås från att det åländska skatteundantaget helt försvinner, en form av 'kvarkensituation' för den åländska färjsjöfarten med andra ord.²⁸

En mer detaljerad genomgång av grundantagandena bakom dessa två huvudscenarier finns redovisade i rapportens *Bilaga III*.

Båda dessa scenarier förutsätter en situation där åländska beslutsfattare saknar reella möjligheter att agera för att genom åtgärder aktivt motverka eller ändra händelseutvecklingen. Enda möjligheten är alltså en re-aktiv politik där man genom olika typer av stödåtgärder försöker mildra de negativa konsekvenserna av utvecklingen för de mest utsatta näringarna och sociala grupperna.

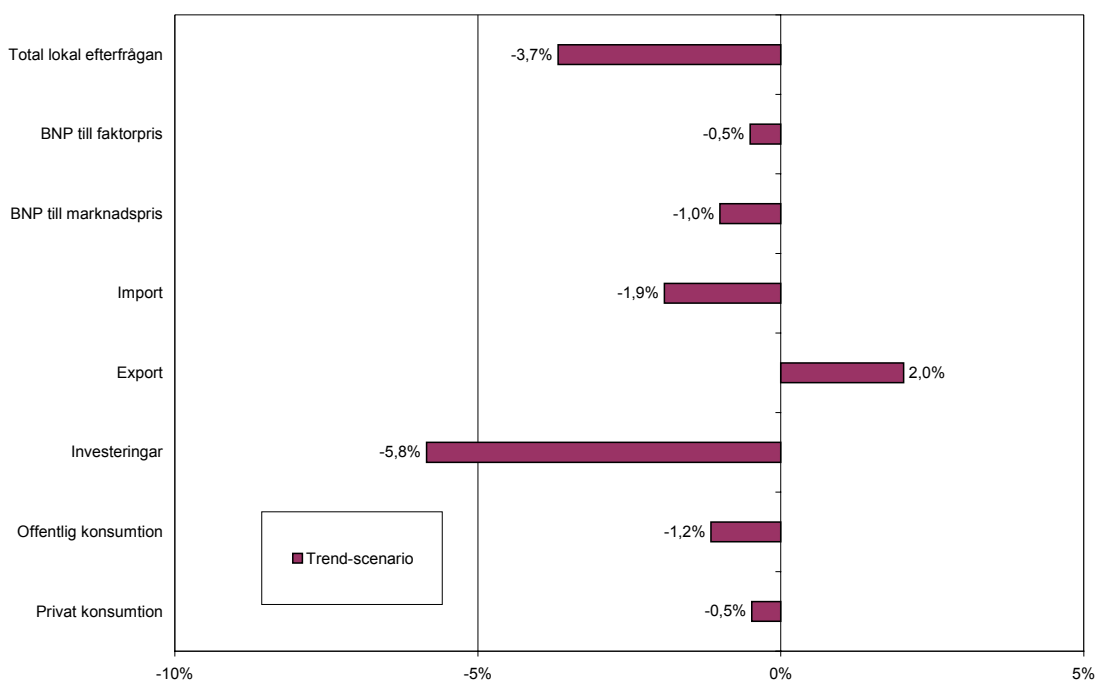
²⁸ För en analys av den nedläggning av i stort sett hela trafiken mellan Vasa och Umeå som avskaffandet av tax free-försäljningen innebär, se Kvarkenrådets rapport "Färjtrafiken i Kvarken 2004." ShipPax Information 2001.

Trend-scenerio ger mindre ekonomisk tillbakagång

I det första, på en trendframskrivning av dagsläget inriktade bas-scenariot, kvarstår skatteundantaget men dess ekonomiska betydelse för rederierna minskar genom pågående anpassning av landpriserna (på sikt även i Sverige). Den finska sjöfartspolitik stabiliseras ungefär på den nivå som nu gäller, alltså en ganska långt gående anpassning till EU-politiken vilket minskar – om än inte helt eliminerar - hoten om utflaggningar till Sverige, men ger fortsatt små möjligheter att konkurrera med nya EU-flaggor från Baltikum (t ex Estland). Förutom den ökning i den indirekta offentliga stödnivån till sjöfartsnäringsen som detta ger, är den enda kvarstående möjligheten till mer betydande konkurrensanpassning att genom förhandlingar med sjöfacken åstadkomma vissa mindre lönesänkningar. En sådan åtgärd antas i detta scenario medföra en generell personalkostnadssänkning med 10 procent ombord på det åländska färjtonnaget. Scenariot kan alltså sägas representera en form av något anpassad trendframskrivning av ett *status quo*-läge beträffande de faktorer som i dagsläget dominerar förutsättningarna för den åländska ekonomins utveckling (se även *Bilaga III*).

En simulering av samma dataunderlag och modellförutsättningar som tidigare redovisats i denna rapport ger inom ramen för detta scenario de huvudsakliga effekter på den åländska makroekonomi som redovisas i *figur 4* nedan:

Figur 4: Effekter på försörjningsbalansen enligt kalkylen för 'trend-scenariot'



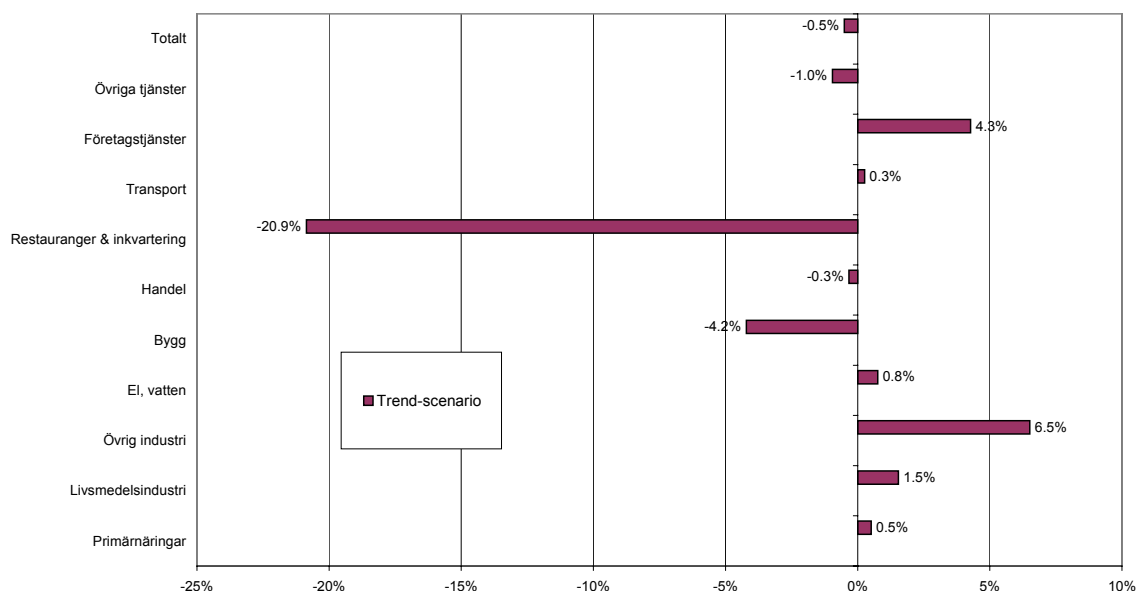
Scenariots antagande om en fortsatt EU-anpassning av sjöfartspolitiken och härav följande höjda stödnivåer balanserar i stor sett upp de negativa effekterna inom transportsektorn av de lägre landpriserna på alkoholprodukter. Trots detta generera scenariot som synes ändå en mindre nedgång i Ålands BNP med knappa 1 procent.

Totalefterfrågan inom den åländska ekonomin drabbas dock betydligt hårdare med en nedgång på upp emot 4 procent. Orsaken är framför allt den förhållandevis stora nedgången investeringsvolymerna i kombination med kräftgången inom samtliga övriga makroekonomiska volymindikatorer förutom exporten.

Det positiva utfallet för exporten kan i huvudsak förklaras med att det minskade efterfrågetrycket inom den lokala ekonomin enligt modellen samtidigt också genererar en reduktion av efterfrågan och kostnadstryck på den interna faktormarknaden, något som i sin tur som gynnar konkurrenskraften hos de åländska exportprodukterna – och framför allt då inom industrin.

Scenariots mer detaljerade konsekvenser för de olika delarna av den åländska ekonomin redovisas i *figur 5* nedan. Effekterna på de olika näringarna mäts här i termer av branschernas förädlingsvärde, alltså det inom företagen skapade 'mervärde' som i sin tur tillförs samhällsekonomin i form av genererade vinster och utbetalade löner.

Figur 5: Effekter på förädlingsvärdet inom olika näringslivets olika branscher enligt kalkylen för 'trend-scenariot'



Vissa näringsgrenar avviker som synes rätt radikalt från den genomsnittliga förädlingsvärdenedgången inom den privata sektorn på knappt 1 procent som detta scenario enligt kalkylen skulle innebära. Extremerna är restauranger och inkvartering

med en nedgång på över 20 procent samt industrin (exkl. livsmedel) som skulle öka sin förädlingsvärdevolym med över 6 procent.

Orsaken till den kraftiga nedgången i restauranger och inkvartering är den reduktion i den landbaserade turismkonsumtionen som scenariots antaganden genererar. De negativa konsekvenserna för de besöksrelaterade branscherna bekräftas av (den i och för sig marginella) nedgången inom handel och övriga tjänster samt det faktum att förädlingsvärdekalkylen för turismkonsumtionen inom den åländska ekonomin som helhet (redovisas inte figurerna ovan) enligt denna scenariokalkyl ser ut att minska med hela 12 procent.

Den marginella nedgången inom transportsektorn förklaras – vilket redan berörts ovan – huvudsakligen av antagandena de utökade subventioner och något reducerade lönekostnader inom rederinäringen.

Uppgången inom industrin förklaras i huvudsak av scenariots fördelaktiga effekter på de interna åländska faktorkostnaderna (främst arbetskraft) i kombination med inriktningen på produktion för utomåländsk efterfrågan (export). Orsaken till det något mindre positiva utfallet för livsmedelsindustrin torde i huvudsak bero på dess något större hemmamarknadsberoende (inkl. försäljningen till turister, direkt och via handeln samt restaurangsektorn) i kombination med en transportlogistisk situation med många små gränsöverskridanden av som i detta scenario ger högre transaktionskostnad per genererad euro i förädlingsvärde än inom övriga delar av industrin.

Den förhållandevis stora nedgången i det inom byggsektorn genererade förädlingsvärdet har sin förklaring i de negativa effekter på sparandet som scenariomodellen genererar, något som begränsar de tillgängliga investeringsmedlen för byggandet.

Sammanfattningsvis kan man ändå konstatera att detta scenario inte leder till någon riktigt dramatisk nedgång inom den åländska ekonomin som helhet. En nedgång i BNP-volym och totalefterfrågan på i storleksordningen 1 respektive 4 procent är och för sig inte bra, men de ger inte i sig – särskilt inte om förändringen sker över en längre period – upphov till någon mer genomgripande omstruktureringskris inom det åländska samhället. Det ligger i detta fall närmare till hands att jämföra med en kraftig ekonomisk recession, till och med något mindre än den som den åländska ekonomin genomgick i början av 1990-talet.

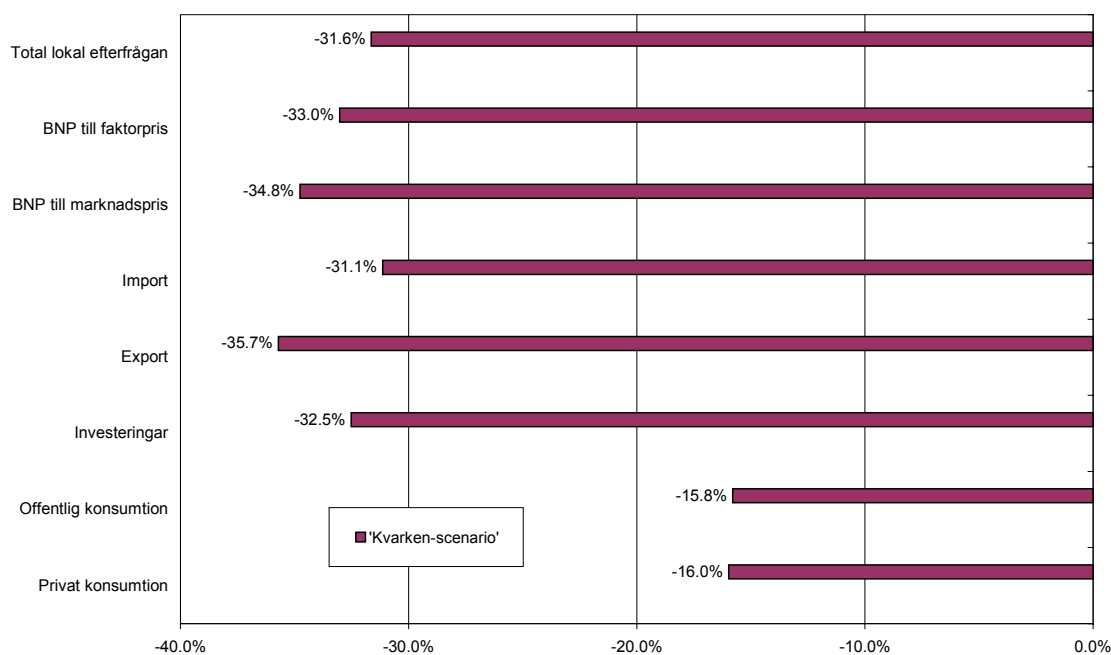
'Kvarkenscenario' med sjöfartskollaps och ekonomisk omstruktureringskris

I det andra och för Åland betydligt allvarligare huvudscenariot avskaffas skatteundantaget helt och alla direkta såväl som indirekta samhällsekonomiska effekter av detta försvinner inom rederi- såväl som landnäringarna. I övrigt gäller samma antaganden som i 'bas-scenariot' (se även *Bilaga III*).

Detta skulle betyda att i stor sett hela det sjötransportkoncept som byggts upp kring den skattefria ombordförsäljningen sedan början av 1960-talet skulle försvinna ur den åländska ekonomin. Scenariot påminner alltså på sätt och vis om den situation som inträffade för färjtrafiken mellan Sverige och Finland över Kvarken när den skattefria försäljningen på de EU-interna rutterna slopades sommaren 1999. Kvar blir därmed enbart en ytterst begränsad året runt nyttotrafik för lokala behov samt en enklare form av högsäsongtrafik under några sommar månader. Resterande tonnage försvinner helt genom nedläggning och försäljning eller flaggas ut och placeras på helt andra rutter på andra håll i världen. Ett positivt inslag i detta scenario är dock att samtliga nuvarande skattegränskostnader helt försvinner för den gränsöverskridande handeln.²⁹

Som framgår av *figur 6* nedan skulle ett sådant 'kvarken-scenario' få allvarliga konsekvenser för den åländska samhällsekonomin. Nu handlar det inte längre om en måttlig nedgång i produktion och efterfrågan utan om en eliminering av omkring en tredjedel av hela den åländska ekonomin. Detta gäller centrala makroekonomiska indikatorer som total efterfrågan, BNP, import/export och investeringar. Enligt samma scenario-kalkyl skulle efterfrågan på arbetskraft minska i samma storleksordning – närmare bestämt med hela 35 procent.

Figur 6: Effekter på försörjningsbalansen enligt 'kvarken-scenariot'

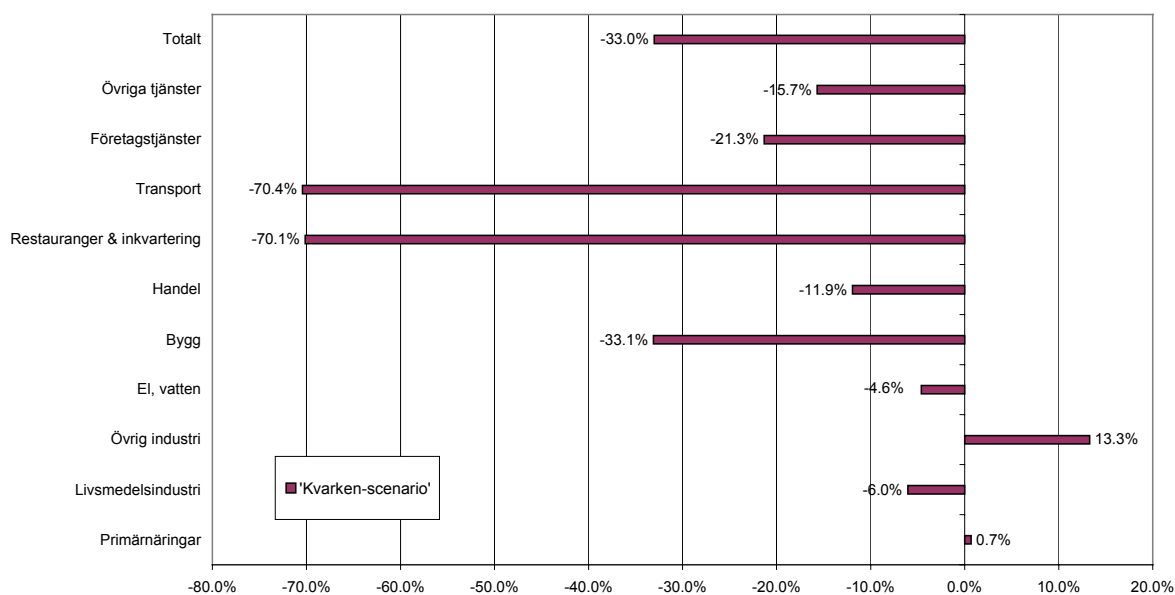


²⁹ Detta är dock inte ett helt korrekt antagande då vissa (men svårberäknade) administrativa transaktionskostnader trots allt kvarstår i den mellanstatliga EU-handeln (intra-stathandeln). Beträffande den för Ålands del så dominerande finlandshandeln torde dock antagandet vara korrekt.

Raset inom ekonomin skulle inte ge fullt lika stort utslag inom den offentliga sektorn och den privata konsumtionen. Orsaken härtill är bl a det faktum att det åländska systemet för finansiering av den offentliga sektorn i huvudsak är knutet till utvecklingen av den finska snarare än av den åländska ekonomin. Men även här är nergången påtagliga 15-16 procent.

Om effekterna på den övergripande ekonomiska nivån uppvisar en förhållandevis likartad nedgång inom samtliga viktigare makroekonomiska indikatorer, så är utfallet mer varierat mellan olika delar av det privata näringslivet. Detta framgår tydligt av *figur 7* nedan.

Figur 7: Effekter på förädlingsvärdet inom olika näringslivets olika branscher enligt kalkylen för 'kvarken-scenariot'



Detta scenario skulle i realiteten innebära nära nog fullständig utträdning av sjöfartsdelen av transportsektorn och därmed också i stort sett hela den på utifrån kommande gäster baserade delen av restaurangbranschen – liksom hela inkvarteringsnäringen. Även inom byggsektorn, landbaserade tjänster och handeln skulle nedgången i den ekonomiska aktiviteten bli betydande.

Även i detta scenario är det delar av exportindustrin som faller bäst ut. Av samma skäl som tidigare redovisats (konkurrenskraftigare faktorpriser) ger kalkylen här till och med en uppgång för denna del av näringslivet. Orsaken till det negativare utfallet för livsmedelsindustrin har redan diskuterats i föregående avsnitt.

Med en nedgång i ekonomin som helhet på i genomsnitt över 30 procent, ett bortfall av i efterfrågan på arbetskraft i samma storleksordning och en mer eller mindre fullständig utslagning av den överlägset tyngsta sektorn inom ekonomin, skulle ett förverkligande av detta scenario innebära en katastrof för hela det åländska samhället. Ingen ekonomi, stor som liten, klarar ett så stort bortfall utan mycket smärtsamma konsekvenser. Även om hänsyn tas till det faktum att en sådan förändring knappast skulle ske 'över en natt', och att olika typer av mer gradvisa anpassningar inom ekonomin därmed trots allt skulle vara möjliga, står det alltså klart att en utveckling enligt detta scenario skulle leda till en strukturell kris med långtgående negativa konsekvenser för hela det åländska samhället.

7 Effekter av en pro-aktiv skattegränspolitik

De i föregående kapitel analyserade scenarierna utgår från en situation där de åländska beslutsfattarna helt är i händerna på utvecklingen i omvärlden och dessutom saknar möjligheter till egna pro-aktiva åtgärder för att mildra eller till och med leda in konsekvenserna av omvärldsutvecklingen i för Åland mer positiva banor. I detta kapitel analyseras ytterligare ett scenario som är konstruerat utgående från ett betydligt mer pro-aktivt policyperspektiv.

Utgångspunkten är här att åländska beslutsfattare får tillgång till de möjligheter som skatteundantaget inom EU medger för att dels motverka den nedgång i tax free-inkomsterna som den pågående anpassningen av landpriserna medför, och dels för att reducera de administrativa kostnadsbelastningar för gränshandeln som skatteundantaget medfört. Det här betyder att 'trend-scenariot' i kapitel 6 ovan byggs ut med möjligheten att Åland övertar kontrollen över den indirekta beskattningen och därmed kan utnyttja skatteundantagets möjligheter att oberoende av EU-harmoniseringen genom reducerade indirekta skatter på ett offensivt sätt dra nytta av skatteundantagets näringspolitiska potential även för landnäringarna – något som i sin tur åtminstone i viss mån skulle kunna motverka problemen och nedgångstrenden inom rederinäringen. En sådan vidgning av den åländska beslutsrätten antas i detta scenario även öppna upp för möjligheten att introducera lokala förenklingar i skattegränsadministrationen som halverar skattegränskostnaderna för den externa handeln.³⁰

I scenariot simuleras därför det samhällsekonomiska utfallet vid olika nivåer på de indirekta skatterna samt en reducerad transaktionskostnad för handel över den åländska skattegränsen. De i scenariot inbyggda skattesänkningarna gäller för enkelhetens skull lika för alla indirekta skatter (alltså inte bara moms). Skattesänkningalternativen är minus 30 respektive 15 procent i förhållande till nuvarande nivå.

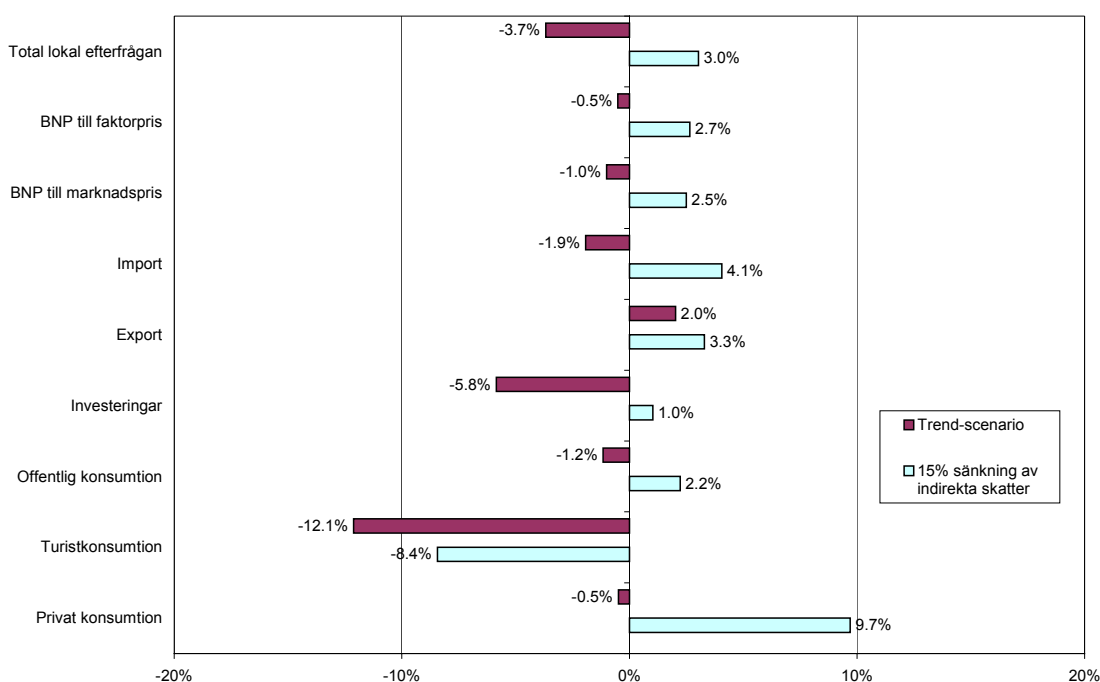
I övrigt gäller samma grundantaganden som i 'trend-scenariot' (se *Bilaga III*).

³⁰ Naturligtvis är det teoretiskt sett fullt möjligt att tänka sig denna typ av skattesänkingsåtgärder och reduktion av skattegränsadministrationen även utan en överföring av skattebehörighet från den finska statsmakten till den åländska självstyrelsen. Detta förutsätter dock att statsmakten fattar beslut om särskilda skatteregler och skattenivåer för Åland, något som i dagsläget inte verkar vara särskilt sannolikt. När det gäller scenariots effekter på den offentliga ekonomin har den s.k. klumpsumman reducerats genom att de indirekta skatterna avlägsnats ur dess beräkningsgrund. Någon hänsyn till de ökade administrativa kostnader för Åland som ett övertagande av den indirekta beskattningen skulle medföra har dock inte byggts in i scenariot, främst beroende på att det är omöjligt att säkerställa dess storlek eftersom detta är beroende av vilken modell för övertagandet som används.

7.1 Pro-aktiv skattepolitik förbättrar försörjningsbalansen

Det makroekonomiska resultat av en modellsimulering med utgångspunkt i ett 'trend-scenario' där skattegränskostnaden är halverad och samtliga på Åland uppburna indirekta skatter (moms, acciser, importavgifter m.m.) sänks med 15 procent redovisas i *figur 8* nedan:

Figur 8: Försörjningsbalans effekter jämfört med 'trend-scenariot' vid en sänkning av de indirekta skatterna med 15 procent



Den omedelbara effekten av sänkningen av de indirekta skatterna med 15 procent är att nedgången i efterfrågan på tjänster och varor vänds i sin motsats. Förbättringen gäller både den totala efterfrågan - som även innefattar utifrån kommande efterfrågan via turism – och den lokala efterfrågan som avspeglar sig i ålänningarnas privata konsumtion. Som framgår av diagrammet ovan medför en sådan sänkning av skattetrycket en reduktion av 'trend-scenariots' kalkylerade nedgång i den samlade efterfrågan från knappt 4 procent till en uppgång på 3 procent, ingen liten förbättring alltså.

Som en direkt följd av den positiva efterfrågeeffekten av skattesänkningen skulle den tidigare kalkylerade minskningen av importvolymen vändas i sin motsats och uppgången i exporten ytterligare förstärkas. Detta gäller även för investeringarna. Det beräknade bortfallet i den privat konsumtion på 0,5 procent ersätts med en konsumtionstillväxt på nästan 10 procent.

Sammantaget betyder detta att 'trend-scenariots' negativa BNP-utveckling på i och för sig marginella 0,5 procent nedgång vänds i en tillväxt på 2-3 procent. Kalkylen

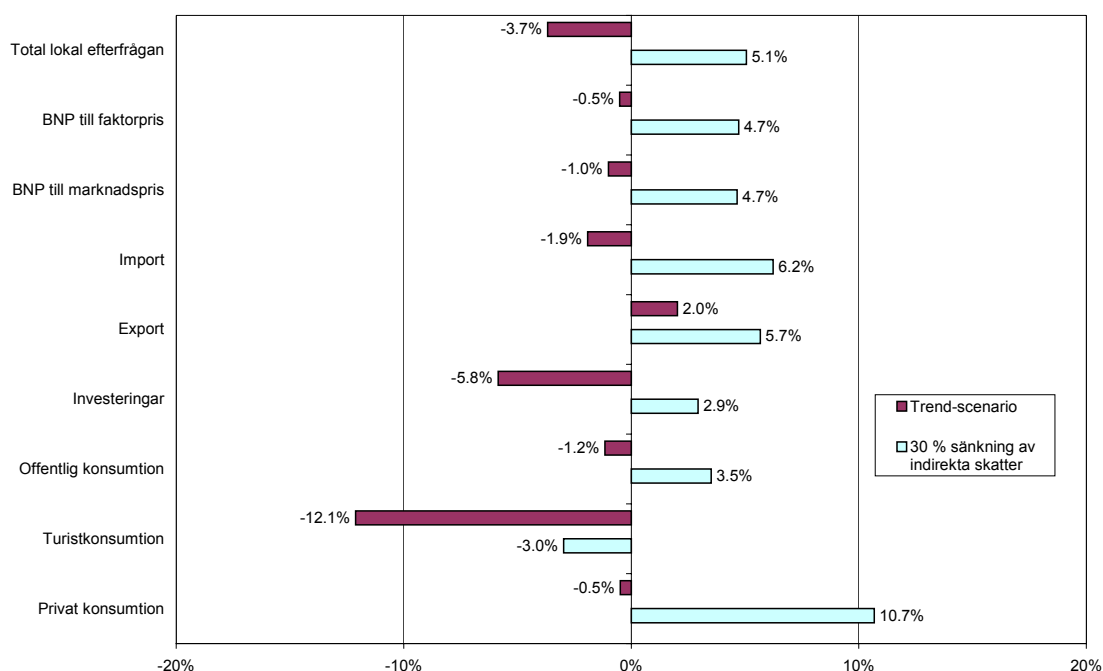
indikerar alltså att den 15-procentiga sänkningen av nivån på de indirekta skatterna – allt annat lika – i stort sett helt skulle eliminera 'trend-scenariots' negativa efterfrågeeffekter.

Ett intressant resultat av den här scenariomodelleringen är att sänkningen av den indirekta skattenivån paradoxalt nog ser ut att öka utrymmet för den offentliga konsumtionen. Som synes förvandlar modellsimuleringen 'trend-scenariots' direkta bortfall av offentlig konsumtion till en real tillväxt i denna på drygt 2 procent. Den sänkta skattenivån vägs helt enkelt upp av den ökade interna (åländsk konsumtion) såväl som externa (export/turism) efterfrågan. Detta genererar i sin tur en tillväxt i skatteunderlaget som också 'spiller över' i utrymmet för den offentliga konsumtionen.

En annan intressant iakttagelse i detta sammanhang är de enbart marginellt positiva effekterna på turistkonsumtionen som en sänkt nivå på de indirekta skatterna enligt denna modellering skulle ge. Förklaringen härtill är att huvuddelen av den åländska turistkonsumtionen sker ombord på färjorna på rutterna via Åland, en konsumtion som alltså redan är skattebefriad. Det här betyder att de positiva effekterna på turistkonsumtionen i realiteten inskränks till den förhållandevis lilla delen av denna konsumtion som sker i land.

Samma kalkyl har även gjorts med en betydligt större simulerad skattesänkning på hela 30 procent, alltså en dubbelt så stor reduktion av nivån på de indirekta skatterna. Resultatet av redovisas i *figur 9* nedan:

Figur 9: Försörjningsbalanseffekter jämfört med 'trend-scenariot' vid en sänkning av de indirekta skatterna med 30 procent

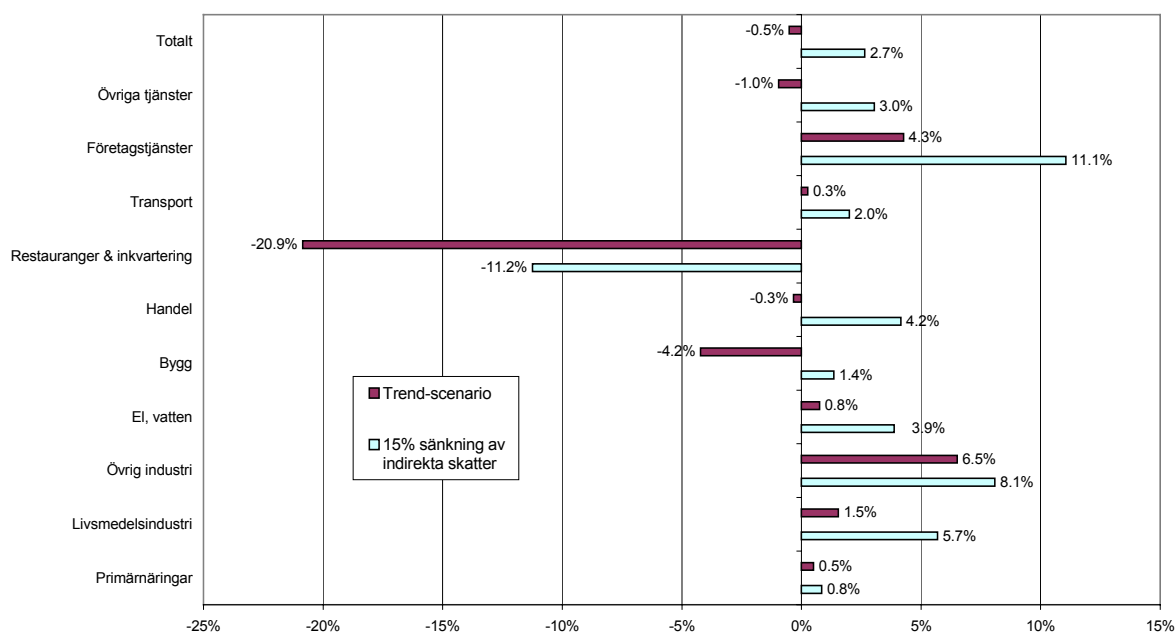


Som framgår av figuren ovan bekräftas bilden av de positiva makroekonomiska effekterna av en skattesänkning. Samtliga positiva stimulanseffekter av en 15 procentig skattesänkning återkommer även här – men nu i förstärkt form. Detta gäller inte minst turistkonsumtionen där de positiva effekterna av skattesänkningen på konsumtionen i land nu på allvar börjar slå igenom i simuleringsresultatet.

7.2 Positiva branschspecifika effekter av en pro-aktiv skattepolitik

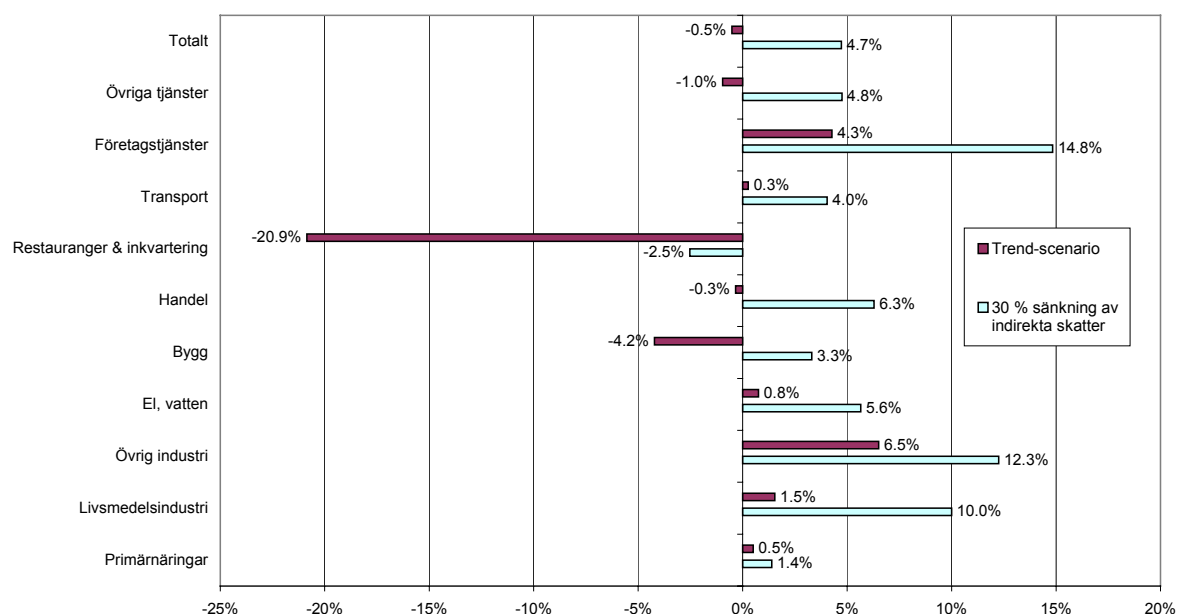
Effekterna på de enskilda branschernas produktionsvärde (förädlingsvärdet) av en sänkning av den indirekta skattenivån är om möjligt ännu mer markant än när det gäller de mer övergripande samhällekonomiska effekterna. Som framgår av *figur 10* så har utgångsscenariots negativa förädlingsvärdeutveckling inom den privata sektorn som helhet samt inom branscherna övriga tjänster, handel och bygg nu vänts i positiva tillväxtsiffror. Den enda bransch som trots skattesänkningen fortsättningsvis skulle få en negativ förädlingsvärdeutveckling är restaurang- och hotellbranschen. Även i detta fall skulle utfallet jämfört med 'trend-scenariot' dock bli betydligt bättre med nästan en halvering av tillbakagången (från ca 20 till ca 11 procents nedgång)

Figur 10: Branschspecifika förädlingsvärdeeffekter jämfört med 'trend-scenariot' vid en sänkning av de indirekta skatterna med 15 procent



På samma sätt som beträffande de makroekonomiska effekterna gäller även här att de positiva effekterna enligt denna simulering förstärks betydligt om man går från en 15- till en 30-procentig sänkning av det indirekta skatteuttaget – något som framgår av *figur 11* nedan.

Figur 11: Branschspecifika förädlingsvärdeeffekter jämfört med 'trend-scenariot' vid en sänkning av de indirekta skatterna med 30 procent



7.3 Simulerade skattesänkningseffekter måste tolkas med försiktighet

Modellsimuleringen av de ekonomiska effekterna i en tänkt situation där ett åländskt övertagande av hela ansvaret för den indirekta beskattningen och skattegränsadministrationen skulle utnyttjas för att halvera skattegränskostnaderna och därtill sänka den generella nivån på de indirekta skatterna, ger alltså över lag ett positivt utfall.

Sänkningen av skattegränskostnaden spelar en förhållandevis liten roll i utfallet, och är i första hand koncentrerad till exportindustrin och delar av handeln. Den viktigaste faktorn bakom det positiva utfallet är alltså skattesänkningens efterfrågestimulerande effekter.

Det bör dock här understrykas att många olika faktorer som är mycket svåra att med säkerhet skatta skulle påverka det slutliga utfallet av den här typen av aktivt utnyttjande av skatteinstrumentet för att uppnå positiva efterfrågeeffekter inom den åländska samhällsekonomin. Det är sålunda svårt att på förhand veta om skattesänkningen fullt ut skulle slå igenom i konsumentledet eller om den i någon mer betydande utsträckning skulle stanna inom näringslivet. Här kan också utfallet variera avsevärt mellan olika branscher och produkter beroende på konkurrenssituationen.

En annan och i detta sammanhang mycket viktig faktor är antagandena om efterfrågelastisiteten hos de varor och tjänster som prismässigt skulle gynnas av en skattesänkning. Utfallet kan nämligen variera kraftigt beroende på vilka elasticitetsvärden som används. Ett särskilt problem här är att några säkra åländska data att bygga upp simuleringens elasticitetsantaganden för närvarande inte finns att tillgå. De värden som använts representerar därför genomsnittliga 'normalvärden' för den här typen av produkter i omvärlden, något som sannolikt ligger rimligt nära även åländska förhållanden. Detta måste dock betraktas som en inbyggd osäkerhet i simuleringen, något som tillsammans med andra osäkerhetsfaktorer gör att resultaten bör tolkas med stor försiktighet och inte utan vidare bearbetning kan användas som underlag för mer långtgående skattepolicybeslut.

8 Slutsatser

Den samlade bedömningen av de samhällsekonomiska effekterna av den åländska skattepositionen inom den Europeiska Unionen är positiv. Orsaken till den positiva bedömningen är det faktum att denna position har medgett rätten till fortsatt försäljning av skattefria produkter ombord på fartyg på rutter till och från Åland. Detta är i och för sig något som även samtliga övriga (finska, svenska och numera även estniska) operatörer på dessa rutter kunnat dra nytta av. Det är dock enbart inom den åländska samhällsekonomin som denna möjlighet får ett bredare och mer påtagligt makroekonomiskt genomslag. Detta beror dels på att den åländska ekonomin på ett sätt som torde sakna sin motvarighet i Östersjöområdet, sannolikt i hela Europa, är beroende av rederinäringen³¹ och dels på grund av att ö-läget medför att näringslivet är starkt beroende av väl fungerande och täta färjförbindelser med omvärlden.

Den mest påtagligt positiva effekten av de möjligheter till tax free-baserade färjförbindelser som skatteundantaget medger, är den mycket betydande efterfrågestimulans inom hela den åländska ekonomin som detta ger. Ett stopp för all skattefri ombordförsäljning skulle sålunda – även i ett läge där trafiken trots detta fortsatte som förut (ett föga realistiskt antagande!) – i ett slag minska efterfrågan inom den åländska ekonomin med en femtedel. Om man ser till enskilda näringar skulle efterfrågenedgången inom den åländska ekonomin som helhet leda till ännu mer påtagliga problem inom branscher som producerar företags-, transport-, restaurang- och inkvarteringstjänster samt inom handeln.

Som tydligt framgått i denna rapport genererar skatteundantaget i sig dock inga positiva effekter på den åländska ekonomin. De positiva effekterna gäller uteslutande de möjligheter till fortsatt tax free-trafik som undantaget ger. Skatteundantaget som sådant medför i stället administrativa kostnader och logistiska problem i handel mellan Åland och omvärlden. Dessa kostnader drabbar särskilt vissa företag inom handel och industri, något som lett till kritik av skatteundantaget - och till och med uttalade önskemål om dess avskaffande. Enligt tillgängliga undersökningar och dataunderlag samt de modellkalkyler som gjorts i samband med denna undersökning, utgör de direkta merkostnaderna för skattegränsadministrationen ändå en förhållandevis blygsam andel av de totala transportkostnaderna (under 10 procent) och representerar därmed en ännu mer marginell del av företagens totala operativa kostnader.

Detta utesluter naturligtvis dock inte att skattegränsen i enskilda fall lett till större

³¹ Se ”Det åländska rederiklustret. En förstudie.” ÅSUB Rapport 2002:1.

kostnadsbelastningar och i vissa fall kanske till och med till betydande ekonomiskt avbräck i form av på grund av leveranslogistiska problem förlorade leverantörer och kunder.

Det står dock helt klart att kostnadseffekten av skattegränsens olägenheter på intet sätt väger upp de ekonomiska fördelar för den åländska ekonomin som helhet som denna genom möjligheten till skattefri ombordförsäljning ger. Mycket tyder också på att de av skattegränsproblematiken mest drabbade företagen tillsammans med berörda gräns- och skattemyndigheter med tiden utvecklat rutiner i handeln som fungerar rimligt bra, och att åtminstone en del av de problem som uppstod under de första åren efter skattegränsens implementering därmed reducerats betydligt. Detta är också något som bekräftades av den serie intervjuer som genomförts med representanter för näringslivet samt de myndigheter som är särskilt viktiga i hanteringen av den åländska handeln med omvärlden.³²

Det finns dock en del problem i den åländska skattepositionen inom EU som på sikt kan komma att urholka de i dagsläget övervägande positiva samhällsekonomiska nettoeffekterna av arrangemanget. Den viktigaste hotbilden är här den anpassning av alkoholbeskattningen till mer EU-genomsnittliga, och därmed betydligt lägre, nivåer som är på gång inom Sverige och Finland – en process som ytterligare påskyndats och förstärkts av EU-utvidgningen till länder med mycket låga priser inom delar av alkoholsortimentet. Detta framtvingar en motsvarande anpassning nedåt på ombordpriserna, något som i sin tur sänker marginalerna och inkomstvolymerna inom tax free-försäljningen. Så länge som alkoholdryckerna beskattas med normal varuskatt och andra avgifter så kommer dock det åländska skatteundantagets möjlighet till helt skattefri ombordförsäljning att medföra betydande inkomstmöjligheter för de rederier som trafikerar rutterna på Åland. Hotbilden handlar således primärt om reducerade inkomster snarare än ett fullständigt undandragande av möjligheterna för den här typen av trafik.

Ett annat problem i den åländska skattepositionen som på sikt i värsta fall kan utvecklas till en reell hotbild, är det faktum att skatteundantaget - trots sin starka legala position som en del av Unionens primärrätt – tenderar att undermineras av olika svårigheter och problem i samband med dess implementering i konkret lagstiftning och myndighetspraxis. Problemen handlar här främst om en kombination av (i) Ålands svårhanterliga position som både medlem och icke-medlem i Unionens olika strukturer,

³² Explorativa bakgrundintervjuer kring skattegränsproblematiken med dess ekonomiska och administrativa effekter har gjorts med följande personer: Tryggve Eriksson (Ericsson Capital), Stefan Kalmer och Jack Christenbrunn (Kalmers), Jonny Mattsson (Ålands företagarförening), Johan Eriksson (Ålands Handelskammare), Hans Ahlström (Ålands Redarförening), Jarl Danielsson (Eckerölinjen), Viking Johansson (Birka Line), Kent Nyström (Viking Line), Torsten Wikstrand (Posten på Åland) och Christina Ehrnström (Tullverket).

(ii) den gradvisa utvecklingen mot allt mer harmoniserade (och till åländska gränshandelsbehov ej anpassade) regler för den EU-interna handeln samt (iii) de begränsningar i möjligheterna till särskilda anpassningar av den nationella skattelagstiftningen för Åland i syfte att underlätta gränshandeln som frånvaron av åländsk kontroll över denna lagstiftning medför.

Hittills har de problem som detta gett upphov till inte varit så stora att de inte kunnat hanteras inom ramen för gällande kompetensfördelning, lagstiftning och myndighetsstruktur. Det kan dock inte uteslutas att utvecklingen på sikt leder till ökad press mot en förändring i Ålands skattestatus inom Unionen – alternativt en anpassning av lagstiftningsbehörighet och myndighetsstrukturer så att en till åländska förhållanden bättre anpassad hantering av problemen kan uppnås.

På basen av den analys och de simuleringar inom ramen för två på olika antaganden baserade grundscenarier kan följande *sammanfattande slutsatser* om skattegränsen och den skattefria försäljningens betydelse för den åländska samhällsekonomin dras:

- Ett totalt avskaffande av skatteundantaget och därmed den skattefria ombordhandeln skulle generera en sjöfartskris med kraftiga efterfrågenedgångs- och omstrukturerings effekter för hela den åländska ekonomin.
- En bibehållen tax free-handel i kombination med pågående anpassningar i landpriserna och idag känt konkurrensläge för sjöfartsbranschen ger – allt annat lika – en långsiktig, men förhållandevis liten och därmed också hanterlig, tillbakagång inom den åländska ekonomin.

Motsvarande modellsimulering av ett 'tilläggsscenario' med utrymme för en aktiv skattepolitik i syfte att genom efterfrågestimulanser inom landnäringarna (inkl. turismen) motverka en negativ utveckling inom den åländska färjenäringen gav slutligen följande resultat:

- En sänkning av nivån på de indirekta skatterna på Åland skulle motverka – men inte eliminera – de negativa effekterna i ovanstående scenarier.

Publicerade källor

Kvarkenrådet (2001): *Färjetrafik i Kvarken 2004*. ShipPax Information, Halmstad.

Statistics Estonia (2003): *Statistical Yearbook of Estonia 2003*. Tallinn

Statistikcentralen (olika årgångar): *Statistisk årsbok för Finland*. Helsingfors.

Ålands landskapsstyrelse (1999): *Sjöfartspolitiskt program för Åland*. Mariehamn.

Ålands landskapsstyrelse (1999): *Skattegränsens kostnader för åländska företag*. Betänkande från arbetsgruppen för utredning av de åländska företagens varukostnader till följd av skatteundantaget. Åländsk utredningsserie 1999:1, Mariehamn.

ÅSUB (1999): *Det åländska skatteundantaget inom EU. Effekter på företag, branscher och samhällsekonomi*. Rapport 1999:1, Mariehamn.

ÅSUB (2002): *Det åländska rederiklustret. En förstudie*. Rapport 2002:1, Mariehamn.

ÅSUB (2004): *Konjunkturläget våren 2004*. Rapport 2004:1, Mariehamn.

ÅSUB (2004): *Nationalräkenskapsdata 1997 – 2001*. Statistikmeddelande Nationalräkenskaper 2004:1, Mariehamn.

ÅSUB (2004): *Konsumentprisindex, mars 2004*. Statistikmeddelande KPI 2004:3, Mariehamn.

ÅSUB (2004): *Varuhandelsstatistik 1999 – 2003*. Statistik 2004:3, Mariehamn.

ÅSUB (2004): *Bokslutsstatistik för företag 1999 – 2002*. Statistik 2004:5, Mariehamn.

ÅSUB (olika årgångar): *Statistikens årsbok för Åland*. Mariehamn.

Bilagor

Bilaga I: En jämviktsmodell för Åland

Denna bilaga ger en översiktlig, icke-teknisk, beskrivning av den jämviktsmodell som använts i rapporten. Modellen är en till åländska förhållanden anpassad version av en standardmodell som utvecklats av Washingtonbaserade *International Food Policy Research Institute* (IFPRI). Modellen är uppbyggd enligt en neoklassisk-strukturalistisk tradition. Detta innebär att man i modellen tagit med även sådana empiriska förhållanden som saknar en klar teoretisk grund, men som gör modellen mer realistisk och relevant för policyorienterad analys.

Modellens matematiska uppbyggnad beskrivs närmare i IFPRIs dokumentation på institutets hemsida www.ifpri.org. Denna genomgång baserar sig till stor del på en summerande översättning av IFPRI:s modellpresentation (Lofgren et al, 2002).

IFPRIs standardmodell är en samling av simultant lösta, delvis non-linjära, ekvationer. Ekvationssystemet beskriver de penningflöden som generas inom samtliga de sektorer som deltar i produktion och konsumtion av en ekonomis BNP. Man kan ganska fritt, beroende på tillgängliga uppgifter, bestämma hur detaljerad modellen är. Modellsystemet löses med hjälp av ett kalkylprogram och programmeringsspråk kallat GAMS (General Algebraic Modeling System).

Modellens ekvationer beskriver de olika aktörernas beteende. Ekvationerna är delvis enkla fasta koefficienter såsom de indirekta skatternas nivå, eller mängden transaktionskostnader per exporterad eller importerad varuenhet. Produktions- och konsumtionsbeteende styrs av dessa agents strävan efter nytto- eller vinstmaximering. Dessa är utformade som första derivatorn av aktörernas maximeringsfunktioner, vilka resulterar i aktörernas beteende- och reaktionsfunktioner.

I jämförelse med andra liknande modeller har IFPRIs standardmodell en egenskap som gör den till en särskilt lämplig grund för åländsk förhållanden, nämligen den explicita modelleringen av transaktionskostnader i handeln med omvärlden. Denna egenskap möjliggör nämligen en behandling av Ålands transportsituation och skattegränsadministration på ett adekvat sätt.

I en regionalekonomisk modell finns det även en samling restriktioner som måste uppfyllas på den samlade ekonomins nivå. Dessa gäller t.ex. produkt- och faktormarknader där utbud och efterfrågan måste balansera. Likväl finns makroekonomiska restriktioner såsom investeringarnas och besparingarnas (inklusive utomåländska besparingar) jämvikt. Detta är ju karaktäriserande för jämviktsmodeller:

alla marknader måste återgå till en balans efter den 'chock' som man introducerat i den. Härav följer också den egenskapen att vägen till det nya balanstillståndet inte beskrivs av modellen, utan enbart startläget och det slutliga läget. Detta gäller framför s.k. statistiska modeller – såsom denna modell - där tiden inte är en explicit variabel³³.

Varje produktionsinriktning är representerad av en produktionsaktivitet där aggregeringsnivån bestäms av tillgången på data och av behoven i analysen i fråga. I denna analys har 10 aktiviteter använts. Den här branschindelningen motsvarar den som ÅSUB använt i sina konjunkturrapporter. Varje aktivitet – eller bransch – producerar potentiellt flera olika produkter. T.ex. produkten ”företagstjänster” produceras i nio av modellens tio aktiviteter. Den produktmix som varje aktivitet producerar antas vara fast, d.v.s. det går inte att ändra på produktmixen inom en aktivitet. Detta antagande underlättar modellarbetet avsevärt.

Varje producent maximerar sina vinster, definierad som skillnaden mellan intäkter minus insatskostnader och ersättning för användning av produktionsfaktorer arbete och kapital.³⁴

Som en del av sitt vinstmaximeringsbeslut använder varje aktivitet produktionsfaktorer så att deras marginell produktionsintäkt ('marginal revenue product') motsvarar faktorns pris (t.ex. löner för faktorn arbete). Faktorerens pris kan variera aktiviteter emellan. Modellen inkorporerar skillnader som förorsakas av i förhållande till modellen exogena orsaker (status, hälsorisker, institutionella traditioner) i form av koefficienter som hålls konstanta. Även på Åland finns det löneskillnader branscher emellan som inte förklaras av löntagarnas kompetens eller ålder (ÅSUB, 2003).

I modellen finns färdigt programmerade alternativ för olika marknaders omslutning, d.v.s. sättet på hur modellen finner sina jämviktslägen. Det som använts här är att lönerna är fasta och efterfrågan på arbetet definierar hur mycket av detta som används. Med andra ord är arbetslöshet en möjlig effekt av den introducerade 'chocken'. I alternativa marknadsomslutningar kan man anta att lönen justeras så att hela utbudet av arbetskraft sysselsätts. Detta är dock inte ett realistiskt antagande för åländska förhållanden då lönenivån i förhållande till omgivande regioner inte kan avvika särskilt mycket.

I modellen antas även hur investeringar och sparande skall balanseras. Det har här

³³ Senare varianter av den åländska modellen kommer att introducera tiden på ett explicit sätt, vilket innebär att modellen skall göras dynamisk.

³⁴ Modellen kan även använda jordbruksmark som produktionsfaktor. Likaså kan man specificera att det finns olika sorters kategorier inom varje produktionsfaktor, t.ex. högt och lågt utbildad arbetskraft. Här har enbart en sorts arbete och kapital använts. Jordbruksmark har inte använts som produktionsfaktor.

antagits att Åland inte får skuldsätta sig med omvärlden, utan nivån på kapitalflöden med omvärlden har gjorts exogen. På så sätt måste Åland själv finansiera de förändringar i olika aktörers budgetar som förorsakas av chockerna. Skulle skuldsättning tillåtas öka, skulle många av de negativa chockerna förmildras, men dock på bekostnad av framtida konsumtionsmöjligheter. Denna modellomslutning ger därmed en på litet längre sikt mer realistisk bild av det nya jämviktsläget.

När det gäller offentlig sektor, antas det här att skatteprocenterna är exogena och att sparkvoten hos offentliga sektorns aktörer kan variera.

Konsumenterna efterfrågar varor och tjänster enligt en LES-efterfrågefunktion ('Linear Expenditure System') som är en följd av att maximera en s.k. *Stone-Geary* nyttofunktion med budgetrestriktion.

Handeln med omvärlden har modellerats så att de inhemska producenterna först från olika aktivitet producerar ett produktaggregat som antingen exporteras eller säljs på den inhemska (åländska) marknaden. Den inhemska konsumtionen konsumerar dock en produkt som i sin tur är en kombination av den lokalt producerade produkten och importerade motsvarigheten. Handeln med omvärlden antas i varierande grad vara priselastiskt, vilket innebär att prisförändringarna på exportmarkanden har moderata effekter på export- och importefterfrågan. Denna specifikation har modellerats i enlighet med de s.k. Armington-funktioner som möjliggör en imperfekt substitutionsmöjlighet mellan lokalt och externt producerade varor och tjänster. Detta antagande möjliggör en modellspecifikation som noggrannare efterliknar de resultat som empirisk handelsforskning tagit fram än det rent jämviktsteoretiska antagandet om perfekta substitutionsmöjligheter.

Följande anpassningar har gjorts i den åländska versionen av IFPRI-modellen:

- Turismen är med i modellen som en utländsk konsument som efterlämnar en exogen summa pengar enligt en s.k. Cobb-Douglas efterfrågefunktion.
- Den offentliga sektorn är uppdelad i stat, landskap, kommuner och socialskyddsfonder. Deras ekonomiska förhållanden är en del av modellen, t.ex. klumpsumman från staten till Åland är en endogen variabel, d.v.s. den bestäms inom modellen.
- Inpendling och utpendling av arbetskraft är med som exogena flöden av faktorinkomster.
- Subventionerna modelleras skilt från skatterna, så att bruttosumman av dessa flöden går att spåra i modellutskriften.

Källor:

Lofgren, Hans – Lee Harris, Rebecca – Robinson, Sherman (2002): *A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS*, International Food Policy Research Institute, IFPRI., Microcomputers in Policy Research 5, Washington DC. Rapporten och standardmodellen är tillgängliga på Internet: www.ifpri.org. (välj Microcomputer Series på ”Publications” nerdragningslista).

ÅSUB (2003): *Löner inom den privata sektorn 2002*, ÅSUB Statistisk 2003:8, Mariehamn.

Bilaga II: CGE-modellens underlagsdata

Den i rapporten använda jämviktsmodellen är uppbyggd kring en så kallad socialräkenskapsmatris eller SAM ('Social Accounting Matrix'). SAM är ett ramverk för ekonomin och den innehåller samtliga de penningtransaktioner inom en samhällsekonomi vilka påverkar bruttonationalproduktens produktions- eller användningskonton. Med andra ord är SAM ett alternativt sätt att presentera nationalräkenskaperna (se Lofgren et al, 2002).

SAM är i sin konkreta utformning en kvadratmatris med lika många rader som kolumner där varje rad har en motsvarande kolumn. Summorna på motsvarande rader och kolumner måste vara lika. Cellerna i representerar betalningar till dess rad från dess kolumn. Varje kontos inkomster är då på en rad och dess utgifter finns på en kolumn.

Ålands SAM-matris för år 2000 har byggts upp med hjälp av Statistikcentralens (SC) regionala input-outputtabeller för år 1995, ÅSUB:s och SC:s nationalräkenskapsmaterial, underlagsmaterial från ÅSUB-rapporter 1999:1 (skattegränsutredningen), 1999:14 (transportstödstrapporten), Åländsk utredningsserie 1999:7 (betänkande gällande skattegränskostnader) och 1998:7 (Turismens samhällsekonomiska effekter). Dessutom har bl.a. följande källor utnyttjats: Skattestyrelsens debiteringsstatistik, Finlands input-output (indirekta skatters struktur), SC:s statistik över statens intäkter och utgifter per landskap, och mervärdeskatteregistrets åländska utdrag.

Med hjälp av denna i vissa avseenden bristfällig information har en råversion av tabellen producerats. Denna tabell har balanserats (rad- och kolumnsummorna har gjorts lika) med hjälp av s.k. 'cross entropy-estimering' (se Robinson – El-Said, 2000).

I denna SAM finns fem sorters konton (rader och kolumner): Aktiviteter, Produkter, Faktorer, Transaktionskostnader och Institutioner. Dessa är följande:

Aktiviteter:

A-AGRI	Primärproduktion
A-FINDU	Livsmedelsindustri
A-INDU	Övrig industri
A-ELWA	Vatten och energiförsörjning
A-CONS	Byggnadsverksamhet
A-TRAD	Handel
A-RESH	Restaurang och inkvartering

A-TRANS	Transport
A-BSER	Företagstjänster
A-OSERV	Personliga tjänster
Produkter:	
C-AGRI	Primärprodukter
C-FINDU	Livsmedelsindustriprodukter
C-INDU	Övriga industriella produkter
C-ELWA	Vatten och el
C-CONST	Byggtjänster
C-TRADE	Handelstjänster
C-HOTEL	Restaurang och inkvartering
C-TRANSP	Transporttjänster
C-BSERV	Företagstjänster
C-OSERV	Övriga tjänster
C-FINSERV	Tjänster köpta på plats i Finland (ålänningars turism i Finland)
C-ROWSERV	Tjänster köpta på plats i övriga världen (ålänningars turism i omvärlden)
Faktorer:	
LABOR	Löner och arvoden
CAP	Kapitalinkomster
Transaktionskostnader:	
TRNCSTDOM	Lokala transaktionskostnader (inom Åland)
TRNCSTEXP	Konto för transaktionskostnader i export
TRNCSTIMP	Konto för transaktionskostnader i import
Institutioner:	
FIRMS	Företag
NGO	Organisationer som inte ingår i stat/landskap/kommun
STATE	Finska staten
GOV	Landskapsstyrelsen
MUNI	Kommuner
SOCSEC	Socialskyddsfonder
COMTAX	Indirekta skatter
PRODSUB	Produktions och produktsubventioner
TRANSSUB	Transportsubvention
CORPTAX	Bolagsskatter
SINCTAX	Statens inkomstskatt
MINCTAX	Kommunala inkomstskatter

ÅSUB Rapport 2004:5

	+	C-AGRI	C-FINDU	C-INDU	C-ELWA	C-CONST
A-AGRI		71.311	0.619			
A-FINDU		2.016	45.716		0.019	
A-INDU		1.649		87.618		
A-ELWA					21.060	
A-CONS						79.690
TRNCSTDOM		0.062	0.210	0.169	0.005	0.056
TRNCSTEXP		0.523	1.486	1.329	0.024	0.267
TRNCSTIMP		0.572	1.584	1.438	0.024	0.264
COMTAX		1.273	20.112	15.877	2.142	4.441
ROW		15.166	40.453	215.724	5.513	21.332
TOTAL		92.572	110.180	322.155	28.787	106.050
	+	C-TRADE	C-HOTEL	C-TRANSP	C-BSERV	C-OSERV
A-AGRI			0.199		0.069	0.330
A-FINDU		3.299		0.112	0.039	
A-INDU		0.397		0.495	3.841	
A-ELWA					0.484	
A-TRAD		77.102			0.481	
A-RESH			33.252		0.003	1.973
A-TRANS		52.193	99.677	332.176	0.685	
A-BSER					19.066	
A-OSERV					159.919	270.460
TRNCSTDOM		0.224		0.019	0.006	0.060
TRNCSTEXP		1.323		0.153	0.045	0.477
TRNCSTIMP		1.369		0.167	0.049	0.518
COMTAX		0.840	5.653	3.846	6.533	8.723
ROW		56.880	0.697	96.408	99.264	4.609
TOTAL		193.627	139.478	433.376	290.484	287.150
	+	C-FINSERV	C-ROWSERV	LABOR	CAPI	TRNCSTDOM
C-TRANSP						0.811
FIRMS					316.407	
SECFEE				76.102		
HHD				309.101		
ROW		18.438	21.905	103.183		
TOTAL		18.438	21.905	488.386	316.407	0.811
	+	TRNCSTEXP	TRNCSTIMP	FIRMS	NGO	STATE
C-TRANSP		5.359	5.696			2.469
C-BSERV		0.268	0.289		0.220	0.516
C-OSERV					15.301	8.328
NGO				7.113		1.682
GOV						176.883
MUNI						0.017
SOCSEC						14.933
PRODSUB						20.186

ÅSUB Rapport 2004:5

CORPTAX			39.279			
OTAX			11.66989			
S-I			136.31811			
HHD			116.641			
TOTAL	5.627	5.985	311.021	15.521	225.014	
	+	GOV	MUNI	SOCSEC	COMTAX	PRODSUB
A-AGRI						21.793
A-FINDU						0.847
A-INDU						1.332
A-ELWA						0.197
A-CONS						0.226
A-TRAD						0.133
A-RESH						0.661
A-TRANS						3.660
A-BSER						0.197
A-OSERV						2.892
C-INDU			1.359			
C-TRADE			1.085			
C-TRANSP	22.370		0.435			
C-BSERV	1.187					
C-OSERV	99.450	77.478	5.945			
NGO	5.885					
STATE					99.780	
MUNI	20.780					
PRODSUB	11.752					
TRANSSUB	0.167					
S-I	18.493	7.499				
HHD	0.336		115.942			
TOTAL	180.420	84.977	124.766	99.780	31.938	
	+	TRANSSUB	CORPTAX	SINCTAX	MINCTAX	SECFEE
A-FINDU	0.060					
A-INDU	0.105					
A-TRAD	0.001					
A-BSER	0.001					
STATE		24.469	53.917			
MUNI		14.810			47.845	
SOCSEC						107.000
TOTAL	0.167	39.279	53.917	47.845	107.000	
	+	OTAX	S-I	HHD	ROWHH	ROW
C-AGRI			1.147	10.760	3.231	40.612
C-FINDU			0.956	35.698	12.728	31.540
C-INDU			46.698	31.821	9.311	83.221
C-ELWA				7.184		1.678
C-CONST			80.215	0.103		0.931

ÅSUB Rapport 2004:5

C-TRADE		8.842	39.575	13.273	61.946
C-HOTEL			21.563	96.084	16.190
C-TRANSP		0.453	18.196	1.696	270.109
C-BSERV		13.954	96.232	0.394	57.530
C-OSERV			23.021	18.776	20.877
C-FINSERV			18.438		
C-ROWSERV			21.905		
LABOR					15.826
FIRMS					-5.386
NGO			0.841		
STATE	12.461				34.387
GOV					3.537
MUNI	1.525				
SOCSEC					2.833
SINCTAX			53.917		
MINCTAX			47.845		
SECFEE			30.898		
OTAX			2.31611		
S-I			89.270		-99.31511
HHD					
7.56311					
ROWHH					155.493
TOTAL	13.986	152.265	549.583	155.493	699.572

+ TOTAL

A-AGRI	94.321
A-FINDU	52.108
A-INDU	95.437
A-ELWA	21.741
A-CONS	79.916
A-TRAD	77.717
A-RESH	35.889
A-TRANS	488.391
A-BSER	19.264
A-OSERV	433.271

C-AGRI	92.572
C-FINDU	110.180
C-INDU	322.155
C-ELWA	28.787
C-CONST	106.050
C-TRADE	193.627
C-HOTEL	139.478
C-TRANSP	433.376
C-BSERV	290.484
C-OSERV	287.150
C-FINSERV	18.438
C-ROWSERV	21.905
LABOR	488.386

CAPI	316.407
TRNCSTDOM	0.811
TRNCSTEXP	5.627
TRNCSTIMP	5.985
FIRMS	311.021
NGO	15.521
STATE	225.014
GOV	180.420
MUNI	84.977
SOCSEC	124.766
COMTAX	99.780
PRODSUB	31.938
TRANSSUB	0.167
CORPTAX	39.279
SINCTAX	53.917
MINCTAX	47.845
SECFEE	107.000
OTAX	13.986
S-I	152.265
HHD	549.58311
ROWHH	155.493
ROW	699.572

Utöver SAM-tabellen behöver modellen data för olika sorters elasticitet: inom produktionen, handeln och konsumtionen. Dessa definierar hur känslig olika delar av modellen är för förändringar i priser som är den drivande kraften i anpassningen till olika 'chocker'. I en input-outputmodell är dessas substitutionselasticitet lika med noll. Elasticitet som används här har inte estimerats m.h.a. ekonometriska modeller, utan de är s.k. 'guesstimates', värden som ofta används i denna sorts modeller. I framtiden kommer merparten av dessa värden att estimeras utgående från åländskt datamaterial.

Produktionselasticiteten

	Substitutionselasticitet mellan arbete och kapital
Primärnärings	0,45
Livsmedelsindustri	0,5
Övrig industri	0,75
El, vatten	0,65
Bygg	0,85
Handel	0,65
Restauranger & inkvartering	0,55
Transport	0,55
Företagstjänster	0,75
Övriga tjänster	0,75

Handelselasticiteten

	Substitutionselasticitet mellan import och lokal produktion	Transformationselasticitet mellan lokal försäljning och export
Primärprodukter	0,75	1,5
Livsindustriprodukter	0,75	1,5
Övriga industriella produkter	0,75	1,5
Vatten och el	1,3	0,5
Byggtjänster	0,5	0,5
Handelstjänster	0,5	0,75
Restaurang och inkvartering	0,5	0,75
Transporttjänster	0,5	0,5
Företagstjänster	0,5	1,5
Övriga tjänster	0,5	1,5
Ålänningars turism i Finland	0,1	0,1
Ålänningars turism i utlandet	0,1	0,1

Konsumtionselasticiteten

	Hushållens spenderingselasticitet
Primärprodukter	0,50
Livsindustriprodukter	0,65
Övriga industriella produkter	0,90
Vatten och el	0,50
Byggtjänster	1,30
Handelstjänster	1,40
Restaurang och inkvartering	0,90
Transporttjänster	1,10
Företagstjänster	1,00
Övriga tjänster	1,40
Ålänningars turism i Finland	1,00
Ålänningars turism i utlandet	1,00

Källor:

Lofgren, Hans – Lee Harris, Rebecca – Robinson, Sherman (2002): *A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS*, International Food Policy Research Institute, IFPRI., *Microcomputers in Policy Research 5*, Washington DC.

Rapporten och standardmodellen är tillgängliga på Internet: www.ifpri.org. (välj Microcomputer Series på "Publikations" nerdragningslista)

Robinson, S - El-Said, M. (2000): GAMS code for estimating a social accounting matrix (SAM) using cross entropy methods (CE), Trade and Macroeconomics Division Discussion Paper No. 64, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.

Bilaga III: Scenarieantaganden

Rapportens scenarier är uppbyggda i form av förändring i modellen exogena variabler. Förändringarna mäts i förhållande till 2000-års ekonomi som utgör modellens bas. Resultaten beskriver effekten av de utifrån introducerade förändringarna ('chockerna') i ekonomin 3-5 år efteråt då alla anpassningsmekanismer 'hunnit fast' förändringen. Det måste dock påpekas att det finns andra saker som kan tänkas ändras mer trendmässigt över tiden, t.ex. befolkningen i arbetsför ålder. Sådana effekter har inte tagits till hänsyn här.

Följande makroekonomiska modellomslutningsantaganden har använts samtliga de scenarier där inget annat framgår:

Besparingar – Investeringar: Investeringar är en fast andel av totalefterfrågan, besparingskvot av privata institutioner (företag, föreningar) är flexibel.

Offentlig sektor: Besparingsnivån är flexibel, skattenivåerna är fasta.

Omvärlden: "Reella valutakurseffekter" möjliga (Ålands allmänna prisnivå i förhållande till omvärlden flexibel), besparingsnivån mot omvärlden oförändrad.

Arbetskraften: Icke-sektorspecifik, lönenivån fast

Kapital: Sektorspecifikt och exogent, ersättningen för kapital är flexibel.

Nedan listas varje scenariots inducerade förändringar i exogena variabler:

Skattegränsens effekter

Observera att tabellerna i textdelen beskriver hur ekonomin skulle påverkas om

skattegränsen introducerades år 2000. Scenariot har dock beräknats med en 'synlig' skattegräns som utgångspunkt, och scenariorisultatet gäller en situation där skattegränsens alla effekter på handeln försvunnit, skattegränsen har alltså gjorts 'osynlig' (däremot kvarstår möjligheten till skattefri ombordförsäljning på åländska fartyg). I och med att effekterna är så små påverkar detta inte resultatredovisningen i procentkalkylen, alltså vilket läge som används som bas när förändringen beräknas fram.

Förändring i transaktionskostnader (1= oförändrad):

	C-AGRI	C-FINDU	C-INDU	C-ELWA	C-CONST	C-TRADE	C-
HOTEL							
Import	0.921	0.912	0.917	0.875	0.879	0.899	0.909
Export	0.919	0.909	0.915	0.875	0.876	0.896	0.914
	C-TRANSP	C-BSERV	C-OSERV	C-FINSERV	C-ROWSERV		
Import	0.919	0.925	0.917	1	1		
Export	0.918	0.918	0.918	1	1		

Ökning i effektiv arbetskraft tack vare osynlig skattegräns, mätt i 100 personer:

Primärnäringsar	0.065
Livsmedelsindustri	0.092
Övrig industri	0.114
Vatten och el	0.001
Bygg	0.022
Handel	0.075
Hotell o. rest.	0
Transport	0.039
Företagstjänster	0.001
Övriga tjänster	0.026

Den skattefria ombordförsäljningen försvinner, 10 % högre transportpriser

Ersättningen för kapitalet antas här vara fast och nivån på kapitalanvändning flexibel. Då fås en 'efterfrågechock' för produkterna handel, hotell och rest, transport och företagsservice enligt följande:

Handel	-12 %
Hotell och rest.	-6 %
Transport	-42 %

Företagstjänster -0,1 %

Turismkonsumtion (till Åland kommande turisternas konsumtion ombord och iland; mätt i utgångslägets priser): -34%

Transaktionskostnaderna inom export och import ökar med 10 %.

Ökningen i effektiv arbetskraft tack vare borttagen skattegräns: samma som ovan i ”Skattegränsens effekter”.

Trendscenario

Viking Cinderellas utflaggning: mindre förändringar i kapitalstock, externa faktorinkomster och i import av tjänster.

Ökning av sjöfartens stödintensitet: förändring av stödnivån med 2000-års produktionsvolym 32 milj. euro

12 % nedgång i ”världsmarknadspriset” på produkten transporttjänster, både import och export

13,6 % höjning i transaktionskostnader i varuhandeln, både import och export (observera att $(1-0.12)*1,136=1$)

10 % lägre lönenivå inom transport

20 % lägre turisminkomster (mätt i utgångslägets priser).

Kvarkenscenario

Ökning av sjöfartens stödintensitet: förändring av stödnivån med 2000-års produktionsvolym 32 milj. euro. En efterfrågechock för produkterna handel, hotell och rest, transport och företagservice enligt följande:

Handel	-18 %
Hotell och rest.	-15 %
Transport	-57 %
Företagstjänster	-0,2 %.

90 % lägre turisminkomster (mätt i utgångslägets priser).

En fjärdedel av transportsektorns kapitalstock kvar.

Större faktorinkomster från utlandet än i utgångsläget; antas att externa kapitalinkomster avsevärt lägre än under egen flagga, vilket innebär att för en väsentlig del av tonnage ingen alternativ användning hittas utomlands.

Transaktionskostnader inom export och import ökar med 10 %

Sänkning av de indirekta skatterna

Statens andel av indirekta skatter på Åland minskas till 0 %, Ålands andel 100 %.

Indirekta skatter exkluderas från beräkningsgrunden till klumpsumman.

Nivån på indirekta skatter sänks med 15 % respektive 30 %.

En halvering av skattegränsens administrativa kostnader (vilka utgör 9 % av de totala transportkostnaderna)

Turisminkomsternas volym är 15 % respektive 10 % lägre än i utgångsläget (m a o antas lägre indirekta skatter på Åland stimulera turism till Åland, utan skattesänkningen skulle turisminkomstvolymen vara 20 % lägre).

I övrigt samma som ”trendscenariot”.