

Rapport 2004:10

**EU-medlemskapets effekter på den
åländska ekonomin i ett internationellt
perspektiv**

En förberedande studie

The logo for ÅSUB, consisting of the letters 'ÅSUB' in a bold, white, sans-serif font. The letters are set against a dark blue background that is part of a larger graphic element resembling a stylized globe or a series of concentric, overlapping circles in shades of blue and purple. The 'Å' has a small circle above it, and the 'B' has a vertical line through its center.

ÅSUB

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 2004
- 2004:3 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn våren 2004
- 2004:4 Rådgivningen vid Ålands hushållningssällskap – En utvärdering
- 2004:5 Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – idag och i framtiden
- 2004:6 På jakt efter tillväxt. En analys av utvecklingsmöjligheterna inom några landbaserade näringar på Åland
- 2004:7 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn hösten 2004
- 2004:8 Konjunkturläget hösten 2004
- 2004:9 Fiskerinäringens betydelse för samhällsekonomin på Åland

Pris 13,00 €

ISSN 1455–1977

Förord

Medlemskapet i den Europeiska Unionen måste betraktas som den under efterkrigstiden hittills största och mest genomgripande förändring av den politiska och ekonomiska 'omgivningsmiljö' som Åland är beroende av. Om man bortser från autonomins internationella tillkomst och Ålands deltagande i det rätt så oförpliktande nordiska samarbetet, så blev Åland genom sitt inträde i EU för första gången direkt delaktigt i ett långtgående trans-statligt integrationsprojekt.

Genom det särskilda protokoll som reglerade den åländska EU-anslutningen blev Åland också ett inom Unionen politiskt erkänt territorium med egna särregler och förbehåll i den framtida integrationsprocessen. Det i särklass viktigaste av dessa förbehåll gäller det faktum att Åland utgör ett 'tredje land' i förhållande till Unionens skatteterritorium, något som är av stor betydelse för i första hand den åländska färjsjöfartens verksamhetsmiljö (fortsatta möjligheter till *tax free* ombordförsäljning) – men också för det landbaserade näringslivet ('skattegränsen').

Det har nu gått ungefär tio år sedan Åland inträdde i EU och är därför hög tid att titta tillbaka på vad som egentligen hänt. Hur har näringslivet och samhällsekonomin utvecklats under denna tioårsperiod, och – framför allt – vad har EU-medlemskapet betytt för utvecklingen?

I ÅSUBs treåriga arbetsprogram (2003-2005) lyfts den här frågeställningen fram som ett viktigt forskningsområde. Detta är dock inte någon lätt frågeställning. Det är nämligen mycket svårt att isolera EU-medlemskapets effekter från en rad andra viktiga förändringar inom ekonomi, teknik och samhälle under samma period. I forskningssammanhang brukar man tala om det *kontrafaktiska problemet*, alltså det faktum att det egentligen inte går att med vedertagna vetenskapliga metoder med säkerhet fastställa vad som skulle ha hänt om vissa inslag i samhällsutvecklingen 'tänks bort' (t ex ett EU-medlemskap, ett teknologiskt genombrott eller en viss typ av policyinsatser).

För att få fram ett bättre underlag för en mer fördjupad analys av denna för Åland mycket viktiga frågeställning, beslöts därför att inom ramen för ÅSUBs arbetsprogram under hösten 2004 genomföra en förstudie av den åländska EU-problematiken. Uppdraget gick till *Richard Palmer*, lektor och forskare med specialisering på näringslivets internationalisering vid den ekonomisk-historiska institutionen vid Stockholms universitet.

I föreliggande rapport redovisas resultatet av den här förstudien. Förutom att lägga en grund för mer djupgående studier av EU-medlemskapets långsiktiga konsekvenser för den åländska samhällsekonomin, innehåller förstudien även en bred genomgång av tillgänglig kunskap om medlemskapets hittillsvarande effekter samt en analys av den åländska anslutningens särdrag jämfört med andra liknande fall inom EU. Målsättningen är att under första halvan av nästa år i samarbete med andra intressenter inom förvaltning och näringsliv genomföra det fördjupade forskningsprojekt som förstudien lägger upp till.

ÅSUB vill rikta ett särskilt tack till de personer som genom intervjuer och andra samtal ställt upp med värdefull information om de policyansvarigas och näringslivets syn på den åländska EU-problematiken.

Mariehamn i december 2004

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

Förord

1. Sammanfattning och slutsatser	1
2. Inledning	7
3. Den åländska ekonomin och EU: utgångspunkter och övergripande perspektiv	11
Några utgångspunkter	12
Det övergripande perspektivet: Åland i det nya globala och europeiska politiska landskapet	13
4. Avgränsningar och källmaterial	15
Tidsperspektivet	15
Avgränsning av undersökningsområden	16
Data och källmaterial	17
Den åländska tjänsteexporten	18
5. Ekonomisk öppenhet och välfärd: Ålands särskilda förutsättningar	20
Skatteundantaget som 'kollektiv nyttighet'	20
Litenhet och sårbarhet	21
Den åländska välfärden i ett jämförande perspektiv	22
Öars och transoceana territoriers ställning inom EU	25
Ålands institutionella representation och politiska inflytande i EU	27

6. Ålands ekonomiska öppenhet i internationell jämförelse	28
7. EU:s och internationaliseringens betydelse för enskilda branscher och företag	33
Det åländska näringslivets internationalisering och den europeiska integrationen	33
Det åländska näringslivets internationella position. Vad har EU-medlemskapet betytt för de åländska företagen?	33
Exportens intensitet och fördelning mellan näringslivets branscher	34
Exportens fördelning mellan marknader	37
De åländska företagen och den internationella konkurrensen	39
8. En agenda för fortsatt forskning kring EU-medlemskapets effekter på den åländska ekonomin	40
Frågor och problemställningar för en fördjupad analys	40
Referenser	43
Appendix A: Korrelationsmatris. Ålands BNP per capita (PPS) i förhållande till Finlands, Sveriges respektive Euro 12-ländernas BNP 1991-2003	45
Appendix B: Korrelationsmatris. Ålands BNP per capita (PPS) i procent av Finlands, Sveriges respektive Euro12-ländernas BNP per capita 1991-2003	46

1. Sammanfattning och slutsatser

I denna studie presenteras en preliminär kartläggning av EU-medlemskapets effekter på den åländska ekonomin med fokus på effekterna för det privata näringslivet och i synnerhet på dess internationella position.¹

Studien konstaterar att Åland visserligen gick med i EU, inklusive tullunionen och småningom den monetära unionen, samt omfattades av den gemensamma jordbruks- och regionpolitiken, men att det ändå var en anslutning med starka förbehåll. Huvudlinjen vid Ålands anslutning till EU var att säkerställa att landskapet på kort sikt kunde bibehålla lönsamheten inom färjnäringsen. Det så kallade Ålandsprotokollet kan ses som ett friskrivande av Åland från de fyra friheterna som förutsätter obehindrad rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital och som utgör grundkomponenterna i EU:s så kallade första pelare.

I de teoretiska utgångspunkterna för analysen av den åländska ekonomins förhållande till EU konstateras bland annat att skattegränsen och Ålands särskilda status har gjort att det har etablerats en ny specifikt åländsk ekonomisk-politisk sfär, vilken utgör en del av Ålands egna 'internationella politiska ekonomi'; en ny uppsättning externa relationer som ingår i ett komplex av varandra överlappande och genomkorsande ekonomisk-politiska maktfält.

Ekonomisk litenhet, öppenhet, utåtriktning och ett starkt beroende av en enda bransch, innebär en hög grad av känslighet och eventuellt också sårbarhet. Ett ekonomiskt beroende av omvärlden accentuerar behovet av sociala skyddsmekanismer och av offentligt stöd för upprätthållandet av så kallade kollektiva nyttigheter. Det kan exempelvis röra sig om ett väl utbyggt socialt skyddsnät för att motverka de negativa följderna av konjunktursvängningarna på världsmarknaden. I den tolkningsram som rapporten presenterar betraktas en effektiv infrastruktur som en kollektiv nytta, som en förmån som kommer såväl näringsliv som konsumenter tillgodo. För Åland är det oundgängligt att denna kollektiva nytta upprätthålls. Men rapporten konstaterar även att ett välfungerande och smidigt regelsystem

¹ Föreliggande rapport utgör en förstudie till ett mer omfattande projekt där ÅSUB planerar att mer systematiskt bedöma effekterna av EU-medlemskapet för det åländska näringslivet och för den åländska ekonomin. Denna fördjupade undersökning är planerad att genomföras under år 2005. Här bör också noteras att några viktiga teman har fallit utanför avgränsningen för denna studie. Effekterna på den offentliga sektorn och ekonomin har bedömts vara så specifika att de för tillfället har utelämnats. Däremot berörs den offentliga ekonomiska politiken i samband med en diskussion om innebörden i det så kallade skatteundantaget. Följderna av inträdet i den Europeiska monetära unionen och effekterna av stödprogrammen har också givits en underordnad roll i analysen. EU-medlemskapets effekter för hushållen och konsumenterna analyseras inte heller de i detalj även om det förs en diskussion om hur den åländska köpkraften utvecklats under medlemskapet.

för transaktioner över gränserna kan betraktas som en kollektiv nyttighet. Införandet av skatteundantaget ställer dessa två former av samhällseliga nyttigheter mot varandra, eftersom skattegränsen också inneburit merkostnader för näringsliv och konsumenter.

Rapporten undersöker hur den åländska välfärden utvecklats under EU-medlemskapet genom att jämföra Ålands köpkraftskorrigerade BNP per capita i förhållande till motsvarande mått för Finland, Sverige och Euroområdet. Slutsatsen blir att invånarna på Åland ökat sin levnadsstandard under perioden 1991-2003 men att styrkan i den positiva trenden för Åland är något svagare än för genomsnittet för de tolv Euroländerna. Undersökningen visar att tillväxten i den åländska köpkraften nära följer den allmänna ekonomiska tillväxten i Euroområdet och att Åland drabbas av nedgång när Finland som helhet och Sverige drabbas, och omvänt att Åland följer med i Finlands och Sveriges uppgångar.

Analysen visar också att Ålands relativa försprång mätt i BNP per capita minskar vid tider av nedåtgående konjunktur. Särskilt tydligt var detta under lågkonjunkturen 1993-94. Men vi fann också att den nedgång i Ålands relativa försprång som inträffade efter 1997/1998, alltså efter skattegränsens införande, är svår att direkt koppla till förändringarna i konjunktursvängningar eller till EU-medlemskapet som sådant. Den relativa nedgång i Ålands försprång som inträffade efter år 2000 kunde däremot kopplas till den konjunkturedgång som inträffade vid denna tid. Det visar sig alltså att den åländska välfärden påverkas starkt av omvärlden, vilket överensstämmer med de erfarenheter som små öppna ekonomier i allmänhet har.

Rapportens genomgång av öars och särskilda territoriers status inom EU visar att de villkor Åland fick vid sin anslutning inte var helt unika. Slutsatsen är att EU och dess övergripande mål om harmonisering i sig inte utgör något hot mot den åländska särställningen.² I övrigt drar undersökningen den preliminära slutsatsen att Ålands formella politiska interaktionskapacitet med EU måste betraktas som potentiellt god.

Vid bedömningen av det åländska näringslivets omvärldsberoende visade det sig att Ålands varuhandel med länder utanför Finland är jämförelsevis liten, den utgör endast 16% av BNP och en tredjedel av den totala gränsöverskridande varuhandeln. Detta är bara en av många indikationer på hur starkt bunden den åländska handeln är till 'moderlandet' Finland och till närområdet. I rapporten uppskattas också det sammantagna värdet av tjänste- och varuhandeln i relation till BNP. Värdet av denna handel uppgår till mer än 150% av Ålands samlade produktion, vilket anger en hög grad av integration med omvärlden, och vår uppskattning är

² Den allmänt deklarerade välviljan från EU:s sida gentemot särskilda insulära territorier underströks senast av det faktum att de villkor Malta framförhandlade innan landets anslutning till EU våren 2004 i mångt och mycket liknar de garantier Åland fick vid sin anslutning.

att detta exportberoende har ökat något under perioden 1995-2000. Skatteundantaget motverkade vad som skulle ha varit en dramatisk nedgång i den åländska tjänstehandeln och därmed av integrationsgraden. Trots den relativa uppgången i exportintensitet under denna period är vår bedömning att den omedelbara innebörden av Ålands inträde i EU inte i första hand blev en ökad tillgång till nya marknader, utan snarare att det åländska näringslivet kunde behålla sina gamla marknader.

I studien bedöms också de olika näringslivsbranschernas exportinriktning under perioden 1995-2000. Livsmedelsindustrin och tillverkningsindustrin överlag uppvisar en hög exportintensitet i jämförelse med andra branscher. Industrisektorns andel av näringslivets export uppskattas till 18%, vilket var en dubbelt så stor andel som dess andel av näringslivets förädlingsvärde (ca 8-9%). Vid tiden för EU-inträdet stod sektorerna handel, hotell och sjötransporter sammanlagt för såväl nästan två tredjedelar (64%) av det privata näringslivets samlade förädlingsvärde som för en lika stor andel av dess samlade exportvärde (65%). Det förefaller också som om exporten från primärnäringarna minskade något i relativ betydelse under femårsperioden. Detsamma gäller transportsektorn, dominerad av sjöfarten. Slutsatsen av att tillverkningsindustrin som helhet behöll sin relativa andel av det privata näringslivets export mellan 1995-2000 blir att skattegränsen inte på något avgörande sätt hämmat tillväxten av sektorns försäljning utanför Åland.

Rapporten drar också slutsatsen att den åländska exportsektorn överlag inte genomgått någon nämnvärd strukturell förändring under EU-medlemskapets tid. Införandet av skattegränsen motverkade en strukturell förskjutning till nackdel för sjötransportsektorn. Vi påpekar också i sammanhanget att det är en öppen politisk fråga om vilka sektorer samhället i första hand bör stödja. Det förefaller rationellt att såväl utnyttja konkurrensfördelarna inom sjötransportsektorn som att stödja en diversifiering av det åländska näringslivet.

Genomgången av den geografiska fördelningen av exporten visar att tillverkningsindustrin, livsmedelsindustrin frånräknad, förefaller vara den mest internationellt inriktade branschen. Sektorn har så mycket som hälften av exporten till marknader utanför Finland och Sverige. Livsmedelsindustrins avsättningsmarknader utanför Åland är starkt koncentrerade till Finland (92% av exporten). Endast en liten del går till Sverige (7%) och än mindre till övriga länder (ca 2%). På tjänstesidan är exporten från branschen 'företags- och personliga tjänster' starkt koncentrerad till närmarknaderna Finland (56%) och Sverige (37%). Återstoden, ca 6% av utlandsförsäljningen, ligger utanför dessa länder.

I rapporten görs följande allmänna iakttagelser om det åländska näringslivets utlandsmarknader:

- Inget tyder på att EU-medlemskapet direkt skulle ha inverkat på det åländska näringslivets exportintensitet eller på utlandsmarknadernas geografiska spridning. Näringslivet är överlag starkt fokuserat på närområdet och då i synnerhet på den finländska marknaden.
- Med tanke på den kulturella och fysiska närheten till Sverige och den svenska marknaden och med tanke på denna marknads storlek, förefaller dess potential inte fullt utnyttjas av det åländska näringslivet. Det verkar som om institutionella och strukturella faktorer begränsar handelsutbytet västerut.
- EU-marknaden och den globala marknaden överlag framstår också de som underutnyttjade.
- Den gängse bilden är att Åland är starkt beroende av omvärlden. Här bör man precisera: Åland är starkt beroende av sina närmarknader, om man ser till ekonomin som helhet.

Delar av det åländska näringslivet upplever konkurrensen från omvärlden som hård vilket möjligtvis kan vara något oroväckande, med tanke på att den åländska protektionismen är jämförelsevis långt driven och starkt institutionaliserad. Ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv förutsätter både en hög utbildningsnivå och ett visst omvandlingstryck för att nödvändig rationalisering och teknologisk uppgradering skall komma till stånd. Men detta ekonomiska ideal hamnar i konflikt med de politiska realiteterna och kravet på lokal kontroll över näringslivet – så ser den internationella politiska ekonomin i allmänhet ut, och så ser den åländska politiska ekonomin ut.

Var har då EU märkts mest? Rapporten bedömer preliminärt att de direkta effekterna på den aggregerade ekonomins nivå varit relativt små; de direkta ekonomiska effekterna av EU har helt enkelt inte syns eller varit svåra att mäta. Detta med reservation för att vi i denna studie varken bedömt de makroekonomiska effekterna av EMU-medlemskapet eller den offentliga sektorns och ekonomins förhållande till EU. Men även om tillämpningen av EU-principerna med harmonisering och integration inte betytt mycket för näringslivet överlag, så har naturligtvis EU-medlemskapet medfört dramatiska omvälvningar för vissa verksamheter, och för enskilda näringsidkare. Det har i vissa fall inneburit nya möjligheter, men också en begränsning av traditionella utkomstmöjligheter – i synnerhet inom primärnäringarna.

Hur skall då en livskraftig åländsk ekonomi med god utvecklingspotential garanteras inom ramen för EU-processen? Åland har en av naturen given komparativ fördel som nod i Östersjöområdets transportsystem. En ekonomisk politik måste naturligtvis syfta till att stödja de verksamheter som drar nytta av detta. Men det är inte uteslutet att en alltför enögd fokusering på lönsamhetsnivåerna inom rederinäringen och upprätthållandet av billiga

sjötransporter riskerar att låsa föreställningarna om hur man skall utveckla en livskraftig åländsk ekonomi. Den tendens mot en ekonomisk 'monokultur' som den åländska ekonomin företer i början av det 21^{sta} århundradet kan också visa sig permanenta en strukturell känslighet för inflytande från omvärlden, en känslighet som under vissa omständigheter kan övergå i sårbarhet. Men det bör också framhållas att denna känslighet med nödvändighet följer av ett framgångsrikt kommersiellt *utnyttjande* av omvärlden. Att Åland lyckats väl just med att kommersiellt utnyttja omvärlden understryks av att denna öppenhet paradoxalt är parad med en speciell, av EU sanktionerad, protektionism. Sammanlänkningen med omgivande marknader bestäms ju i hög utsträckning av den åländska näringsrätten och av skatteundantaget.

Åland har starka konkurrensfördelar inom shipping och därmed förbundna verksamheter, fördelar som utgör grunden för en internationellt konkurrenskraftig tjänstesektor. Man kan med fog hävda att det är just inom shippingen som Åland har möjlighet att uppnå den 'kritiska massa' som krävs för att konkurrera lokalt, regionalt och globalt. Givetvis bör man fortsätta att bygga vidare på de komparativa fördelarna inom 'sjöfartsklustret'. Men det framstår ändå som ett delikat strategiskt dilemma att göra en avvägning mellan att satsa på de komparativa fördelarna inom denna bransch och att samtidigt stödja verksamheter som breddar landskapets ekonomiska bas.

Det verkar också betryggande att EU:s uttalade policy är att stöda insulära territorier och underlätta dessas deltagande i integrationsprocessen. Det förefaller osannolikt att EU skulle försätta den åländska ekonomin som helhet i en situation där man riskerade en stark ekonomisk tillbakagång, med allt vad det skulle innebära av utflyttning, osv. Ålands geopolitiska position gör att det är helt i linje med EU:s regionalpolitik och dess policy i stort att stödja ett upprätthållande av den åländska välfärden.

Den åländska näringsrätten och jordförvärvslagen begränsar möjligheten att utnyttja utländska direktinvesteringar som utvecklingsstimulans. Detta lägger ett särskilt ansvar på dem som utformar den ekonomiska politiken att stimulera den åländska ekonomins tillväxt genom att underlätta för åländska företag att konkurrera internationellt. Ett undanröjande av det som diskriminerar Åland som handelspartner borde prioriteras.

Det är också viktigt att den långsiktiga ekonomiska politiken syftar längre än till att enbart bevaka redan uppnådda positioner. Detta understryks av den osäkerhet som uppkommit i synnerhet efter östutvidgningen våren 2004, och av de sjunkande lönsamhetsmarginalerna inom den åländska färjnäringsen och deras beroende av landpriserna på alkohol i de närliggande Östersjöstaterna.

Rapporten avslutar med att identifiera två områden som bedöms vara av särskilt intresse för fördjupad forskning kring EU-medlemskapets effekter på den åländska ekonomin. Det första forskningsområdet utgår från ett övergripande ekonomiskt-politiskt perspektiv och det andra från ett bransch- och företagsorienterat perspektiv:

1. *Den nya åländska 'internationella politiska ekonomin' och EU: sårbarhet eller möjlighet?* Hur skall man bedöma den åländska ekonomins sårbarhet respektive möjligheter, dess manöverutrymme och dess ekonomiska potential i ett EU-sammanhang? EU-medlemskapet har inneburit att Åland infogats i ett nytt komplext system av varandra överlappande och genomkorsande politiska maktfält. Detta reser frågan om vilket ekonomiskt manöverutrymme Åland har kunnat tillägna sig i och med EU-medlemskapet. Vad är den ekonomiska innebörden av förskjutningen av den politiska tyngdpunkten till den övernationella nivån? Vad skulle kunna göras för att stärka självstyrelsens ekonomisk-politiska manöverutrymme härvidlag? Det är viktigt att poängtera att en sådan fördjupad analys av omvärldsberoendet och av den åländska ekonomins sårbarhet och manöverutrymme borde kompletteras med en bedömning av dess utvecklingspotential.

2. *EU och det åländska näringslivet.* Vad har EU betytt för enskilda åländska företag överlag? Vilken outnyttjad potential till marknadsexpansion finns? Vilka institutionella och strukturella hinder begränsar åländska företags internationella handelsutbyte? Den branschvisa kartläggningen av exportberoende och utlandsmarknader som påbörjats i denna rapport kan fördjupas bland annat genom fallstudier av enskilda branscher eller företag. Dessutom vore det av intresse att undersöka hur EU inverkat på utbudssidan, det vill säga på sådant som företagens investeringsbeslut, teknologiska uppgradering, deras organisation av produktionen, etc. En sådan undersökning skulle dels kartlägga själva förloppet under EU-medlemskapet, det vill säga försöka besvara frågan vilka effekter EU-inträdet haft på branscher och företag, dels skulle den syfta till att kartlägga vilka möjligheter respektive begränsningar medlemskapet innebär för det åländska näringslivet.

2. Inledning

Ålands medlemskap i EU är ett medlemskap med förbehåll. Genom införandet av det så kallade skatteundantaget kom EU-medlemskapet för Ålands del att innebära ett införande av nya handelshinder och ett bibehållande av gamla. I Finlands anslutningsfördrag med EU infördes ett tillägg (Protokoll nr 2) där det fastslogs att Åland skulle undantas från harmoniseringen av medlemstaternas indirekta skatter. När medlemskapets effekter skall bedömas är det i hög grad följderna av denna åländska särlösning som utgör det centrala temat. Ålands EU-medlemskap ser i förstone ut som ett motsägelsefullt särfall, där de samlade effekterna på den åländska ekonomin – i synnerhet de långsiktiga – är svåra att bedöma.

Syftet med 'skatteundantaget' var att säkerställa den skattefria försäljningen ombord på färjor som anlöper Åland och därmed trygga fortlevnaden av en effektiv infrastruktur och i förlängningen en livskraftig åländsk ekonomi. Inträdet i EU fick alltså den paradoxala följden att Åland genom sin särställning i beskattningshänseende stärkte autonomins administrativa och territoriella avgränsning inte bara gentemot EU:s medlemsstater utan också gentemot 'moderlandet' Finland. Efter skattegränsens införande avtecknar sig Åland alltmer som en egen avgränsad ekonomi i det europeiska politisk-territoriella landskapet.

En bedömning av det åländska EU-medlemskapets effekter i det korta perspektivet blir alltså i första hand en bedömning av skatteundantagets effekter. Betydelsen av tillgången till stödfonder, nya marknader, pris- och växelkursstabilitet och övrigt som har (eller kan ha) följt med inträdet i den europeiska gemenskapen är alla sekundära i förhållande till avsteget från harmoniseringen av de indirekta skatterna.

Denna rapport har tre huvudsyften:

1. att sondera möjligheterna till fördjupad forskning kring EU-medlemskapets effekter. På så sätt utgör den ett förarbete till ett mer detaljerat studium av Ålands första tio år inom den Europeiska gemenskapen. Följaktligen kommer det här att ställas betydligt fler frågor än som är möjliga att besvara inom ramen för denna rapport.
2. att översiktligt bedöma vad det snart tioåriga medlemskapet i den Europeiska Unionen inneburit för den åländska ekonomin – med en betoning på effekterna för det privata näringslivet. Även om skatteundantaget och dess följder kan ses som det viktigaste att följa upp, lägger studien också stor vikt vid att klargöra vad anslutningen till den Europeiska Unionen inneburit utöver skatteundantaget.

3. att placera in Åland i ett vidare internationellt sammanhang. Hur skall man förstå den åländska särlösningen? Hur skall 'fallet Åland' förstås i sitt internationella sammanhang? Är det åländska arrangemanget unikt inom EU? För att utröna detta krävs en internationell jämförelse med andra autonomier och öar inom EU, och med det övriga Norden. Rapporten syftar också till att åstadkomma kvantitativa uppskattningar av det åländska näringslivets internationella ekonomiska position.

Särskild vikt kommer här att läggas på frågan om EU-medlemskapets betydelse för det åländska näringslivets internationella position, i synnerhet avseende företagens konkurrensläge, marknadsmöjligheter och utvecklingsförutsättningar. Ett andra huvudfokus kommer att ligga på frågan om medlemskapets inverkan på, å ena sidan, den åländska ekonomins grundläggande känslighet och sårbarhet, och, å andra på autonomins manöverutrymme därvidlag. Dessa faktorer, i sin tur, berör indirekt landskapets grundläggande förutsättningar för utveckling och ekonomisk tillväxt. Ambitionen i denna rapport är att utveckla förståelseramen kring denna problematik.

Denna inledande förstudie skall alltså översiktligt bedöma vad EU-medlemskapet betytt för den åländska samhällsekonomin och här skall det teoretiska ramverket för projektet presenteras. Tolkningsramen blir vid, med en betoning på Ålands 'internationella politiska ekonomi', det vill säga en analys som har ambitionen att se sambanden mellan de ekonomiska och politiska sfärerna, och som tar fasta på de ömsesidiga återverkningarna mellan dessa två.³ En sådan tolkningsram borde vara fruktbar eftersom de faktiska ekonomiska utfallen – här EU-medlemskapets ekonomiska effekter på det åländska samhället – är resultatet av politisk reglering och styrning av marknaden. Politiken ger de grundläggande förutsättningarna för marknadsutbytet – så är det alltid i den verkliga världen (om än inte alltid i de ekonomiska textböckerna) och i fallet Åland och EU är detta särskilt uppenbart. Dessutom finns teoretiska insikter att hämta från den samtida globaliseringsdebatten, och då kanske särskilt från den omfattande diskussionen kring hur politiska enheters rörelsefrihet förändras under trycket av det intensifierade globala marknadsutbytet, med ökande kapital- och varuflöden över gränserna, och från diskussionen om de subnationella och de gränsöverskridande regionernas ökande betydelse som ekonomiska enheter, samt dessas tilltagande förmåga att hävda sig i förhållande till nationalstaterna.

³ I fortsättningen används det övergripande begreppet 'den åländska internationella politiska ekonomin' för att beteckna det komplexa sammanhang där den internationella såväl som den nationella och regionala politiken påverkar ekonomiska utfall och omvänt där ekonomiska processer på olika nivåer påverkar politiska skeenden. I en analys av fallet Åland och EU är det självklart att en förståelse kräver att man inte frikopplar de ekonomiska processerna från det politiska skeendet och de politiska intressena.

Denna studie kommer att syntetisera tidigare kunskap, såtillvida att den ganska långt grundar sig på tidigare gjorda undersökningar och existerande material. Tolkningsramen blir dock ny och kommer förhoppningsvis att ge en del nya insikter. Rapporten är disponerad på följande sätt:

Det inledande kapitlet sammanfattar av de viktigaste resultaten av undersökningen. I kapitel 3 formuleras några inledande hypoteser om de ekonomiska effekterna – både positiva och negativa – av Ålands snart tioåriga medlemskap i den europeiska gemenskapen. Dessutom fastslås några utgångspunkter för en bred tolkningsram av 'fallet Åland' i EU. Här placeras Åland in i det nya globala och europeiska ekonomisk-politiska landskapet.

I kapitel 4 presenteras avgränsningen av projektet. Där diskuteras också undersökningsmetoderna och dataunderlaget för föreliggande studie. Denna förstudie kommer delvis att stödja sig på några tidigare genomförda utredningar, delvis grunda sig på nya analyser av data i ÅSUB:s databas. Dessutom förs en kortfattad diskussion om ett för den åländska ekonomin centralt begrepp, nämligen tjänsteexporten.

Därefter följer kapitel 5 som behandlar EU och det som här definierats som den nya åländska internationella politiska ekonomin. Den bärande idén i detta kapitel är att Åland i och med EU-inträdet ingår i ett nytt och komplext sammanhang av politisk-ekonomiska relationer och processer. Här kopplas också problematiken till den generella diskussionen om villkoren för ekonomisk öppenhet, och behovet av att samhället upprätthåller skyddsmekanismer och 'kollektiva nyttigheter' (effektiv infrastruktur, kvalificerad utbildning osv.) Målet med skatteundantaget var att upprätthålla en effektiv transportstruktur, men detta mål kom att hamna i konflikt med behovet av ett smidigt regelverk för den gränsöverskridande handeln.

I detta kapitel görs också en bedömning av vilka förändringar i den åländska ekonomins känslighet, sårbarhet och omvärldsberoende som EU-medlemskapet inneburit. Vilka förändringar avseende internationellt inflytande, manöverutrymme och genomslag i den ekonomiska politiken har skett under den senaste tioårsperioden? Kapitlet rymmer dessutom ett avsnitt om utvecklingen av den åländska levnadsstandarden (här snävt definierad som ekonomisk köpkraft) under EU-medlemskapets tid.

I kapitel 6 belyses Ålands internationella öppenhet i ett internationellt jämförande perspektiv. Här bedöms den åländska ekonomins integration med omvärlden och här presenteras också den mest detaljerade kvantitativa uppskattningen av Ålands omvärldsberoende – eller utnyttjande av omvärlden för att formulera sig i positiva termer – som ÅSUB hitintills gjort.

Kapitel 7 behandlar EU och internationaliseringen av åländska företag. Kapitlet presenterar en bedömning av de olika branschernas exportintensitet och ger en översiktlig bild av spridningen av den geografiska fördelningen av deras marknader.

Rapporten utmynnar i en agenda för fortsatt forskning kring effekterna av EU-medlemskapet och anger de preliminära riktlinjerna för den fördjupade studien som är planerad att genomföras under våren 2005.⁴ (kapitel 8).

Avslutningsvis bör poängteras att även om uppdraget för föreliggande projekt är att bedöma var EU märkts mest, så är det i den fortsatta forskningen också viktigt att sortera ut de områden där EU *inte* märkts och att identifiera de områden där fler faktorer – både EU-relaterade och andra – samverkar. Som exempel på det senare kan tänka sig att förändringar i volymen av antalet inresande till Åland som mycken annan konsumtion är avhängig allmänna ekonomiska konjunkturer, växelkurser och alkoholskatter men också naturligtvis av själva införandet av skatteundantaget som ledde till en markant uppgång i antalet resande på rutten Åbo – Mariehamn.

⁴ Se sidorna 41-42 i denna rapport för ett preliminärt förslag till fördjupad forskning kring EU och den åländska ekonomin.

3. Den åländska ekonomin och EU: utgångspunkter och övergripande perspektiv

Tabell 1 sammanfattar några hypoteser om de positiva och negativa effekterna av inträdet i EU på den åländska ekonomin. Den skiljer på dels det som kan definieras som specifika effekter – i första hand följderna av skatteundantaget – och på generella effekter. Denna distinktion är till för att hålla isär, å ena sidan, de effekter som är förknippade med Ålands försök att undvika de potentiellt negativa effekterna av ett deltagande i den inre marknaden, och å andra sidan de effekter som kan ses som direkta följder av en tillämpning av EU:s generella principer.

Effekterna av att Åland ställde sig utanför harmoniseringen av de indirekta skatterna och i det avseendet blev ett 'tredje land' i förhållande till de övriga medlemsstaterna, kan ses som för Åland specifika. Följderna av detta var omfattande. I första hand innebar det att man i alla fall på kort sikt kunde upprätthålla lönsamheten och konkurrenskraften inom rederinäringen och därmed upprätthålla ett system av billiga sjötransporter till och från Åland. Detta i sin tur gagnade det övriga näringslivet, i synnerhet tillverkningsindustrin, landturismen och handeln, men också direkt och indirekt de åländska hushållen.

Nackdelen var att den gränsöverskridande varuhandeln komplicerades och fördyrades. Exempelvis fick medelstora företag räkna med fördyringar av importen på uppskattningsvis 1-2% efter införandet av skattegränsen.⁵ Kostnaderna kan antas ha varit större för små företag, medan större företag klarat sig bättre eftersom man kunde slå ut kostnaderna på större volymer.⁶

När det sedan gäller de direkta följderna av EU-inträdet – det som har att göra med att Åland omfattas av EU:s allmänna juridiska ramverk och av rättigheterna att få tillgång till stödfonder, kan också dessa antas ha varit motsägelsefulla. För landsbygdens och skärgårdens del faller företagsstöd och infrastruktursatsningar på plussidan. På minussidan får man anteckna att havsfisket kringkurits av nya regelverk och kvoteringar och att det traditionella jordbruket kom att omfattas av helt nya regleringar och har utsatts för skärpt konkurrens och blivit mindre lönsamt. Dessutom har det hamnat i ett 'stödoptimerande' som knappast är ägnat att stödja den långsiktiga utvecklingen.

⁵ Johan Eriksson (2002) Opublicerad sammanställning av samtal med åländska företagare angående kostnader för skattegränshandlingen.

⁶ Att merkostnaderna som följt av skattegränsen varierar starkt visas av att en småföretagare som sysslat med import från Sverige och haft en årsomsättning på ca 4 miljoner mark (ca 67 000 €) uppgav att fördyringen varit i storleksordningen 5-10%.

Tabell 1. Hypotetiska och reella effekter av EU-inträdet på den åländska ekonomin

	Näringslivet / företagen	Hushållen / konsumenterna/ arbetskraften
Specifika effekter (I första hand följderna av skatteundantaget)	<i>Positiva</i> — Upprätthållande av lönsamhetsnivåer och konkurrenskraft hos rederinäringen — Billiga sjötransporter för tillverkningsindustrin	— Arbetstillfällen — Billiga externa transporter
	<i>Negativa</i> — Fördyrad extern handel för tillverkningsindustrin — Sämre tillgång till EU-marknaden	
Generella effekter	<i>Positiva</i> — Ekonomiskt stöd för höjande av kompetensen hos arbetskraften — Ökat stöd till företag på landsbygden och i skärgården (mål 2 programmen bl.a.) — Stöd till infrastruktursatsningar (bredband, m.m.) — Tillgång till stödfonder för jordbruket och fisket	— Prisstabilitet — Växelkursstabilitet (inom Euroområdet) — Större utbud av konsumtions- och dagligvaror — Nya arbetsplatser i glesbygden — Infrastruktursatsningar
	<i>Negativa</i> — Begränsningar av fisket — Skärpt konkurrens med sjunkande priser och sämre lönsamhet inom jordbruket	

Några utgångspunkter

När man skall konstruera en förståelseram kring forskningsproblemet 'Den åländska ekonomin och EU' kan det vara värt att inledningsvis påpeka följande:

- (1) Åland och den åländska ekonomin kan fogas in i ett vidare perspektiv av en pågående global och regional politisk, ekonomisk och territoriell omvandling.
- (2) Åland kan ses som ett typfall när det gäller överlappande politiska, ekonomiska och territoriella maktfält, men snarare som ett särfall i den europeiska integrationsprocessen.
- (3) Åland är en mycket liten, och mycket öppen ekonomi som är starkt beroende av omvärlden (eller, om man så vill, mycket väl utnyttjar omvärlden) och av gränsöverskridande transaktioner och transporter.

- (4) Åland bör – liksom flera andra avancerade ö-ekonomier – betraktas som en livskraftig och gångbar ekonomisk enhet i det internationella systemet, och som givet de rätta politisk-ekonomiska styrinstrumenten kan utnyttja sina konkurrensfördelar väl.
- (5) Det åländska näringslivet domineras av en starkt exportinriktad servicesektor. Turismsektorn (dominerad av passagerarsjöfarten) representerar så mycket som 43% av näringslivets produktionsvärde.⁷ Tillverkningsindustrin å sin sida, står för så litet som 8% av näringslivets samlade produktionsvärde.⁸

För att förstå det som vi här kallat 'den nya åländska politiska ekonomin', alltså det komplex av politiska och ekonomiska maktrelationer som Åland numera är invävt i, kan vi dra nytta av teorielement från olika områden. Från den samhällsvetenskapliga debatten kring globalisering och regionalisering finns en hel del att hämta för förståelsen av framväxten av nya politisk-ekonomiska rum och hur övergripande omvandlingsprocesser (globalisering och regionalisering) förhåller sig till den specifika, lokala, historiskt betingade samhällsutvecklingen.

Det övergripande perspektivet: Åland i det nya globala och europeiska politiska landskapet

Den globaliseringsprocess som pågår sedan en tid tillbaka har åtföljts av en samtidig regionalisering, både på makronivå (EU, NAFTA, etc.) och subnationell nivå.⁹ Vi har sett framväxten av nya ekonomiska rum och varandra överlappande politiska och territoriella auktoriteter. I detta 'post-Västfaliska' eller 'post-suveräna' politiska landskap, håller nya politiska sfärer, nya gränser och nya maktrelationer på att etablerats.¹⁰ Åland, med sin

⁷ Avser år 2001. Beräknat utifrån *Statistisk årsbok för Åland 2004*, s 145. Turismsektorns (inklusive passagerarsjöfarten) andel av Ålands samlade BNP (inklusive offentlig verksamhet) var samma år 34,4% (*Statistisk årsbok för Åland 2004*, s 146).

⁸ Tillverkningsindustrins andel av Ålands BNP år 2001 var 6,3% (*Statistisk årsbok för Åland 2004*, s 145-146).

⁹ Dateringen av denna process är omstridd och beroende av vilken samhällssfär man analyserar och vilken aspekt man betonar. Somliga förlägger början av den senaste globaliseringsfasen till 1980-talet, när den kraftiga uppgången i de utländska direktinvesteringarnas volym tog sin början, andra återigen väljer politiskt definierade tidsmarkörer och ser 1989 och övergången från den bipolära världen och det kalla kriget som den stora vändpunkten (För den förstnämnda ståndpunkten se t.ex. Dunning, John H. (1997) *Governments, Globalization and International Business*, Oxford: Oxford University Press), för den andra se t.ex. Scholte, Jan Aart (2000) *Globalization: A Critical Introduction*. London: MacMillan).

¹⁰ Lindström, Bjarne (1999) 'Towards a 'Post-Sovereign' Political Landscape?' s. 79-87, i Petersen, Hanne och Poppel, Birger (1999) *Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic*. Aldershot: Ashgate; Hettne, Björn (1997) *Den europeiska paradoxen. Om integration och desintegration i Europa*. Stockholm: Nerenius och Santérus.

politiska autonomi, överlappande beslutsrätt och specifika regelverk för ekonomisk verksamhet faller väl in i detta mönster. Ännu en allmän och viktig utgångspunkt är att politiska, territoriella och kulturella gränser också utgör grundläggande begränsningar för marknadsutbytet. Samtidigt framstår Åland i förstörone som ett särfall, i synnerhet i förhållande till den europeiska integrationsprocessen.¹¹ Man måste därför när man gör övergripande analyser påminna sig om att Åland som ekonomisk enhet har sina specifika drag:

- Åland fungerar delvis som en egen ekonomi, delvis som en region inom 'moderlandet' Finland. Så är exempelvis storleken på landskapets budget beroende både av den ekonomiska utvecklingen i Finland överlag (klumpsummans storlek), men också, genom 'skattegottgörelsen' beroende av den specifika åländska utvecklingen.
- Åland är en mycket liten, internationellt öppen och starkt serviceinriktad ekonomi. Denna mikroekonomi är känslig och kan i vissa avseenden också vara direkt sårbar för nedgångar i de dominerande branscherna sjöfart och turism.¹²
- Å andra sidan har Åland visat att man haft ett faktiskt manöverutrymme i kritiska lägen, och därtill en förmåga att värja sig mot det man sett som hotet från harmoniseringen.
- Skattegränsen och Ålands särskilda status inom EU har gjort att det har etablerats en ny specifikt åländsk ekonomisk-politisk sfär. Åland har fått en egen internationell politisk ekonomi, en ny uppsättning externa relationer som ingår i ett komplex av varandra överlappande politiska maktfält på olika nivåer.
- Åland är medlem i den Europeiska Gemenskapen, inklusive tullunionen och den monetära unionen, men står delvis utanför en av de centrala processerna i samarbetet; den ekonomiska integrationen.¹³

De särskilda effekter som följt av att Åland ställt sig utanför unionens skatteterminium innebär inskränkningar i gängse villkor för medlemskap i den Europeiska Unionen. Men som vi skall se längre fram i denna rapport är Åland inte helt ensamt om att ha skaffat sig en särställning inom EU.

¹¹ Längre fram i denna rapport ges en internationell översikt över små autonoma territoriers förhållande till den europeiska integrationsprocessen av vilken det framgår att Ålands problematik och ställning inte är helt unik.

¹² Distinktionen mellan 'känslighet' (*sensitivity*) och 'sårbarhet' (*vulnerability*) utnyttjas flitigt i litteraturen kring internationell politisk ekonomi. Mycket förenklat handlar 'känslighet' för externa ekonomiska störningar om att en viss ekonomi tenderar att lätt påverkas av omvärlden, men att den besitter möjligheter till en relativt snabb och smidig strukturell anpassning. 'Sårbarhet' däremot innebär att ekonomin i fråga inte har dessa förutsättningar, utan att den åsamkas direkt skada av de externa omständigheterna och att anpassningen blir en långvarig och smärtsam process. (Se t.ex. Keohane, Robert (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton).

¹³ Följaktligen är det en viktig uppgift att väga fördelarna mot det faktum att Åland gått miste om de möjligheter till reducerade kostnader för internationellt utbyte som integrationen kunde ha erbjudit. ÅSUB Rapport 2004:5 *Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – idag och i framtiden*, s. 36.

4. Avgränsningar och källmaterial

De undersökningar av EU-medlemskapets ekonomiska följder som hittills genomförts har främst fokuserat dels på skattegränsens betydelse för näringslivet, dels handlat om utvärderingar av specifika stödprogram.¹⁴ EU-medlemskapets eventuella genomslag på arbetsmarknad, lönenivåer, arbetstillfällen, etc., och konsekvenser för hushållen (prisnivåer på konsumtions- och dagligvaror etc.) har inte berörts i samma omfattning. Detta av förståeliga skäl, eftersom orsakssammanhangen i de senare fallen är betydligt svårare att fastslå än i de förra.

Vi vet av tidigare undersökningar att inträdet i EU, och då i synnerhet den nya skattegränsen mot Finland, påverkat företag och branscher väldigt olika.¹⁵ Man kan med goda skäl anta att effekterna också i det längre perspektivet varit såväl positiva som negativa för producenter och konsumenter, och att sammanvägningen av för- och nackdelar sett olika ut inom olika branscher och för olika företag. Bilden av de övergripande sammanhangen är härvidlag rätt väl känd, tack vare de utredningar som tidigare utförts av ÅSUB. Men det är ändå dags att följa upp dessa undersökningar och se var effekterna av EU-anslutningen varit som starkast, att identifiera vinnare och förlorare, likaväl som att summera effekterna för hela samhällsekonomin. Man kan också förvänta sig att de kortsiktiga kostnaderna för skattegränsen är betydligt lättare att beräkna än de långsiktiga dynamiska fördelarna.

Tidsperspektivet

Det kan vara fruktbart att skilja på två former av tidsperspektiv i undersökningen. Å ena sidan kan man söka bedöma vad inträdet inneburit jämfört med tiden innan och, å andra sidan, kan man försöka komma åt den utveckling som skett under medlemskapets tid. Vi är här inte enbart intresserade av en analys strukturerad enligt ett 'före' och 'efter', utan vill även försöka komma åt förändringar över tid. Det bör också i nuläget börja märkas om medlemskapet gett någon avkastning i form av nya affärsmöjligheter och nya marknader, men också andra former av dynamiska, långsiktiga effekter borde småningom göra sig gällande. Man kan förvänta sig att dessa effekter är mycket svårsmätbara, varför det alldeles säkert kommer att krävas ett fördjupat studium och undersökningar av fallstudiekaraktär för att komma åt detta.

¹⁴ ÅSUB Rapport 1999:1, *Det åländska skatteundantaget inom EU. Effekter för företag, branscher och samhällsekonomi*; ÅSUB Rapport 2004:5 *Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – idag och i framtiden*.

¹⁵ ÅSUB Rapport 1999:1.

Skattegränsens införande innebar ett historiskt avgörande, strategiskt vägval för den åländska internationella politiska ekonomin. Alternativet var att som Färöarna ställa sig utanför EU. När man skall bedöma de specifika effekterna av EU-inträdet kommer man därför inte ifrån frågan om vad som hände i och med skattegränsens införande.

Avgränsning av undersökningsområden

En preliminär indelning i områden där EU-medlemskapets haft effekter på den åländska ekonomin ser ut som följer:

1. näringslivet/företagen/produktionen¹⁶
2. hushållens konsumtion
3. infrastrukturen
4. arbetsmarknaden
5. regionalpolitiska stödinsatser
6. den offentliga sektorn
7. prisbildning och inflation
8. växelkurserna

Skatteundantaget och -gränsen, samt tillgången till marknader är centrala områden i denna förstudie. Tre viktiga områden som däremot inte kommer att beröras desto närmare i denna rapport är följande:

1. de regionalpolitiska stödprogrammen.¹⁷
2. följderna av medlemskapet i den Europeiska monetära unionen.
3. EU-medlemskapets följder för den offentliga sektorns ekonomi.

Förhållandet mellan Ålands offentliga sektor och ekonomi och EU kommer att få en relativt underordnad plats i undersökningen. Frågor som kunde kopplas till detta är bland annat de offentliga investeringarnas betydelse, något som i sin tur kan kopplas till den teoretiska diskussionen om kollektiva nyttigheter, med också till frågor om förändringar i den offentliga sektorns roll i att utveckla näringslivet, finansieringen av stödprogram, etc. I diskussionen kring den ekonomiska globaliseringens inverkan på det nationella manöverutrymmet har en

¹⁶ Exempelvis skattegränsens effekter, tillgången till internationella affärsmöjligheter och avsättningsmarknader, förändringar i företagens beroende av omvärlden, konkurrenssituationen, lönsamhet, tillväxt, investeringar, tillgången till strukturfonder, etc.

¹⁷ För den som är intresserad av detta område hänvisas till ÅSUB:s tidigare undersökningar, exempelvis ÅSUB Rapport 2003:7 *Halvtidsutvärdering Ålands mål 2 program* (publicerad i samarbete med Nordregio).

omfattande forskning visat på små öppna ekonomiers fortsatta behov av väl utbyggda sociala skyddsnät. Här finns en del relevanta frågeställningar att överföra till diskussionen om Åland och EU. Frågan om beskattningsbehörighet och förhållandet mellan indirekt och direkt skatteuttag hör hit, och frågan om den offentliga sektorns finansiering.

Det europeiska växelkurssamarbetet och sedermera bildandet av EMU utgör naturligtvis en viktig komponent i den europeiska integrationsprocessen. Den prisstabilitet som EMU inneburit har säkert bidragit till en viss förutsägbarhet och till sänkta transaktionskostnader, men utöver detta är det förmodligen svårt att visa på att Finlands och Ålands anslutning till den monetära unionen har haft någon direkt och stark effekt på den åländska ekonomin. Möjligtvis skulle det gå att påvisa att den långsiktiga trend av försvagning som den svenska kronan genomgått gentemot den finska marken efter låsningen av den sistnämndas kurs, och därefter mot Euron, också försvagat köpkraften hos svenska turister (och presumtiva sådana). Därmed skulle ett visst bortfall av inresande västerifrån ha skett. Åland har med andra ord endast kunnat dra nytta av en del av EMU:s fördelar – den låga inflationen – medan problemet med fluktuationer i växelkursen i förhållande till den svenska kronan kvarstår.

Andra specifika effekter, vilka kan antas påverka åländska konsumenter och arbetstagare härrör från de regionala stödprogrammets betydelse för utbildningen och sysselsättningen. Därtill kommer skattegränsens vidare implikationer, och dess indirekta betydelse för arbetstillfällen inom sjöfart, turism, hotell- och restaurangverksamhet, etc. Tillgången till stödprogram för utbildning genom mål-3 programmet är ytterligare en effekt av EU-medlemskapet på arbetsmarknaden.

Data och källmaterial

Tillgången på data för att mäta förändringar över tid i Ålands ekonomiska integration med omvärlden är begränsade. Statistiska data vilka utgår från Åland som en avgränsad enhet när det gäller att registrera gränsöverskridande handels- och investeringsflöden finns att tillgå enbart för de allra senaste åren. Däremot finns möjligheter att rekonstruera och göra välgrundade uppskattningar av den gränsöverskridande handelns omfattning. Denna explorativa studie är i första hand en översikt grundad på befintliga källor, ÅSUB:s databas i första hand, och på ÅSUB:s tidigare undersökningar. Avsaknaden av exempelvis en heltäckande betalningsbalansstatistik för Åland – sådana finns ju att tillgå när man studerar större 'nationella' ekonomier – gör det svårt att entydigt bedöma Ålands internationella ekonomiska ställning.

Tabell 2. Ålands tjänsteexport och -import: de viktigaste kategorierna

<i>Export</i>	Sjötransporter av personer, fordon och gods. Konsumtion ombord på färjorna	Handel	Landbaserad turism, främst hotell och Restaurang	Bank- och försäkrings-tjänster	Företags- och personliga tjänster	Övrig tjänsteexport (bygg-tjänster, förlagsverksamhet m.m.)
<i>Import</i>	Transporter	Handel	Åländska hushålls konsumtion utanför Åland	Bank- och försäkrings-tjänster	Företags- och personliga tjänster	Övrig tjänsteimport

En betalningsbalans innehåller förutom uppgifter om varu- och tjänstehandel (bytesbalansen), också siffror på kapitaltransaktioner och investeringar över gränserna (kapitalbalans och finansiell balans). Dessutom brukar statistiken på större ekonomiers transaktioner med omvärlden innehålla inte bara aggregerade siffror utan många uppgifter som är fördelade på länder och regioner.

Det bör redan nu poängteras att många av de data som presenteras i denna förstudie bör ses som uppskattningar och att det också klart anges när de skall ses som sådana. Svårigheten att uppbringa kvantitativa data gör att det är viktigt att underlaget för en fördjupad analys av EU-medlemskapets effekt på företagsnivå breddas och kompletteras med information från intervjuer med personer på strategiska positioner inom näringslivet. Det ger möjlighet att besvara frågor om huruvida lönsamhet och investeringar kan kopplas till medlemskapet, om företagen blivit mer konkurrensutsatta, om deras avsättningsmarknader vidgats, om de kunnat ta del av bidrag från EU, osv.

De kvantitativa metoder som kommer att användas i detta projekt är överlag enkla. I de flesta fallen handlar det om att räkna procentuella andelar mellan olika storheter. Studien använder sig också av en enkel ekonometrisk metod, nämligen korrelationsanalys.

Den åländska tjänsteexporten

Den åländska ekonomin domineras av tjänstesektorn, och inom denna är rederinäringen den klart mest betydelsefulla verksamheten. När den åländska ekonomins internationella position skall bedömas är det alltså av stor vikt att finna så god information som möjligt om omfattningen av denna sektors verksamhet. Tabell 2 sammanfattar de viktigaste komponenterna i den åländska gränsöverskridande tjänstehandeln. Största delen av den åländska sjötransportsektorns verksamhet – transporten av människor, fordon och varor över

hav – kan betraktas som tjänsteexport. Underlaget för uppgifterna om denna export utgörs av rederiernas redovisning av intäkterna av den sjöfart som bedrivs till och från Åland och mellan olika utländska destinationer. Turismen är i detta sammanhang en tvärliggande kategori som faller under kategorierna 'sjötransport' och 'landturism'.

År 2003 utgjordes ca 70% av resenärernas konsumtion i samband med resor till Åland av konsumtion ombord på färjorna.¹⁸ Turismen inklusive passagerarsjöfarten kan betraktas som en form av tjänsteexport och har sedan år 2000 utgjort ca 35% av Ålands BNP efter en nedgång från ca 39% år 1997.¹⁹ Detta innebär att det under EU-medlemskapets tid och efter införandet av skatteundantaget skett en viss strukturell förskjutning inom det åländska näringslivet. Turismsektorn har alltså förlorat något i förhållande till andra näringar.

¹⁸ ÅSUB Rapport 2004:2 *Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2003*, s. 4.

¹⁹ *Ibid.*, s. 5.

5. Ekonomisk öppenhet och välfärd: Ålands särskilda förutsättningar

I detta kapitel bedöms den åländska ekonomins beroende av omvärlden; av ekonomiska omvandlingsprocesser, men kanske främst av politiska processer i Östersjöregionen gällande exempelvis skattepolitiken. I nuläget utgör både det direkta företagsstödet och i synnerhet det indirekta stödet genom skatteundantaget, centrala ekonomiska policyinstrument för Åland. Utformningen och effektivitet hos dessa instrument är i hög grad beroende av politiska processer och beslut utanför Åland – processer såväl på nationell basis (i Finland, Sverige och Baltikum) som inom EU.²⁰

Skatteundantaget som en 'kollektiv nyttighet'

I vår tid av ekonomisk globalisering har samhällets förmåga att upprätthålla s.k. kollektiva nyttigheter kommit under press. De kollektiva nyttigheterna kan vara av helt väsensskild art, men de har det gemensamt att de är odelbara och att de fritt kan 'konsumeras' utan att förbrukas.²¹ De kollektiva nyttigheterna kan tillhandahållas av enskilda stater (i form av infrastruktur, utbildningssystem, tydliga regelverk för affärstransaktioner, etc) men också på övernationell nivå genom regionalt eller multilateralt samarbete. Kollektiva nyttigheter kommer näringslivet och samhället i stort till nytta.

En effektiv infrastruktur kan alltså betraktas som en 'kollektiv nyttighet' – en förmån som kommer såväl näringsliv som konsumenter tillgodo. För en liten öppen ö-ekonomi som Ålands är ett effektivt upprätthållande av denna kollektiva nyttighet oundgänglig. Men även ett välfungerande och smidigt regelsystem för transaktioner över gränserna kan betraktas som en kollektiv nyttighet. Genom den åländska sårlosningen ställs dessa två former av kollektiva nyttigheter, vilka båda underlättar marknadsutbytet, i stora stycken mot varandra, eftersom skatteundantaget också inneburit omfattande merkostnader för näringsliv och konsumenter. Sjötransportssystemet som säkerställer kommunikationerna till och från Åland kan inte ses

²⁰ Se ÅSUB Rapport 1999:2, *Företagandet och näringspolitiken på Åland inför millennieskiftet*, s. 10, 15.

²¹ Kollektiva nyttigheter, eller kollektiva varor (*public/collective goods*), definieras ofta som motsatsen till privata varor (*private goods*). De sistnämnda kännetecknas av en exkluderande konsumtion medan en kollektiv nyttighet är odelbar 'vara' som inte försvinner när den utnyttjas. Att spatsera på en trottoar kostar ingenting och ingen är utesluten från detta; trottoaren är en kollektiv nyttighet som vi alla kan utnyttja, däremot är den enskildes tillgång till promenadskor beroende av att man är beredd att betala för dem; de köps och utnyttjas privat. (Palmer, Richard (2004) 'Ekonomisk globalisering, multilaterala institutioner och politisk styrning', i Jarrick, Arne och Johansson, Alf, *Jorden runt igen. Nya bidrag till en gammal globalhistoria*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International).

som en 'ren' kollektiv nytthet, eftersom den enskilda konsumenten fortfarande betalar för transporterna, även om man kan betrakta transporterna som indirekt samhällssubventionerade genom skatteundantaget. Annorlunda uttryckt: genom införandet av skatteundantaget stöddes en privat verksamhet som hade karaktären av kollektiv nytthet för det åländska samhället.²²

Litenhet och sårbarhet

En liten, öppen ekonomi som är beroende av externa marknader och handel är känslig för externt inflytande. Ålands ekonomi är både mycket liten och mycket öppen och dessutom starkt beroende av en enda bransch. För att undvika att känsligheten i omvärldsberoendet övergår i sårbarhet, alltså till en situation där man saknar medel att motverka starka negativa återverkningar på samhällsstrukturen, krävs verkningsfulla policyinstrument. Här har Åland, som i så många andra fall, särskilda förutsättningar.

Problemet är att i en utvecklingsgång med ett så kraftfullt *momentum* som den europeiska integrationsprocessen så måste dessa policyinstrument ständigt uppgraderas. EU-integrationen är inte något statiskt och givet utan en process vars riktning är föremål för ständig omprövning.

Risken är också att effekten av enskilda policyinsatser försvagas över tid. Det uppenbara exemplet för Ålands del är skatteundantaget, vars primära mål visserligen har uppfyllts, men vars verkningskraft riskerar att mattas av i ett längre perspektiv. Så har exempelvis den skärpta konkurrensen på de åländska tax-free rutterna och expansionen österut av den Europeiska Unionen inneburit ytterligare osäkerhetsmoment i den åländska färjnärings situation eftersom lönsamhetsmarginalerna inom den åländska färjnärings är beroende av landpriserna på alkohol i de närliggande Östersjöstaterna. Ett annat exempel är det faktum att beslutsrätten kring alkoholskatter fortfarande är en nationell angelägenhet för de enskilda medlemstaterna, och att alkoholpolitiken är föremål för ständig omvärdering, även om den senaste utvecklingen på området skulle kunna tolkas som en harmonisering neråt av alkoholpriserna. Utvecklingen på detta område framstår som osäker, i synnerhet efter utvidgningen våren 2004.

Till detta kan läggas att en gradvis reducerad effekt av skatteundantaget visserligen kan leda till förhöjda transportkostnader, men också till ett ökat omvandlingstryck på det åländska näringslivet. Något som i sin tur kan leda till en ökad diversifiering av den åländska näringslivsstrukturen och, om det vill sig väl, till en ökad internationell konkurrenskraft.

²² Ännu ett sätt att betrakta det hela är att se skatteundantaget som *både* ett indirekt statsstöd och som en kollektiv nytthet.

Forskning kring små stater med öppna ekonomier har visat att förutsättningen för att deras ekonomiska öppenhet skall fungera och accepteras av befolkningen har varit att man kompenseras för nackdelarna och skyddas för de samhällsekonomiska verkningarna av de starka fluktuationer i de näringar som är starkast beroende av den öppna ekonomin.²³ Diskussionen handlar då om nationella ekonomier av Finlands och Sveriges storlek. Skillnaden mellan dessa små stater och den åländska mikroekonomin är förvisso många, bland annat den att Åland saknar behörighet på några viktiga policyområden, främst beträffande skatter, men naturligtvis också vad beträffar övergripande penningpolitik.

Ekonomisk öppenhet kombinerad med litenhet innebär i de flesta fall även känslighet för snabba förändringar i den internationella konkurrensen. Ett av huvudmålen med den ekonomiska politiken i en öppen mikroekonomi som den åländska blir då att tillskansa sig de politiska verktyg som behövs för att motverka en utveckling där man är strukturellt sårbar.

Införandet av skatteundantaget kan på sätt och vis ses som ett sådant handlande – Åland visade sig ha den politiska förhandlingsstyrka som krävdes för att genomdriva något som är ett grundläggande avsteg från principen om harmonisering inom EU. Trots att skatteundantaget går på tvärs mot en av EU:s grundprinciper, kan man också, som visas längre fram i denna rapport, tolka det som att inträdet i EU, och det nya politisk-ekonomiska ramverk detta innebar, gav Åland möjligheten att åtminstone i det kortare perspektivet undvika en djupgående strukturell kris.

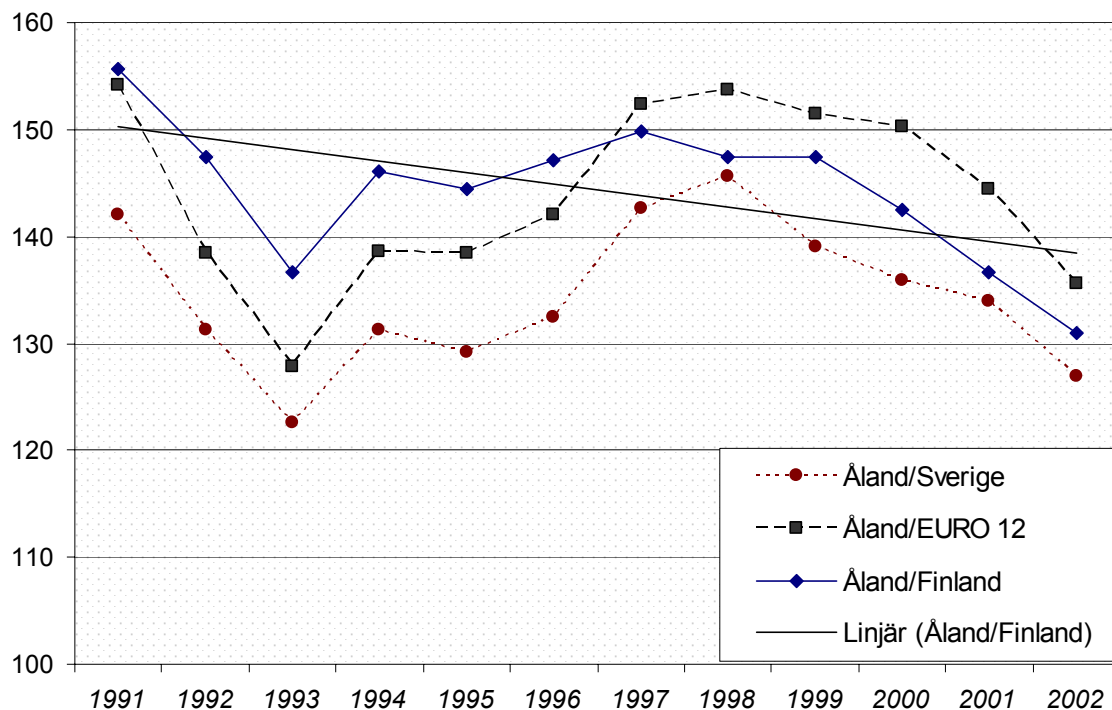
Införandet av skatteundantaget kan i detta perspektiv tas som ett uttryck för befintligt ekonomiskt-politiskt manöverutrymme. Den åländska modellen med 'autonomi utan suveränitet' visade sig vara funktionell. Men den europeiska ekonomiska integrationen är som redan poängterats en process stadd i ständig utveckling, och mycket av det som säkrats i nuläget kan eroderas av det som sker på den nationella nivån i Östersjöregionen och av den brist på harmonisering på en stor del av skatteområdet som kännetecknar EU, i synnerhet efter utvidgningen våren 2004.

Den åländska välfärden i ett jämförande perspektiv

Åland har lyckats behålla sin jämförelsevis höga välfärdsnivå under de senaste två decennierna. Men hur ser utvecklingen av denna välfärdsnivå ut jämfört med hela Finland, Sverige, det övriga Norden och Euroområdet under den senaste tioårsperioden, det vill säga under Ålands, Finlands och Sveriges första decennium som medlemmar i EU?

²³ Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets*. Cornell NY, Cornell University Press.

Figur 1. Ålands BNP per capita i procent av Finlands, Sveriges och de tolv Euroländernas genomsnittliga BNP per capita 1991-2002



Anm.: BNP-siffrorna är köpkraftskorrigerade (PPS).

Källa: Beräkningar baserade på *Nordisk Statistisk Årsbok 2004*.

Låt oss titta närmare på utvecklingen av Ålands BNP per capita i förhållande till Finland, Sverige, det övriga Norden och Euroområdet.²⁴ Det visar sig att mätt i köpkraftskorrigerad BNP per capita (PPS) har invånarna i alla de nordiska länderna likaväl som Åland ökat sin levnadsstandard under perioden 1991-2003.²⁵ Styrkan i trenden för Ålands del är något svagare än för det övriga Norden och för Euro12-länderna (se korrelationsmatris i Appendix A).²⁶ Ålands BNP per capita är mycket starkt korrelerad till motsvarande mått för alla de nordiska länderna. Något förvånande är att korrelationen med exempelvis Island är lika stor

²⁴ I den befintliga statistiken vägs ålänningars köpkraft mot en konsumtionskorg beräknad för hela Finland, vilket betyder att den inte tar hänsyn till den jämförelsevis höga prisnivån på Åland. Det köpkraftskorrigerade PPS-måttet ger en uppskattningsvis tioprocentig överskattning av ålänningarnas realinkomster.

²⁵ Egna beräkningar baserade på *Nordic Statistical Yearbook 2004*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet. PPS uttyds *Purchasing Power Standard* (köpkraftsstandard) och är ett sätt att göra länders BNP-siffror internationellt jämförbara genom att ta i beräkningen grundläggande levnadskostnader i de olika länderna.

²⁶ Kalkylerad som en bivariat korrelation mellan tid och BNP per capita (PPS).

som korrelationen med Finland som helhet. Detta skulle kunna tyda på att allmänna globala ekonomiska bestämningsfaktorer är viktiga för utvecklingen, likaväl som det som händer i närområdet. En sådan tolkning understöds av att korrelationen mellan Åland och Euro12-länderna är starkt positiv.²⁷ Slutligen finner man ett starkt samband mellan Ålands BNP och den reala BNP-tillväxten i Euroområdet. Det ligger nära till hands att tolka detta som att den åländska köpkraften följer den allmänna ekonomiska tillväxten i Euroområdet.

Att den åländska levnadsstandarden uttryckt i BNP per capita följer ett nordiskt och europeiskt mönster understryks av att också själva förändringen i BNP/capita för Åland samvarierar starkt positivt med motsvarande värden för Finland, Sverige och Euro12-länderna. Som väntat är samvariationen starkast med Finland (Appendix A).

Med hjälp av korrelationsanalys finner man alltså att förändringar i den åländska levnadsstandarden ganska långt följer den finländska och den svenska. Dessa positiva korrelationer gäller både för de enskilda totala nivåerna på BNP per capita som för storleken på de årliga förändringarna. I allmänhet gäller att Åland drabbas av nedgång när Finland som helhet och Sverige drabbas och omvänt att Åland följer med i Finlands och Sveriges uppgångar. Allt detta är knappast förvånande. En något mer detaljerad analys verkar befogad.

Eftersom siffrorna för Ålands BNP per capita är övervärderade kan det vara av intresse att se närmare på förändringar i storleken på själva avståndet till Finland, Sverige och Euro12-länderna som helhet. Figur 1 visar Ålands BNP per capita i procent av motsvarande mått för hela Finland, Sverige och Euro12-länderna. (En korrelationsmatris som bygger på samma data som figuren presenteras i Appendix B). Det man först kan konstatera är att samvariationen mellan kurvorna är stark, vilket tyder på att samma krafter är i verksamhet överlag. Kurvorna visar en vågrörelse som inte omedelbart låter sig tolkas. Det som sker under perioden 1991 och till 1995/1996 (vågdalen som visar att avståndet till hela Finland, Sverige och Euro12-området krymper markant) verkar vara att nedgången i världsekonomens konjunktur och konjunkturen i (det nuvarande) Euroområdet slår jämförelsevis hårt mot den åländska ekonomin. Det verkar alltså i detta fall vara det tidiga 1990-talets lågkonjunktur som inverkar starkt på utvecklingen. Den därpå följande relativa uppgången kommer sig förmodligen av att den allmänna högkonjunkturen i Finland spillde över på Åland i form av en växande s.k. klumpsumma.

Figuren visar också att avståndet i köpkraftskorrigerad BNP/capita mellan Åland och de övriga ekonomierna har krympt något under tiden för EU-medlemskapet, i synnerhet efter

²⁷ Ännu en intressant indikation på detta är att den absoluta årliga förändringen i BNP/capita för Åland är starkt positivt korrelerad till tillväxten i världshandeln.

skattegränsens införande. Nedgången i Ålands försprång från 1997/1998 och framåt är inte lika lätt att förklara eftersom den föregår den internationella konjunkturedgången efter år 2000.²⁸ Det verkar dock som om nedgången i försprånget därefter följer den nedåtgående konjunkturen.

En annan intressant observation som kan göras är att avståndet mellan den åländska levnadsstandarden mätt i BNP per capita och Finlands totala BNP per capita förefaller ha krympt över tid.²⁹ (Se den lineära trendlinjen i Figur 1). Synnerligen stark har denna trend varit under EU-medlemskapets tid (1995-2002).

En första slutsats av ovanstående analys är att den åländska välfärden starkt påverkas av omgivningen: den nationella, den regionala och den globala. Det är också i linje med de erfarenheter små öppna ekonomier i allmänhet har. Den åländska köpkraften mår helt tydligt bra av en stabil och växande nordisk, europeisk och global ekonomi.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att EU-medlemskapets effekter inte går att direkt avläsa i förändringar i Ålands relativa position mätt i BNP per capita. Vi kan varken påstå att EU-medlemskapet som sådant gagnat eller missgynnat den åländska levnadsstandarden.

Öars och transoceana territoriers särskilda ställning inom EU

Är Ålands position inom den Europeiska Unionen unik? Ett svar på frågan kan åtminstone antydast genom en översikt av andra öars och territoriers särskilda ställning inom EU.³⁰ Det visar sig att EU faktiskt har garanterat de flesta ö-ekonomier någon form av särskild status eller inrättat särskilda stödformer för dessa territorier. Här följer några exempel:

- *Azorerna* blev medlem av EG 1986, när Portugal anslöt sig. Ö-gruppen är medlem av EU:s tullunion. EU har etablerat en stödpolitik för avlägset belägna regioner, dit Azorerna räknas. För den här ögruppens del handlar det främst om stöd till deras basnäring fiskeindustrin och stöd för den dyra transporten av fiskeprodukter till fastlandsmarknaderna.
- *Isle of Man* är helt självstyrande förutom på områden som rör utrikespolitik och försvar. Man beslutar följaktligen själv om såväl direkta som indirekta skatter. Isle of Man står utanför EU men genom ett särskilt avtal tillhör man EU:s tullunion. Även om ön står utan EU:s skatteterritorium tillämpar man (och administrerar) på eget bevåg en

²⁸ Denna plötsliga nedgång kan bland annat avläsas i den allmänna nedgången i ekonomisk tillväxt och i en halvering av in- och utflödena av direktinvesteringarna räknade i förhållande till BNP som Västeuropa och världen i sin helhet råkade ut för vid denna tid.

²⁹ Korrelationen mellan variabelerna 'tid' och 'Ålands BNP per capita uttryckt i procent av hela Finlands BNP per capita' ger en negativ koefficient (-0,673) som är statistiskt signifikant vid 0.05-nivån (se Appendix B).

³⁰ Genomgången av öars ställning bygger på diverse officiella EU-källor.

omsättningsskatt motsvarande EU:s (*value added tax*, VAT).

- *Kanarieöarna* följde med moderlandet Spanien in i EG 1986. Till en början stod denna ögrupp utanför EU:s tullunion, men 1991 inleddes en övergångsperiod som pågick till 2000, då territoriet helt ingick i tullunionen. Kanarieöarna är emellertid fortfarande undantagna från den gemensamma omsättningsskatten och får liksom Azorerna tillgång till EU:s speciella stöd för marknadsföring och försäljning av fiskeprodukter.
- *Kanalöarna (Channel Islands)* tillhör Storbritannien men har en långt utvecklad självstyrelse. Deras autonomi och politiska befogenheter gör egentligen halt först vid utrikespolitiken och försvaret. Man har en egen valuta och egna mynt (dock är detta mest symboliskt eftersom valutan är knuten till pundet). Kanalöarna står utanför EU:s skatteteritorium.
- *Färöarna* utgör ett särskilt intressant fall eftersom det är ett självstyrande område tillhörigt Danmark, en av EU:s medlemstater, men själva har valt att ställa sig utanför unionen. Man står följaktligen också utanför EU:s tullunion, men däremot har man ingått ett handelsavtal med EU.
- *Grönland* tillhör liksom Färöarna Danmark, och besitter en 'autonomi utan suveränitet' sedan slutet av 1970-talet. Ursprungligen följde man med moderlandet in i EG (1973). Efter en folkomröstning i början av 1980-talet trädde man ur EG 1985 men tillerkändes status som *overseas country and territory (OCT)*, vilken allmänt taget innebar att EG förband sig att befrämja dessa territoriers ekonomiska och sociala välfärd och att upprätta ett nära ekonomiskt utbyte med dessa.
- *Frankrikes transoceaniska besittningar* (Guadeloupe, Martinique i Västindien, Franska Guyana på nordkusten av den latinamerikanska kontinenten, Reunion i Indiska Oceanen, m.fl.) omfattas nästan alla av EU-avtalen, de ingår i den monetära unionen och dessutom definieras de som särskilda stödområden på grund av sin avlägsna belägenhet i förhållande till moderlandet och EU.
- De två små franska transoceaniska territorierna *Saint-Pierre et Miquelon* och *Mayotte* belägna i västra Nordatlanten och tillhöriga Frankrike står emellertid utanför EU:s tullområde.
- *Malta*, som varit självständigt sedan 1964, framförhandlade vid sin anslutning till EU våren 2004 övergångsbestämmelser när det gällde utformningen av social- och transportpolitiken. Dessutom bilades ett protokoll anslutningsfördraget där EU-medborgares rätt att äga mark och bostäder inom landet inskränks.

Till dessa exempel kan man foga flera enklaver tillhöriga andra medlemstater som står utanför EU:s skatteteritorium (tyska Helgoland, spanska Ceuta, bl.a.). Slutsatsen av denna genomgång blir att Ålands skatteundantag och ekonomiska position i EU inte framstår som

helt unikt och att det finns en mängd andra små territorier (i synnerhet öar) som givits särskild, individuellt utformad, status.

Ålands institutionella representation och politiska inflytande i EU

Hur skall fallet Åland förstås inom ramen för den allmänna EU-processen? Åland har visserligen en representant i EU:s regionkommitté, men ingen egen parlamentariker eller någon annan direkt formell kanal för politiskt inflytande i EU-organen. Därför har man fått lita till Finlands välvilja och engagemang i åländska angelägenheter. Möjligtvis håller Åland i och med medlemskapet på att etablera en ny arena och nya informella kontakter direkt till Kommissionen och EU-myndigheter. Överlag så upplever sig de åländska tjänstmännen inom landskapsförvaltningen ha Kommissionens öra.³¹ Denna förskjutning av tyngdpunkten understryks av att representanter för det åländska näringslivet numera i allt större utsträckning upplever att de kan rikta sig direkt till Bryssel, och i mindre utsträckning till Helsingfors.³² Därmed måste Ålands informella politiska interaktionskapacitet med EU, åtminstone potentiellt betraktas som relativt god.

När det sedan gäller Ålands ekonomiska ställning visavi EU beskrivs det åländska skatteundantaget ofta som ett unikum, som ett särfall inom EU, men ser man närmare på den faktiska politik som EU för, så framstår beviljandet av skatteundantaget från Kommissionens sida snarare som en bland många pragmatiska särlösningar, som ofta tillämpas vid anslutningen av nya medlemmar. Svaret på de politiska och ekonomisk-politiska problem som uppstår hos enskilda ansökande stater är antingen att förhandla fram villkor för en övergångsfas eller att finna mer permanenta individuella lösningar. Vi har redan berört ett exempel: inför Maltas anslutning till EU våren 2004 framförhandlades övergångsperioder när det gällde social- och transportpolitiken och mer permanenta inskränkningar när det gäller EU-medborgares rätt att äga mark och bostäder inom landet.³³

³¹ Samtal med chefen för Allmänna byrån vid landskapsregeringens Näringsavdelning, Linnéa Johansson 2004-12-03.

³² Samtal med Ålands Handelskammarers VD Johan Eriksson 2004-12-01.

³³ Det sistnämnda arrangemanget bilades Maltas anslutningsfördrag i form av ett protokoll, och garanteras samma rättsliga status som den åländska hembygdsrätten inom EU:s legala ramverk.

6. Ålands ekonomiska öppenhet i internationell jämförelse

En central frågeställning i denna studie är att undersöka huruvida Åland blivit känsligare och/eller sårbarare för förändringar i omvärlden, förändringar över vilka man har ett begränsat inflytande. Här skall vi försöka bedöma öppenheten i den åländska ekonomin i ett internationellt jämförande perspektiv. Slutligen berörs frågan om huruvida EU-inträdet har påverkat Ålands ekonomiska öppenhet.

Åland är en mycket liten och mycket öppen ekonomi. Ett sätt att mäta graden av beroende av omvärlden är att ställa det samlade värdet på transaktionerna med utlandet i förhållande till den samlade produktionen. De vanliga storheterna man brukar laborera med i detta sammanhang är värdet av exporten och importen av varor och tjänster, värdet av de utländska direktinvesteringarna, respektive värdet av den samlade produktionen i ett land.³⁴ Sådana uppgifter finns att tillgå när det gäller nationella ekonomier som Finland och Sverige, men för Ålands del är tillgången på data begränsad eftersom data på utländska investeringar överhuvudtaget inte finns att tillgå. Uppgifter om de totala transaktionerna över Ålands gränser finns i nuläget endast för åren 2001-2003. Dessutom, vilket är synnerligen viktigt i sammanhanget, utgör den överväldigande delen av Ålands gränsöverskridande transaktioner av handel med tjänster, för vilket det ännu inte finns någon systematisk statistik att tillgå. Vi har data endast för enstaka år, varför förändringar över tid är svåra att komma åt. Inte desto mindre kan man med hjälp av några disparata källor göra en uppskattning av den åländska ekonomins integration med (och beroende/utnyttjande av) omvärlden.

Låt oss utgå från Åland som en egen nationellt avgränsad ekonomi, som ett eget 'statistiskt territorium' genom att inkludera skattegränshandeln och väga värdet av denna handel i förhållande till värdet av Ålands samlade produktion (BNP). Tabell 3 visar data för varuhandeln relation till BNP för Åland, Färöarna, Grönland, Finland och Sverige för år 2001. Om vi jämför exportkvoterna i översta raden ser vi att Ålands export är jämförelsevis låg, något som ju avspeglar den åländska ekonomins struktur, med en liten andel varuproduktion och en stor tjänstesektor.³⁵ På importsidan, däremot, ligger Åland över alla jämförelseländer/-autonomier utom Färöarna. Det följer sig naturligt av att Åland har en liten tillverkningssektor och måste importera större delen av sina konsumtions- och insatsvaror.

³⁴ Palmer, Richard (2001) *Historical Patterns of Globalization. The Growth of Outward Linkages of Swedish Long-Standing Transnational Corporations, 1890s—1990s*. Stockholm Studies in Economic History, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

³⁵ Formeln för beräkning av exportkvoter är $[\text{exporten} * 100 / \text{BNP}]$. Vid beräkning av handelskvoter överlag så bör man också ta hänsyn till den offentliga sektorns storlek. Om en ekonomi har en stor offentlig sektor och den offentliga sektorn väger tungt i den samlade produktionen, tenderar handelskvoterna att underskatta denna ekonomis beroende av omvärlden.

Tabell 3. Handeln med varor i relation till BNP för Åland, Färöarna, Grönland, Finland, Sverige, Luxembourg och Malta, år 2001

	Åland	Färöarna	Grönland	Finland	Sverige	Luxembourg	Malta
Exportkvot	13 (5)	44 (11)	25	36	35	47	55
Importkvot	35 (11)	43 (13)	30	27	29	59	71
Varuhandel totalt/BNP	48 (16)	87 (24)	54	62	64	106	126

Anm.: Talen i kolumnerna är avrundande, varför de i vissa fall inte summerar till 100. Kvoter inom parentes är beräknade exklusive transaktioner med respektive 'moderland' (Finland och Danmark).

Källor: Bearbetningar av data i ÅSUB:s databas; *Statistical Yearbook of the Faroe Islands 2004*, s. 178, 227; *Statistics Greenland*; Världsbanken (*World Development Indicators*); *Statistics Luxembourg*.

Slutligen bör noteras att Ålands varuhandel med länder utanför Finland är jämförelsevis liten. År 2001 utgjorde den endast 16% av BNP och en tredjedel den totala gränsöverskridande varuhandeln. Som jämförelse kan nämnas att Färöarnas handel med moderlandet Danmark utgjorde ca 28% av Färöarnas totala handel.³⁶

Åland är i första hand beroende av sin servicesektor, främst sjötransporterna och -turismen och landskapet är ekonomiskt integrerat med och beroende av omvärlden främst genom dessa näringar. Det finns som tidigare nämnts ingen systematisk statistik över tjänstehandeln att tillgå, men uppskattningar kan göras utifrån data för några år från mitten av 1990-talet till idag. Tabell 4 sammanfattar relationen mellan värdet av den totala utrikeshandeln (varor och tjänster) och värdet av respektive ekonomis totala produktion. Som synes (i den nedersta raden) uppgår värdet av Ålands gränsöverskridande handel till mer än 150% av Ålands samlade produktion, vilket anger en hög grad av integration med omvärlden. Finland och Sverige, som i internationell jämförelse betraktas som små öppna ekonomier, har handelskvoter som ligger på 77% respektive 86 %.

En jämförelse kan göras med Luxembourg som är ett exempel på en extremt integrerad och omvärldsberoende ekonomi. Enligt måtten som tillämpas här är Luxembourg nästan dubbelt så integrerat med omvärlden som Åland (med en handelskvot på 282 %). Det intressanta i sammanhanget att notera är att andelen tjänster i Ålands externa transaktioner utgör en motsvarande andel som i Luxembourgs fall (36% av Luxembourgs utrikeshandel var

³⁶ *Statistical Yearbook of the Faroe Islands 2004*, s. 176.

6. Ålands ekonomiska öppenhet i internationell jämförelse

Tabell 4. Den totala utrikeshandelns (varor och tjänster) relation till BNP för Åland, Finland, Sverige, Luxembourg och Malta år 2000

	<i>Åland</i>	<i>Finland</i>	<i>Sverige</i>	<i>Luxembourg</i>	<i>Malta</i>
Exportkvot	85 ^a	43	46	152	103
Importkvot	68	34	40	130	113
<i>Handel/BNP</i>	153 ^a	77	86	282	216

^a Inkluderar handeln med Finland. Innefattar även landturismen och konsumtionen ombord på de åländska färjorna.

Källa: Beräkningar för Åland är baserade på data i ÅSUB Rapport 2004:5, s. 66-70. Beräkningar för Sverige: data från SCB, för Finland, Luxembourg och Malta: data från Världsbanken (*World Development Indicators*).

varuhandel år 2000). Vi kan också notera att Malta, en liten och numera EU-ansluten ekonomi, liksom Åland uppvisar en hög grad av öppenhet men en större importkvot än exportkvot.³⁷

Vad säger då dessa siffror om den åländska ekonomins utlandsberoende och eventuella känslighet och sårbarhet? En hög grad av ekonomisk integration med omvärlden hos en ekonomi kan tolkas på olika sätt. Det kan ses som en relativ framgång i affärsmässiga termer, eftersom det tyder på ett effektivt utnyttjande av komparativa fördelar i den internationella konkurrensen. Men en hög grad av ekonomisk integration, parad med en liten inhemsk marknad och ett starkt beroende av en enda bransch innebär också en hög grad av känslighet och, under vissa omständigheter, sårbarhet. Känsligheten och den eventuella sårbarheten i den åländska ekonomin är internt och strukturellt betingad genom sjöfartens och i synnerhet sjöturismens dominerande position i det åländska näringslivet men också externt betingad genom förändringar i konkurrensförhållandena. Ekonomisk öppenhet och känslighet kräver tillgång till politiska styrmedel och starka institutioner, för att hantera de omställningar som ofta är nödvändiga. Det gäller för små ekonomier som Sveriges och Finlands, och i än högre grad för en mikroekonomi som Ålands.

Det brukar antas att ekonomisk-politisk integration i de flesta fall välkomnas av företag och marknadsaktörer. I verkligheten visar det sig emellertid att integration leder till grundläggande förändringar i marknadsförutsättningarna och i den internationella konkurrensen som direkt ger upphov till nya ekonomisk-politiska problem där marknadsaktörerna respektive den organiserade arbetskraften ställer olika krav på de politiska

³⁷ Maltas varuexport utgjorde samma år 70% av BNP, medan dess import av varor uppgick till 91% av BNP. (Egna beräkningar baserade på Världsbanken, *World Development Indicators*).

Tabell 5. Uppskattningar av den totala utrikeshandelns (varor och tjänster) relation till BNP för Åland, år 1995 och 2000

	1995		2000	
	a	b	a	b
Exportkvot	70	64	84	67
Importkvot	53	51	68	64
<i>Handel/BNP</i>	123	115	152	131

^a Inklusive icke-åländska hushålls konsumtion på Åland (export) respektive åländska hushålls konsumtion utanför Åland (import).

^b Exklusive icke-åländska hushålls konsumtion på Åland (export) respektive åländska hushålls konsumtion utanför Åland (import).

Anm.: Utrikeshandeln definieras här som alla transaktioner över Ålands gränser, inklusive handeln med Finland.

Källa: Beräkningar för år 1995 baserade på Statistikcentralens *Regional Input output 1995*; Beräkningar för år 2000 baserade på data i ÅSUB Rapport 2004:5 *Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – idag och i framtiden*, s. 66-70.

makthavarna. Ofta handlar det då om direkta politiska ingripanden för att underlätta likaväl som att begränsa det fria utbytet över gränserna. Dragkampen mellan rederier och sjöfack om löner och anställningsvillkor och om sjöfartspolitik i stort kan ses i ljuset av detta.

Frågor kring internationell öppenhet karakteriseras ofta av konfrontationer mellan olika särintressen, men lika ofta av övergripande institutionella lösningar där konsensus nås om hur de negativa sociala konsekvenserna av den ekonomiska öppenheten skall motverkas. För Ålands del är öppenheten mot omvärlden av en specifik art, och i och med EU-inträdet krävdes extraordinära politiska åtgärder för att motverka en omfattande strukturell kris i det åländska näringslivet. Ett av de viktigaste målen för den makroregionala integrationen inom EU är nedmonteringen av gränser och den fria rörligheten av varor, kapital och människor, vilket oftast förutsätter ett gemensamt skatteteritorium. Åland röstade för ett medlemskap men lyckades som vi noterat förhandla sig till en unik lösning av kombinerat medlemskap och utanförskap. Skatteundantaget kom att bli en institutionell lösning som backades upp av en bred politisk konsensus. Denna specifika åländska lösning var i linje med EU-politikens pragmatiska acceptans av olika former av avsteg från entydiga marknadslösningar och nedmonteringar av gränshinder, genom att man i den praktiska politiken utarbetar olika former av regionala särlösningar och stödåtgärder.

Har då EU-inträdet inverkat på den internationella integrationsgraden hos den åländska ekonomin? De aggregerade data baserade på nationalräkenskaper som presenterats här ger

tyvärr ingen vägledning för att besvara den frågan, eftersom vi endast har siffror att tillgå för enstaka år. Dessutom är det mycket svårt att isolera de drivande orsakerna från varandra när det gäller förändrade marknadsförutsättningar. Vad man med bestämdhet kan säga är att skatteundantaget motverkade en på kort sikt dramatisk nedgång i den åländska tjänstehandeln och därmed av integrationsgraden (om vi förutsätter att vi med omvärlden, som hittills underförståtts, även avser Finland). Den omedelbara innebörden av Ålands inträde i EU blev inte i första hand en ökad tillgång till nya marknader, utan snarare en ny institutionell lösning vars främsta mål var att säkerställa att det åländska näringslivet skulle få behålla gamla marknader, eller i varje fall motverka en alltför dramatisk nedgång i dessa.

7. EU:s och internationaliseringens betydelse för enskilda branscher och företag

Det åländska näringslivets internationalisering och den europeiska integrationen

I detta kapitel ges en översiktlig bild av det åländska näringslivets internationalisering mot bakgrund av den europeiska integrationsprocessen. Kapitlet ger dels en översikt av det åländska näringslivets internationella position, dels görs en bedömning av vad EU-anslutningen inneburit. Det bör återigen påpekas att man i en helhetsbedömning av EU-anslutningens effekter på de åländska företagen bör undvika att automatiskt sätta likhetstecken mellan effekterna för företagen och effekterna för samhällsekonomin i stort eftersom variationerna är så stora mellan branscherna.

Som tidigare antytts i denna rapport behöver ökad konkurrens för de åländska företagen inte alltid innebära enbart negativa samhällseffekter. Tvärtom vinner ofta de enskilda konsumenterna på att ett högt konkurrenstryck upprätthålls. (Detaljhandeln är ett belysande och för Åland synnerligen relevant exempel). Det är också viktigt att anlägga olika tidsperspektiv i bedömningen. I ett längre tidsperspektiv kan förekomsten av ett hårt konkurrenstryck under en viss tidsperiod innebära att företagen stärks och blir bättre rustade för framtida nya, och kanske ännu mer tillskärpta konkurrenssituationer.

Huvudsyftet i detta kapitel är att göra en översiktlig bedömning av vilka effekterna av EU-anslutningen varit för enskilda branscher och företag inom det åländska näringslivet. Här kommer den åländska internationaliseringsprocessen att översiktligt kartläggas främst med hjälp av siffror på export och import. Denna del av studien kommer alltså att grunda sig på befintligt material (tryckt statistik och utredningar) och på information i ÅSUB:s databas.

Det åländska näringslivets internationella position. Vad har EU-medlemskapet betytt överlag för de åländska företagen?

Vilka har effekterna av EU-anslutningen varit överlag för enskilda åländska företag? Vi bortser för tillfället från verkningarna av skatteundantaget, och börjar med att ställa frågan om EU-medlemskapet inneburit förändrade villkor på andra sätt, främst i termer av konkurrens och marknader. En bärande idé bakom den europeiska ekonomiska integrationsprocessen är att det gränsöverskridande handelsutbytet mellan medlemstaterna skall underlättas. Som flera gånger har konstaterats i denna rapport, utgör den åländska särlösningen genom skatteundantaget i stora stycken ett avsteg denna grundprincip.

Vilken position har då de åländska företagen hamnat i när integrationsprocessen fortskridit och Åland infört sin skattegräns? Har tillgången till utländska marknader förändrats, har konkurrensen och utvecklingsförutsättningarna förändrats på grund av EU? Tillgången till statistik och annan information för att besvara dessa frågor är begränsad (vi har exempelvis tillgång endast till sporadisk information angående landfördelningen av utlandsförsäljningen), men det finns ändå möjligheter att göra kvalificerade uppskattningar. Vi skall försöka besvara följande frågor:

- Hur ser exportens intensitet och fördelning mellan näringslivets branscher ut?
- Hur fördelar sig företagens/branschernas avsättningsmarknader mellan Finland, Sverige och det övriga utlandet, och har det skett någon förändring i den relativa fördelningen mellan dessa marknader?
- Har företagens/branschernas avsättningsmarknader utanför Åland vidgats under medlemskapets tid? Säljer företagen relativt sett mer utanför hemmamarknaden idag än för 10 år sedan?
- Har företagen blivit, eller upplever de sig ha blivit, mer konkurrensutsatta? (Här kan man skilja på konkurrensen hemmavid och på den internationella konkurrensen).

Exportens intensitet och fördelning mellan näringslivets branscher

I Tabell 6 jämförs olika branschers andel av Ålands totala export respektive branschernas andel av näringslivets samlade förädlingsvärde.³⁸ Det bör till en början, för undvikande av missförstånd, påpekas att de siffror som redovisas är uppskattningar.

Först kan konstateras att livsmedelsindustrin och tillverkningsindustrin överlag uppvisar en hög exportintensitet. Industrisektorns sammantagna andel av näringslivets export (18%) visar sig vara dubbelt så stor som dess andel av näringslivets förädlingsvärde (8,9%). Dessa proportioner och relationer bestod i stort sett under perioden 1995-2000, med en liten ökning av exportintensiteten.

Förhållandet mellan de branscher som dominerar den åländska ekonomin avspeglar sig inte direkt i den relativa fördelningen av exporten. 1995 stod exempelvis handel, hotell och restaurangbranscherna tillsammans för inte mer än 8,7% av näringslivets totala förädlingsvärde medan man stod för 23,6% av Ålands totala export (något som i och för sig ligger i dessa verksamheters natur).³⁹

³⁸ Beräkningarna baserar sig på data från s.k. input-outputtabeller för 1995 och 2000 och skall därför ses som uppskattningar.

³⁹ ÅSUB Statistikmeddelande 18.1. 2001. *Nationalräkenskapsdata för Åland 1993-1998*.

Tabell 6. Uppskattningar av den relativa fördelningen (i procent) av det åländska näringslivets export av varor och tjänster enligt branscher, samt branschernas respektive exportens andel av näringslivets förädlingsvärde, 1995 och 2000

	1995		2000	
	Andel av exporten	Andel av förädlingsvärdet	Andel av exporten	Andel av förädlingsvärdet
Primärnäringsar	10,4	6,0	5,9	4,4
Livsmedelsindustri	9,2	4,6	6,0	2,5
Övrig tillverkning	8,8	4,3	12,5	5,1
Vatten och el	0,6	1,1	0,2	1,5
Byggtjänster	0,1	2,8	0,1	5,4
Handel, hotell och restaurang	23,6	8,7	25,4	10,6
Transport (inkl. sjöfart)	41,3	54,8	36,7	49,9
Övriga tjänster	6,1	18,7	13,2	21,2
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Anm.: Kolumnerna summerar i vissa fall inte till 100 på grund av avrundningar.

Källor: ÅSUB:s databas; Statistikcentralen (2000) *Regional Input-output 1995*, s. 213; ÅSUB Rapport 2004:5 *Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – idag och i framtiden*.

Det visar sig att transportsektorn, dominerad av sjötransporterna, stod för 54,8% av förädlingsvärdet, men, något förvånande, för inte mer än 41,3% av det totala exportvärdet.⁴⁰ Det kan emellertid vara mer belysande att lägga samman dessa sektorer, som ju utgör tyngdpunkten i den åländska samhällsekonomin. Då visar det sig att de gemensamt stod för 63,5% av det privata näringslivets samlade förädlingsvärde och en del motsvarande 64,9% av den totala exporten. Situationen innan EU-inträdet och skattegränsens införande var alltså att dessa branscher stod för nästan två tredjedelar av det åländska näringslivets förädlingsvärde och av den totala exporten.

Finns det då något som tyder på att dessa proportioner skulle ha förändrats i och med medlemskapet? Som Tabell 6 visar, verkar det ha skett vissa förändringar i den procentuella fördelningen av exporten under perioden 1995-2000. (Låt oss påminna oss om att vi här talar

⁴⁰ ÅSUB Statistikmeddelande 18.1. 2001. *Nationalräkenskapsdata för Åland 1993-1998*.

om relativa siffror som främst belyser strukturella förändringar). Exporten från primärnäringsarna minskade något i betydelse under femårsperioden, relativt sett. Likaså har transportsektorn – dominerad av sjöfarten – minskat något i relativ betydelse.⁴¹

År 2000 stod handel, hotell- och restaurangbranscherna sammantaget för ungefär samma andel av näringslivets förädlingsvärde som fem år tidigare (8,6%) medan dessa branschers andel av Ålands totala export ökade något (från 23,6% till 25,4%). Transportsektorns andel av näringslivets samlade förädlingsvärde uppvisar en minskning under perioden; från 54,8% 1995 till 49,9% år 2000.

Är då denna utveckling på något sätt EU-relaterad? Som ofta framhållits i denna rapport är det mycket svårt att etablera entydiga orsakssamband mellan EU-medlemskapet och det ekonomiska utfallet och det gäller också när man analyserar enskilda sektorer inom det åländska näringslivet. Vi har emellertid kunnat avläsa en liten minskning i transporterens relativa betydelse i den åländska ekonomin, såväl i deras andel av näringslivets förädlingsvärde som i deras andel av exporten. Detta skedde trots införandet av skatteundantaget och garanterandet av en fortsatta taxfree-försäljning ombord på färjorna. Man skall emellertid vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser angående denna relativa förskjutning. De senast tillgängliga siffrorna för förädlingsvärde visar att transportsektorn redan 2001 återtog en del av sin förlorade mark i förhållande till andra sektorer; dess andel av näringslivets samlade förädlingsvärde steg det året till 52,7%.⁴²

Slutsatsen blir att införandet av skattegränsen har motverkat en strukturell förskjutning till nackdel för sjötransportsektorn. Däremot kan man förutse att det på längre sikt kommer att ske en omfördelning mellan de enskilda sektorerna, och det är en öppen politisk fråga om vilka sektorer samhället i första hand bör stödja. Som alltid står rationaliteten i att utnyttja de komparativa fördelarna inom sjötransporterna mot nödvändigheten av att diversifiera det åländska näringslivet för att motverka tendensen mot en 'monokultur' som för med sig en känslighet och en risk för sårbarhet för samhällsekonomin i stort.

Vi kan också här återigen påminna oss om att införandet av skatteundantaget var en absolut nödvändighet för att kunna bibehålla konkurrenskraften hos den åländska rederinäringsen. Dessutom var priset för detta undantag, i form av mer tids- och kostnadskrävande formaliteter vid in- och utförelse av varor, litet för samhällsekonomin i stort.⁴³ Att tillverkningsindustrin

⁴¹ Den verksamhet som till synes har ökat sin försäljning utanför Åland mest under perioden är branschen företagstjänster.

⁴² Beräkningar baserade på data i ÅSUB:s databas. Exportsiffror ännu ej tillgängliga för år 2000 och senare.

⁴³ Se slutsatserna i ÅSUB Rapport 2004:5.

som helhet behöll sin relativa andel av det privata näringslivets export mellan 1995-2000 tyder också på att skattegränsen inte på något avgörande sätt hämmat sektorns försäljning utanför Åland.⁴⁴ Med allt detta sagt bör vi komma ihåg att de ömsesidiga beroendeförhållandena i den åländska ekonomin gör att det är svårt att isolera effekterna för enskilda branscher.

Exportens fördelning mellan marknader

Hur fördelar sig företagens och branschernas avsättningsmarknader mellan Finland, Sverige och det övriga utlandet? Har det skett någon förändring i den relativa fördelningen mellan dessa marknader, och kan i så fall dessa på något sätt relateras till Ålands inträde i EU? Återigen får vi konstatera att tillgången på data för att på ett tillfredställande sätt kunna besvara dessa frågor är begränsad. Vi har tillgång till data för enstaka år men i detta skede inte tillräckligt med information för att kunna ge en tydlig bild av förändringar över tid. Mycket har redan sagts i det tidigare kapitlet, främst om exportintensiteten i det åländska näringslivets olika branscher. Något mer kan sägas, i synnerhet om den geografiska fördelningen av exporten.

ÅSUB har i en nyligen publicerad rapport kartlagt var åländska företag har sina huvudmarknader.⁴⁵ Denna undersökning baserade sig på enkäter och ger information som kompletterar den branschvisa genomgången som presenterats här. De tidigare bedömningarna av tillverkningsindustrins relativa andel av Ålands totala export för åren 1995 och 2000 stöds av siffrorna för år 2003 i nämnda rapport. Det visar sig att kategorin livsmedelsindustri det året stod för ca 5% av den totala varu- och tjänsteexporten.⁴⁶ Detta indikerar att den relativa nedgången för livsmedelsindustri har fortsatt medan tillverkningsindustrin som helhet har behållit sin relativa andel: den beräknades tidigare till 18% år 1995 och var ca 19% år 2003.⁴⁷ Här får vi bilden av att den åländska exportsektorn inte genomgått någon nämnvärd strukturell förändring under EU-medlemskapets tid bekräftad.

I övrigt visade det visar det sig att variationen i exportorientering mellan branscher är stor. Det konstateras i den ovan nämnda rapporten att ”turismen (inklusive passagerarsjöfarten) och industrin utgör de egentliga exportbranscherna inom åländsk ekonomi”.⁴⁸ Att så är fallet har vi vetat tidigare. Men i och med den refererade undersökningen och den tidigare branschvisa

⁴⁴ Allt detta utesluter naturligtvis inte att skattegränsen verkligen varit fördyrande i enskilda fall, och inte heller utesluter det att den kan ha haft en viss hämmande effekt på nyföretagandet.

⁴⁵ ÅSUB Rapport 2004:6, *På jakt efter tillväxt. En analys av utvecklingsmöjligheterna inom några landbaserade näringar på Åland.*

⁴⁶ Beräkningar baserade uppgifter i ÅSUB Rapport 2004:6, s. 34.

⁴⁷ Ibid., s. 34

⁴⁸ ÅSUB Rapport 2004:6, s. 35.

genomgången av exportintensiteten i föreliggande undersökning har vi preciserat graden av intensitet i denna exportorientering. Om vi räknar försäljning till Finland som export antyder uppskattningarna i rapporten att primärnäringarna och hotell- och restaurangbranscherna är de mest exportintensiva inom det åländska näringslivet.

Om vi så övergår till den geografiska fördelningen av exporten så förefaller den mest internationellt inriktade branschen vara tillverkningsindustrin, livsmedelsindustrin frånräknad. Livsmedelsindustrin har en låg 'extensitetsgrad', vilket visas av att 92% av avsättningen utanför Åland går till Finland, bara 7% till Sverige och inte mer än ca 2% till övriga länder. Emellertid verkar livsmedelsindustrin själv delvis vara optimistisk angående de möjligheter som östutvidgningen kan föra med sig i framtiden, även om motsvarande förhoppningar i de flesta andra branscher inte är lika starka, möjligtvis med undantag för finanssektorn.⁴⁹

Tillverkningsindustrin, undantaget livsmedelsindustrin, har en avsättningsmarknad bortom Finland och Sverige. Endast ca 15% av exporten från denna sektor går till Finland, en dryg tredjedel går till Sverige och ca hälften till övriga länder. Exporten från sektorn 'företags- och personliga tjänster' är starkt koncentrerad till närmarknaderna Finland (56%) och Sverige (37%) med endast en liten andel av utlandsförsäljningen utanför dessa länder (ca 6%).⁵⁰

Exporten från övriga branscher är också den starkt koncentrerad till Finland (ca 69%), med endast något mer än en fjärdedel av avsättningen på den svenska marknaden (27%) och så litet som 4% av avsättningen utanför dessa två närmarknader.

Slutsatsen blir att Åland uppenbarligen har ett mycket starkt beroende av närmarknaderna Finland och Sverige. Trots globaliseringen är fysisk och kulturell närhet fortfarande viktiga bestämningsfaktorer för etableringen av marknader och ekonomiska förbindelser i övrigt, varför den svenska marknaden framstår som underutnyttjad av det åländska näringslivet. Uppenbarligen kringskärs det kommersiella utbytet här av ett hämmande legalt och institutionellt ramverk. Det står också helt klart att EU-marknaden utanför Finland och Sverige och världen i övrigt är av relativt liten betydelse för den åländska ekonomin.⁵¹ Också dessa marknader framstår med andra ord som outnyttjade av åländska företag.

⁴⁹ Ibid., s. 46-47.

⁵⁰ Ibid., s. 34.

⁵¹ Möjligen finns en dold och ännu ej kartlagd vidareexport från Finland som gör att omfattningen av utlandsmarknaden utanför närmarknaderna underskattas.

De åländska företagen och den internationella konkurrensen

Har de åländska företagen blivit mer konkurrensutsatta efter det åländska inträdet i den gemensamma marknaden? När man ställer en sådan fråga kan det vara skäl att skilja på konkurrensen hemmavid och på den internationella konkurrensen. Återigen: det är svårt att komma åt förändring över tid. ÅSUB har nyligen redovisat resultatet av en enkät riktad till åländska företag.⁵² En av frågorna som ställdes där handlade om hur företagen på fem års sikt upplevde konkurrenssituationen inom sina respektive branscher.

Det visade sig att åländska företag överlag upplever att konkurrensen från icke-åländska företag kommer att vara hårdare än konkurrensen från lokala företag.⁵³ Särskilt markant var detta inom primärnäringarna och inom livsmedelsindustrin. Mot bakgrund av den av näringsrätten begränsade faktiska konkurrensen är möjligen upplevelsen av ett starkt konkurrenshot något oroväckande eftersom den åländska protektionismen är jämförelsevis långt driven och starkt institutionaliserad. Ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv kräver både en hög utbildningsnivå och ett visst omvandlingstryck för att nödvändig rationalisering och teknologisk uppgradering skall komma till stånd.

Att stöda en diversifiering av näringslivet och uppmuntra exportsatsningar på nya marknader (i Sverige, det övriga Norden och i det övriga EU) framstår otvivelaktigt som en nödvändighet och som en utmaning för den ekonomiska politiken när Åland småningom går in i det andra decenniet som EU-medlem.

Avslutningsvis kan konstateras att EU-inträdet betydde en vändpunkt för de åländska primärnäringarna. Visserligen har jordbrukets relativa betydelse minskat under en lång följd av år, med en nedgång både i relativa och absoluta termer. Dessutom har bruttointäkterna minskat efter EU-inträdet.⁵⁴ EU-medlemskapet har sammanfallit med sjunkande priser och minskande lönsamhet och näringsidkarna inom denna sektor är nu beroende av hur bidragssystemet inom EU utvecklas.

⁵² ÅSUB Rapport 2004:6, *På jakt efter tillväxt. En analys av utvecklingsmöjligheterna inom några landbaserade näringar på Åland.*

⁵³ *Ibid.*, s. 45.

⁵⁴ ÅSUB Rapport 2000:7 *Utvärdering av investerings- och startstödet till lantbruket på Åland 1997-1998*, s. 5.

8. En agenda för fortsatt forskning kring EU-medlemskapets effekter på den åländska ekonomin

Syftet med denna studie har varit att preliminärt bedöma vad det snart tioåriga medlemskapet i den Europeiska Unionen inneburit för den åländska samhällsekonomin. Denna rapport har inte kunnat ge mer än en skissartad översikt av effekterna – endast de grova konturerna har tecknats. Effekterna av EU-medlemskapet på den åländska ekonomin är komplexa och bilden mångfacetterad. Det är ofta mycket svårt att hitta entydiga orsakssamband i denna kartläggning, i synnerhet på den aggregerade ekonomiska nivån. Den grundläggande metoden får därför bli att lägga pusselbit vid pusselbit och hoppas att en helhetsbild som är möjlig att tolka småningom framträder. Mycket återstår alltså att göra för att få en heltäckande och mer detaljerad bild att framträda. Därför har ÅSUB planer på att följa upp denna explorativa studie med en fördjupad undersökning. Då är frågan var fokus för en sådan tänkt fortsättning av detta projekt skulle läggas. Det finns flera tänkbara alternativ.

Vi identifierade tidigare några delområden där det åländska EU-medlemskapet kan tänkas ha haft ekonomiska effekter: näringslivet och företagen, hushållens konsumtion och levnadsstandard, infrastrukturen, arbetsmarknaden, regionalpolitiska stödinsatser, den offentliga sektorn, prisbildning och inflation, samt slutligen växelkurserna. Denna förberedande studie har i första hand berört de två första kategorierna. Här följer en genomgång av några tänkbara undersökningsområden för en fördjupad studie.

Frågor och problemställningar för en fördjupad analys

Vi börjar med att beröra några tänkbara områden för fortsatt forskning som visserligen är angelägna men som vi ändå bedömer som sekundära i nuläget, och avslutar med att ringa in två områden där vi tror en fördjupning kunde vara fruktbar.

Det kunde vara skäl att närmare undersöka vad EU betytt för de åländska konsumenterna, hushållen och för arbetsmarknaden. Kan förändringar i levnadsstandard hos olika yrkeskategorier härledas till EU-relaterade orsaker? Har EU påverkat pris- och lönenivåerna på Åland? Har EU-medlemskapet påverkat konkurrenssituationen inom detaljhandeln, och på så sätt eventuellt påverkat prisnivåerna till konsumenternas fördel eller nackdel?⁵⁵ Vad hade hänt

⁵⁵ När man ställer en sådan fråga får man skilja på, för det första, vad som kunde kallas allmänna effekter, sådana som överlag går att hänföra till Ålands handelsutbyte med det övriga EU. (Utökat sortiment av importerade varor i butikerna, kunde vara ett exempel). För det andra har det som kan kallas specifika effekter att göra med skattegränsens införande och fördyrandet av transportkostnaderna. I en rapport från ÅSUB som publicerades för

om Åland istället deltagit fullt ut i den inre marknaden? Kan förändringar på den åländska arbetsmarknaden kopplas till EU-medlemskapet? Hur har EU-anslutningen inverkat på befolkningsomflyttningen, arbetslösheten etc.? I denna rapport har vi redovisat endast några preliminära svar på frågan om vad EU har betytt för den åländska levnadsstandarden och fördelningen av ekonomiska resurser. Också denna fråga vore angelägen att undersöka vidare.

Ett annat område som i det föregående enbart berörts flyktigt är EU och den offentliga sektorn. Det vore onekligen intressant att undersöka om den åländska offentliga sektorns ekonomiska ställning och expansion på något sätt relaterad till EU-medlemskapet. Sker denna expansion på den privata sektorns bekostnad (genom uppsugning av den välutbildade arbetskraften, etc) och har detta i så fall någonting med EU att göra?

Ännu ett viktigt undersökningsområde är de makroekonomiska effekterna av Ålands inträde i EU. Av EMU:s två huvudmål, prisstabilitet och växelkursstabilitet, har Åland endast i större utsträckning kunnat dra nytta av den förstnämnda; att inflationen hållits på låg nivå. Växelkursstabiliteten har varit av begränsad karaktär eftersom Sverige ju inte kom att ansluta sig till den monetära unionen, vilket gjorde att problemet med fluktuerande växelkurser i en stor del av Ålands handelsutbyte (i synnerhet inom turismen) bestod.

Följande två undersökningsområden uppfattar vi för närvarande som de mest angelägna att ägna fördjupad forskning:

1. *Den nya åländska internationella politiska ekonomin och EU: sårbarhet eller möjlighet?* EU-medlemskapet och skatteundantaget har vävt in Åland i ett nytt och komplext sammanhang av varandra överlappande och genomkorsande ekonomisk-politiska maktfält – det som vi här har definierat som en ny åländsk internationell politisk ekonomi. Det reser frågan om vilket ekonomisk-politiska manöverutrymme Åland har kunnat tillägna sig i och med EU-medlemskapet. Vi har i denna studie dragit slutsatsen att Ålands interaktionskapacitet med EU i alla fall potentiellt är god och att man kunnat se en begynnande förskjutning av tyngdpunkten mot Bryssel såväl i förvaltningens som i näringslivets byggande av kontaktnät. Denna process borde kartläggas med huvudfokus på huruvida Ålands nya möjligheter att rikta sig direkt till den övernationella nivån har stärkt autonomi. Vad skulle ytterligare kunna göras för att stärka självstyrelsens ekonomisk-politiska manöverutrymme?

Ett andra huvudfokus för en sådan undersökning skulle vara på att bedöma den åländska ekonomins sårbarhet i förhållande till dess möjligheter, manöverutrymme och dess ekonomiska potential i ett EU-sammanhang. Vilka är små autonoma öars

några år sedan undersöktes skattegränsens del i den merkostnad som drabbar åländska konsumenter. Den visade sig vara låg, dess bidrag till ökningarna av kostnaderna bedömdes vara under 1% av omsättningen ÅSUB Rapport 2000:1, *Dagligvarupriserna på Åland – en komparativ analys*, s. 22.

ekonomiska möjligheter inom EU i allmänhet, och vilka är Ålands i synnerhet, och vilka är deras problem? En fördjupad analys av omvärldsberoendet och av den åländska ekonomins sårbarhet respektive internationella manöverutrymme skulle alltså kompletteras med en bedömning av dess utvecklingspotential. En sådan studie skulle kunna göra mer detaljerade bedömningar av omvärldsberoendet /-utnyttjandet genom såväl kvantitativa beräkningar som kvalitativa metoder (intervjuer och enkäter).⁵⁶

2. *EU och det åländska näringslivet.* Vad har EU betytt för enskilda åländska företag? Vilken outnyttjad potential till marknadsexpansion finns? Vilka territoriellt-politiska, institutionella och strukturella hinder begränsar åländska företags internationella handelsutbyte? Den branschvisa kartläggningen av exportberoende och utlandsmarknader som påbörjats i denna rapport skulle fördjupas och förfinas och bland annat (om möjligt) kompletteras med fallstudier av enskilda företag. Inte enbart förutsättningarna på efterfrågesidan skulle kartläggas, det vore också av intresse att undersöka hur EU inverkat på utbudssidan, det vill säga på sådant som investeringsbeslut, teknologisk uppgradering, organisationen av produktionen, etc. Man kan också fråga sig om åländska företag påverkats av EU:s krav på miljökontroll och -certifiering. Dessutom: vilka utvecklingsförutsättningar kan EU tänkas innebära på längre sikt? Undersökningen måste här av nödvändighet utnyttja både kvantitativa och kvalitativa metoder. Förutom att intervjua personer på strategiska positioner i näringslivet borde man dessutom kunna utnyttja information från den enkätundersökning om nyföretagande som ÅSUB planerar att genomföra i januari 2005.

⁵⁶ Här finns bl.a. en del i detta projekt än så länge outnyttjade komparativa internationella data att tillgå (se t.ex. <http://www.eurisles.org>). För att besvara dessa frågor krävs bland annat att man intervjuar ett antal personer på strategiska positioner inom förvaltningen och näringslivet.

Referenser

Publicerade källor

- Dunning, John H. (1997) *Governments, Globalization and International Business*, Oxford: Oxford University Press.
- Eurisles (<http://www.eurisles.org>).
- Hettne, Björn (1997) *Den europeiska paradoxen. Om integration och desintegration i Europa*. Stockholm: Nerenius och Santérus.
- Katzenstein, Peter, J. (1985) *Small States in World Markets*. Cornell NY, Cornell University Press.
- Keohane, Robert (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Lindström, Bjarne (1999) 'Towards a 'Post-Sovereign' Political Landscape?' s. 79-87, i Petersen, Hanne och Poppel, Birger (1999) *Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic*. Aldershot: Ashgate.
- Nordisk Statistisk Årsbok 2004*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Palmer, Richard (2001) *Historical Patterns of Globalization. The Growth of Outward Linkages of Swedish Long-Standing Transnational Corporations, 1890s—1990s*. Stockholm Studies in Economic History, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- (2004) 'Ekonomisk globalisering, multilaterala institutioner och politisk styrning', i Jarrick, Arne och Johansson, Alf, *Jorden runt igen. Nya bidrag till en gammal globalhistoria*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- SC (Statistikcentralen, Finland) (2000) *Regional Input-output 1995*.
- Scholte, Jan Aart (2000) *Globalization: A Critical Introduction*. London: MacMillan.
- Statistics Greenland* (Den grönländska statistikmyndigheten).
- Statistical Yearbook of the Faroe Islands 2004*.
- Statistisk årsbok för Åland 2004*.
- ÅSUB Rapport 1999:1, *Det åländska skatteundantaget inom EU. Effekter för företag, branscher och samhällsekonomi*.
- ÅSUB Rapport 1999:2, *Företagandet och näringspolitiken på Åland inför millennieskiftet*.
- ÅSUB Statistikmeddelande 18.1. 2001. *Nationalräkenskapsdata för Åland 1993-1998*.
- ÅSUB Rapport 2000:1, *Dagligvarupriserna på Åland – en komparativ analys*.
- ÅSUB Rapport 2003:7 *Halvtidsutvärdering Ålands mål 2 program* (publicerad i samarbete med Nordregio).

ÅSUB Rapport 2004:5 *Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – idag och i framtiden.*

ÅSUB Rapport 2004:6, *På jakt efter tillväxt. En analys av utvecklingsmöjligheterna inom några landbaserade näringar på Åland.*

Opublicerat material

Johan Eriksson (2002) Sammanställning av samtal med åländska företagare angående kostnader för skattegränshanteringen.

Intervjuer

Linnéa Johansson, chef för Allmänna byrån vid Näringsavdelningen, Ålands landskapsregering (2004-12-03).

Johan Eriksson, VD Ålands Handelskammare (2004-12-01).

Databaser

Nordisk Statistik på CD-ROM 2004.

SCB (Statistiska Centralbyrån, Sverige) (<http://www.scb.se>).

Statistics Luxembourg (<http://statec.gouvernement.lu>).

Världsbanken, *World Development Indicators* (<http://devdata.worldbank.org>).

ÅSUB (endast tillgänglig internt på Ålands Statistik- och Utredningsbyrå).

APPENDIX A. Korrelationsmatris: BNP per capita (PPS) för Åland, Finland, Sverige och Euro12-länderna. Observationer för perioden 1991-2003

ÅR	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	ÅR	ÅLAND	ÅLFÖR
		1,000	,898**	,080
ÅLAND	N	13	13	,805
	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,898**	1,000	,241
	N	13	13	,450
ÅLFÖR	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,080	,241	1,000
	N	12	12	1
FINLAND	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,965**	,957**	,041
	N	13	13	,899
FINFÖR	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,218	,468	,831**
	N	12	12	,001
SVERIGE	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,967**	,939**	,021
	N	13	13	,949
SVEFÖR	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,210	,451	,690*
	N	12	12	,013
EURO12	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,976**	,920**	-,015
	N	13	13	,962
EUROFÖR	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	,212	,515	,578*
	N	12	12	,049

År = 1991 – 2003
ÅLAND = Ålands BNP per capita för åren 1991-2003
ÅLFÖR = Värdet på den årliga förändringen av Ålands BNP/capita (absoluta tal)
FINLAND = Finlands BNP per capita för åren 1991-2003
FINFÖR = Värdet på den årliga förändringen av Finlands BNP/capita (absoluta tal)
SVERIGE = Sveriges BNP per capita för åren 1991-2003
SVEFÖR = Värdet på den årliga förändringen av Sveriges BNP/capita (absoluta tal)
EURO12 = Euro12-områdets BNP per capita för åren 1991-2003
EUROFÖR = Värdet på den årliga förändringen av Euro12-områdets BNP/capita (absoluta tal)
 BNP/capita är i Euro och köpkraftskorrigerat (PPS)

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
 * . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Källa: Nordisk Statistisk årsbok 2004.

APPENDIX B. Korrelationsmatris: Ålands BNP per capita (PPS) uttryckt som procent av hela Finlands BNP per capita, respektive Sveriges och Euro12-ländernas BNP per capita. Observationer för perioden 1991-2003

		ÅR	ÅLANDFIN	ÅLANDSVE	ÅLANDEUR
ÅR	Pearson Correlation	1,000	-,673*	-,060	,031
	Sig. (2-tailed)	,	,012	,845	,920
	N	13	13	13	13
ÅLANDFIN	Pearson Correlation	-,673*	1,000	,717**	,675*
	Sig. (2-tailed)	,012	,	,006	,011
	N	13	13	13	13
ÅLANDSVE	Pearson Correlation	-,060	,717**	1,000	,970**
	Sig. (2-tailed)	,845	,006	,	,000
	N	13	13	13	13
ÅLANDEUR	Pearson Correlation	,031	,675*	,970**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,920	,011	,000	,
	N	13	13	13	13

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

ÅR = 1991-2003

ÅLANDFIN = Ålands BNP per capita (PPS) uttryckt som procent av hela Finlands BNP per capita

ÅLANDSVE = Ålands BNP per capita (PPS) uttryckt som procent av Sveriges BNP per capita

ÅLANDEUR = Ålands BNP per capita (PPS) uttryckt som procent av Euro12-ländernas BNP per capita

Källa: Nordisk Statistisk Årsbok 2004