

Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten:

1990-talets erfarenheter

Förord

Den här utredningen bygger på material som framtagits vid Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) och Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) för en undersökning gällande de ekonomiska relationerna mellan riket och landskapet Åland som finansministeriet beställt av VATT och i vilken ÅSUB förutsattes delta. Vid VATT har Ekonom Elina Berghäll och specialforskare Timo Östring haft huvudansvaret. Därtill har forskningsprofessor Jaakko Kiander från VATT deltagit i arbetet. Direktör Bjarne Lindström och ekonom/statistiker Jouko Kinnunen vid ÅSUB har bistått utredningen med visst underlagsmaterial. För vissa delområden i undersökningen har VATT köpt sakkunnigtjänster från Statistikcentralen.

Utredningen har letts av en ledningsgrupp. Till medlemmar i ledningsgruppen utsåg finansministeriet understatssekreterare Juhani Turunen och konsultative tjänstemannen Petri Syrjänen från finansministeriet och kallade, efter att ha hört Ålands landskapstyrelse, finanschef Dan E Eriksson och budgetplanerare Robert Lindblom vid Ålands landskapsstyrelse. I ledningsgruppens arbete har även kanslichef Elisabeth Nauclér medverkat.

Till följd av svårigheter att slutföra utredningen som ett gemensamt forskningsprojekt har understatssekreterare Juhani Turunen och finanschef Dan E Eriksson ansvarat för den slutliga bearbetningen och utformningen av utredningen.

De huvudsakliga källorna har varit Statistikcentralens, Ålands landskapsstyrelses och ÅSUB:s uppgifter samt finansministeriets beräkningar och motiveringarna till dem. Alla sifferuppgifter är presenterade i mark, eftersom euron inte var i bruk vare sig under huvuddelen av den tid utredningen omfattar eller när utredningsarbetet började. Under tiden för utredningsarbetet har namnet "Ålands landskapsstyrelse" ändrats till "Ålands landskapsregering", med verkan från den 1 juni 2004. Detta kan vara bristfälligt beaktat i de slutliga texterna.

Innehåll

1 Inledning	6
1.1 Bakgrunden till utredningen	6
1.2 Utredningens syfte	7
1.3 Avgränsning av utredningen	8
1.3.1 Tullar	9
1.3.2 EU-finansiering	9
1.3.3 Pendlingsnettots effekt på skatteinkomsterna och Ålands BRP	10
2 Självstyrelsens uppbyggnad och uppgifter	11
2.1 Den åländska autonomin	11
2.2 Administrativ och finansiell struktur	13
2.3 Självstyrelsesystemet i jämförelse med den finska regionalförvaltningen	15
3 Den åländska ekonomin	18
3.1 Utvecklingen under 1990-talet	18
3.2 En utpräglad tjänste- och transportekonomi	21
3.3 Omstruktureringen av den åländska arbetsmarknaden	23
4 Landskapet Ålands finansieringssystem	26
4.1 Betalningsprinciper inom det gamla systemet	26
4.2 Utgångspunkter och mål för reformen	27
4.3 Självstyrelsens nya finansieringssystem	29
4.3.1 Avräkningsgrunden	29
4.3.2 Skattegottgörelse	32
4.3.3 Extra anslag	32
4.3.4 Särskilda bidrag	33
4.3.5 Ålandsdelegationens uppgifter	34
5 Strukturella förändringar i statsbudgeten år 1991 -2001	35
5.1 Strukturella förändringar	35
5.1.1 Allmänt om statsbudgetens struktur och jämförbarhet	35
5.1.2 Inkomstbegreppet i statsbudgeten och statsbudgetens inkomster	36
5.2 Förändringar i statsbudgetens struktur	40

5.2.1 Nya inkomster	40
5.3 Folkpensionsanstaltens temporära finansiering	43
5.4 Statliga reformer	44
5.4.1 Nettobudgeteringen	44
5.4.2 Förändrade organisationsformer	48
5.5 Statliga fonder	51
5.6 De samlade effekterna av strukturella förändringar i statsbudgeten	52
6 Förändringar i förvaltningsuppgifter staten – landskapet efter att självstyrelselagen trätt i kraft	54
6.1 Allmänt	54
6.2 Förordningar utgående från oförändrad förvaltningspraxis	55
6.3 Överföring av förvaltningsuppgifter efter 1993	59
6.3.1 Överföring av förvaltningsuppgifter från landskapet till riket	59
6.3.2 Överföring av förvaltningsuppgifter från riket till landskapet	60
6.3.3 Övriga förordningar	62
6.3.4 Övriga ärenden	62
6.4 Sammanfattning	64
7 De statliga överföringarna enligt självstyrelselagen – det finansiella utfallet	66
7.1 Utveckling av överföringar enligt den gamla och nya självstyrelselagen	66
7.2 Avräkningsbeloppet	68
7.3 Skattegottgörelse	69
7.4 Extra anslag	71
7.5 Särskilda bidrag	71
8 Den åländska offentliga sektorns utveckling	72
8.1 Den allmänna utvecklingen	72
8.2 Det nya finansieringssystemets betydelse	74
8.3 Budgetutgifternas huvudstruktur	77
8.4 Överföringarna till den kommunala sektorn	79
8.5 Överföringarna till den privata sektorn	82
9 Utvecklingen av de statliga överföringarna enligt självstyrelselagen	86
9.1 Förändringarna i överföringarna till Åland	86
9.2 Orsakerna till förändringarna	88

9.2.1	Den statliga budgetutvecklingen och avräkningens volym	88
9.2.2	Följderna av systemet med skattegottgörelse	91
9.2.3	Följderna av systemet med extra anslag	91
9.3	Slutsatser	91
10	Övrig inverkan på statsbudgeten	93
10.1	Kostnaderna för statsförvaltningen på Åland	93
10.2	Statens och EU:s direkta näringsstöd	94
10.3	Taxfreehandelns inverkan på avgiften till EU	99
10.4	Kostnaderna för statsförvaltningen i riket	100
10.5	Socialfondssystemet	101
10.6	Skatteundantagets effekter på sjöfarten och Ålands ekonomi	102
11	Inkomstöverföringar från Åland	105
12	Sammanfattande analys	110
12.1	Utgångspunkter och mål för reformen	111
12.1.1	Självstyrelsen stärks	111
12.1.2	Förenkling av systemet för självstyrelsens finansiering	113
12.1.3	Ekonomisk stimulans	113
12.1.4	Dimensioneringen av överföringarna	114
12.2	Det ekonomiska utfallet	115
12.2.1	Utvecklingen under 1990-talet	116
12.2.2	Det ekonomiska handlingsutrymmet	117
12.3	Ändring av avräkningsgrunden och faktorer som påverkat denna	118

1 Inledning

1.1 Bakgrunden till utredningen

Det finansiella system som gäller i landskapet i dag regleras i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) som har varit i kraft sedan 1993. I det förnyade systemet avskaffades den koppling mellan landskapets och rikets utgifter som tillämpats i enlighet med det tidigare utjämningsystemet och ersattes med ett avräkningssystem. För att täcka utgifterna för självstyrelsen tillförs landskapet årligen av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning (avräkningsbeloppet).

”Systemet kan beskrivas så att staten uppbär skatt på Åland och återbördar ett belopp som behövs för de samhällsuppgifter som landskapet sköter i stället för staten. ...Tanken är att systemet skall fungera så att avräkningsbeloppet till Åland ökar när statens inkomster ökar och på motsvarande sätt minskar när statens inkomster minskar. Fluktuationerna i statens skatteintäkter avspeglas således i landskapets ekonomi.”¹

I dag finns det uppgifter från en tioårsperiod om hur det nya avräkningssystemet enligt självstyrelselagen fungerar i praktiken. Under denna tid har det skett förändringar i det förhållande som rådde när självstyrelselagen antogs och avräkningssystemet fastställdes. Sådana är bl.a. förändringar i statens ägarpolitik, temporära åtgärder som följde av de ekonomiska svårigheterna under 90-talet samt Finlands anslutning till Europeiska unionen och de finansiella arrangemang som detta medförde. Från statligt håll har det också hävdats att

”avräkningssystemet är synnerligen schematiskt, och det tillåter inte flexibilitet eller prövning. Det råder ett komplicerat förhållande mellan landskapets skatteintäkter och den avräkning som betalas till landskapet. Systemet väcker därför upprepade diskussioner om huruvida landskapet är nettobetalare eller nettomottagare samt skapar friktioner mellan landskapet och riket.”²

Den 2 maj 2000 föreslog justitieministeriet för statsministerns kansli och finansministeriet en genomgripande utredning som skulle granska de ekonomiska relationerna mellan riket och landskapet och hur det nuvarande systemet fungerar. Enligt förslaget bör noggranna beräkningar utföras av hur landskapets skatteintäkter förhåller sig till avräkningsbeloppen samt hur avräkningsbeloppen påverkas av budgetposter som gäller statens egendom och upptagning av lån.³

¹ Justitieministeriet, PM 11.5.2000.

² Justitieministeriet, PM 11.5.2000.

³ Justitieministeriet, PM 11.5.2000.

Ålands landskapsstyrelse har också tagit ett flertal initiativ om ökad beskattningsbehörighet för landskapet.

Den utredning som slutligen beställts av finansministeriet är avsedd att vara gemensam mellan finansministeriet och landskapsstyrelsen. Landskapsstyrelsen omfattade utredningsuppdraget på förhand och utsåg medlemmar till ledningsgruppen.

1.2 Utredningens syfte

Utredningen har som mål att klargöra hur det finansiella systemet enligt 45–51 § i självstyrelselagen har fungerat i praktiken och hur målen för reformen har uppnåtts. I utredningen kartläggs bl.a.:

- inkomstöverföringar som gjorts till landskapet Åland enligt självstyrelselagen
- övriga inkomstöverföringar till landskapet Åland från statsbudgeten och andra offentliga finansieringskällor
- inkomstförda statsskatter från landskapet Åland samt övriga inkomstöverföringar till staten
- sådana strukturella förändringar efter 1993 som har påverkat inkomstöverföringarna till Åland och grunderna för statsbokslutet.

Vidare behandlas i utredningen:

- om uppgifter som hör till riket har överförts på landskapet eller om uppgifter från landskapet som påverkar beloppet av avräkningsgrunden har överförts på riket
- om mellan riket och landskapet ingåtts nya avtal på grundval av vilka landskapet helt eller i betydande omfattning sköter verksamhet som tjänar rikets intressen
- om iakttagandet av principerna för självstyrelsen medför sådana betydande utgifter som inte beaktats när lagen stiftades.

Reformen av självstyrelselagen 1991 föregicks av en behandling i utskott och ett långvarigt kommittéarbete. I detta sammanhang förknippades lagreformen med ett stort antal målsättningar och förhoppningar som behandlas närmare i avsnitt 4. Slutligen görs även en bedömning av hur målen för reformen har uppnåtts.

1.3 Avgränsning av utredningen

Utredningen om inkomstöverföringarna mellan Åland och det finländska fastlandet har begränsats till inflytanden på statens budgetekonomi⁴. Med budgetekonomi avses här den ”*del av statsfinanserna vars inkomster och utgifter ingår i statsbudgeten*” och som ger upphov till direkta finansiella flöden mellan landskapet och staten. Med statsfinanser avses den del av den offentliga ekonomin som består av statens budgetekonomi och fonderna utanför statsbudgeten sammanslagna. Ibland hänförs även statens affärsverk till statsfinanserna. Offentlig ekonomi är ett vidare begrepp, som inbegriper staten, de regionala och de lokala myndigheterna samt socialskyddsfonderna, fränsett kommersiell verksamhet.

Statens fondeekonomi inbegriper inte socialskyddsfonderna. De är enligt nationalräkenskaperna en del av de offentliga samfunden som fullgör det obligatoriska socialskyddet. Det faktum att dessa fonder har en från staten separat ekonomi och att några nettoöverföringar från fastlandet till Åland inte förelegat under den studerade tidsperioden har motiverat en särskild genomgång av Ålands roll i denna del av den offentliga ekonomin. Med hänsyn till svårigheterna att entydigt klara ut Ålands nettobalans i systemet har hela den semistatliga fondeekonomin, på såväl inkomst- som utgiftssidan, lämnats utanför den egentliga utredningen.

Statens egen fondeekonomi består av de statliga fonderna utanför statsbudgeten. Med statliga fonder utanför statsbudgeten avses den del av statsfinanserna som består av statliga fonder som administreras av statsrådet och som inte regleras genom statsbudgeten. Utmärkande för dessa är att det för Ålands del inte finns några utgifter eller inkomster som är av betydelse och som kan anges i kvantiteter. Kapitel 5 behandlar vilka följder förändringar i fonderingarna och i den övriga statliga bokföringspraxisen har för avräkningsbeloppet enligt avräkningssystemet.

Det finns också en hel del indirekta utgifter och inkomster som påverkar statens budgetekonomi utan att ha formen av egentliga transaktioner. Med indirekta utgifter avses i detta sammanhang sådana skattereduktioner/-differentieringar som inte gäller särskilt just för Åland och som inte finns som en direkt statlig kostnad uttryckt i budgeterade medel men vars ekonomiska värde många gånger kan vara betydande. Det finns tiotals former av skattestöd i Finland men i den här rapporten granskas sådana indirekta stöd som är särskilt viktiga för Ålands näringsliv. Dessa stöd har utretts ingående, men tas med i rapporten endast i den utsträckning det varit relevant med tanke på slutsatserna.

En vidare granskning av de mer omfattande makroekonomiska effekterna av utbytet mellan fastlandets och Ålands privata sektorer ryms inte inom ramen för detta arbete.

⁴ Statistikcentralen ger ut var annat år en publikation ”Statens utgifter landskapsvis” och ”Statens inkomster landskapsvis”. Dessa uppgifter har bearbetats för utredningen.

1.3.1 Tullar

Tullarna redovisas sedan år 1995 direkt till EU som en del av Finlands finansiella bidrag utan att gå via statsbudgeten. Tullverkets verksamhet och dess ansvarsområde omfattar betydligt mera än uppbörden av tullar. Tullverket fastställer och bär upp skatter och andra avgifter på sitt ansvarsområde samt främjar utrikeshandeln och den allmänna säkerheten. Vidare tillvaratar tullverket intressena på nationell och på unionsnivå och tillgodoser näringslivets behov av information och sköter om att de handels-, konkurrens- och jordbrukspolitiska åtagandena och åtagandena inom konsumentskyddet genomförs. År 2001 uppskattades det sammanlagda beloppet av de skatter och avgifter som tullen burit upp till 49,3 mrd. mk, som utgjordes av bl.a. uppbörd av skatter och avgifter på grund av import, acciser samt tullverkets inkomster av blandad natur.

Ålands geografiska läge och ställning utanför EU:s tullunion medför att tullverkets omkostnader i det närmaste fyrdubblas i förhållande till befolkningsandelen. En del av dessa utgifter kan eventuellt betraktas som förorsakade av ett allmänt riksintresse som har mera med landets geografiska utseende och struktur att göra än kostnader för ålänningarna som sådana. På grund av svårigheterna att på ett entydigt sätt i detta fall avgränsa riksintresset från de av ålänningarna själva förorsakade statliga utgifterna så har dessa utgifter ändå i sin helhet pålagts Åland i form av direkta statliga förvaltningsutgifter.

I princip kunde tullarna lämnas helt utanför granskningen, eftersom de redovisas direkt till EU utan att gå via statsbudgeten. Eftersom de flesta andra EU-länder räknar tullarna som statliga inkomster av blandad natur eller skattenatur, har i denna rapport Åland tilldelats tullinkomster enligt landskapets andel av konsumtionen.

1.3.2 EU-finansiering

De offentliga inkomstöverföringarna är inte längre en fråga som bara angår staten och Åland. En tredje part leder till ett begreppsligt problem när det gäller allokeringen av utgifter och inkomster. Det finansiella bidraget till EU betalas av statens skatteinkomster. Då självstyrelselagen ändrades i anledning av EU-anslutningen (FFS 1556/1994, ÅFS 6/1995) gjordes ingen granskning och ändring av det ekonomiska systemet eller avräkningsgrunden.

Största delen av de inkomstöverföringar till Åland som betalas av EU-medel ingår i rapporten i den helhet som utgörs av kostnaderna för statsförvaltningen på Åland som finansieras av staten. Detta berör också EU:s strukturfonder, även om medfinansieringen av projekt ur EU:s strukturfonder numera praktiskt taget alltid kanaliseras direkt till landskapet och inte över statsbudgeten. Eftersom EU-avgiften finansieras med statens medel och EU-stöden är en väsentlig del av landskapets budgetekonomi har de inkluderats i utredningen.

Det kan alltså konstateras att anslutningen till EU teoretiskt påverkat betalningsströmmarna så att staten för att erlägga medlemsavgiften uppbär skatter vilka används för medlemsavgiften. För medlemsavgiften erhålles sedan diverse inkomster från EU genom strukturfondsprogrammen och jordbrukspolitiken vilka även de ingår i statsboks slutet och därmed avräkningsgrunden. Samtidigt har vissa statliga inkomster bortfallit, t.ex. tullar, men sammantaget har grunden för avräkningen påverkats positivt.

Ett kategoriseringsproblem är den kompensationsavgift som EU kräver p.g.a. att taxfreehandeln över Åland sänker Finlands finansiella bidrag till EU. Avgiften är en direkt följd av Ålands särställning inom EU, men det är inte fråga om en inkomstöverföring från staten till Åland, utan till EU. Eftersom det dock är fråga om en kostnadspost som Ålands särställning förorsakar staten har kompensationsavgiften betraktats som en del av statens kostnader för Åland.

1.3.3 Pendlingsnettots effekt på skatteinkomsterna och Ålands BRP

Ett problem vid fördelning av de statliga inkomsterna mellan Åland och övriga Finland återfinns i de skatteintäkter som beräknas på basis av företagens löneutbetalningar. På Åland skiljer sig två i detta sammanhang centrala sysselsättningsmått särskilt mycket: antalet sysselsatta invånare är betydligt lägre än antalet sysselsatta personer på arbetsplatser registrerade inom landskapet. De åländska rederierna sysselsätter ett antal personer som är bosatta utanför landskapet. I detta avseende påminner Åland om en storstadsregion, där förädlingsvärdet per capita är större än den bosatta befolkningens inkomster per capita på grund av ett stort arbetsplatsutbud med åtföljande inpendling.

Ålands positiva pendlingsnetto beror nästan uteslutande på sjöfartens roll i ekonomin⁵. Den är Ålands viktigaste bransch mätt både i sysselsättning och förädlingsvärde. De på Åland bosatta sjömännen är en minoritet ombord på de åländska rederiernas fartyg. Antalet sjömän bosatta inom Åland uppgick till ca 1.656 i 1998 års sysselsättningsstatistik medan totala antalet arbetsplatser var 3.620. År 1998 uppgick arbetsplatsutbudet på hela Åland till 14.609 medan sysselsättningen bland de på Åland bosatta bara uppgick till 12.606 arbetsplatser. Inom sjöfarten uppgick pendlingsnettot därmed till +1.964 personer år 1998. Inom övriga branscher var pendlingsnettot enbart +39 personer⁶.

Det här betyder att Åland genererar betydande statliga skatteinkomster via de löner som utbetalas till icke-åländska sjömän. Samtidigt bidrar dessa sjömän till den åländska rederiverksamhetens vinster och utdelningar, som ökar åländska skatteunderlaget.

⁵ Observera att pendlingsnettot är resultatet av två pendlingsströmmar: ut- och inpendling. De på Åland bosatta personer som arbetar utanför Åland är subtraherade från inpendlarnas totala antal.

⁶ Källa Statistikcentralen, sysselsättningsstatistikens underlagsmaterial för Åland del. Se också Statistisk Årsbok för Åland 2001.

2 Självestyrelsens uppbyggnad och uppgifter

2.1 Den åländska autonomin

Efter en internationell tvist om Ålands statstillhörighet under åren kring Finlands självständighetsförklaring erhöU Finland den formella suveräniteten över ögruppen genom ett beslut i Nationernas Förbund år 1921. En viktig del i överenskommelsen var att Åland samtidigt erhöU en form av inre politisk autonomi med betydande inslag av egen lagstiftningsrätt, och att denna var kopplad till internationella garantier rörande Ålands enspråkigt svenska status.

Genom sin internationella bakgrund och Ålands sedan tidigare demilitariserade status åtnjuter självstyrelsen en internationellt sett stark ställning. Vid sin tillkomst var den också mer eller mindre unik – åtminstone i ett nordiskt sammanhang. Under efterkrigstiden har dock ytterligare två liknande nordiska autonomier tillkommit, nämligen Färöarna (1947) och Grönland (1978). Dessa utgjorde tidigare två i administrativt hänseende vanliga 'amt' (län) i Danmark. Den danska självstyrelsemodellen skiljer sig från den finländska såtillvida att man i princip överlåtit ansvaret för alla inre angelägenheter till de två autonomierna, och alltså i första hand enbart behållit kontrollen över utrikesrelationer, försvar, valuta och liknande. I det åländska fallet är självbestämmandet mindre omfattande och förutsätter därför ett betydligt större statligt ansvarstagande när det gäller det åländska samhällets interna förhållanden.

Det här betyder också att det offentliga finansieringssystemet för den åländska självstyrelsen avviker en hel del från övriga nordiska självstyrande områden. Medan Färöarna och Grönland sålunda kontrollerar hela den egna beskattningen, är (med några få undantag⁷) all motsvarande skattelagstiftning för Ålands del förbehållen staten. Detta betyder också att det finansiella överföringssystemet mellan stat och autonomi blir mer komplicerat än i det färöiska och grönländska fallet. Medan de två sistnämnda autonomierna tar hand om hela sitt eget skatteunderlag och därtill erhåller ytterligare en betydande statlig transferering i stort sett fritt till förfogande⁸, så tar staten i princip hand om alla de åländska skatteintäkterna (förutom de kommunala) och återför för självstyrelsens lagstadgade åtaganden finansiella resurser enligt ett system som fastställts i gällande självstyrelselag.

⁷ Gäller främst kommunalbeskattningen samt vissa former av mindre betydelsefulla närings- och nöjesskatter.

⁸ Den direkta statliga 'överföringen' till Färöarnas självstyrelse har under senare år varit i storleksordningen 1 miljard FIM, motsvarande närmare 25 procent av Färöarnas BNP (MacCullum Petterson Financial Diagnostics 1999). Motsvarande överföring till Grönland har legat på omkring 2,5 miljarder FIM, ett belopp som motsvarar över 40 procent av Grönlands BNP (Grönlands Statistik 2000). Hårtill kommer en del utgifter för den danska statens rätt blygsamma egna aktiviteter inom de två autonomierna (t.ex. luftfartsförvaltning, gränsbevakning och lokal administration). Eftersom ingen kompensation i form av statliga skatteinkomster inflyter från de två öarna motsvarar den statliga överföringen här den direkta nettosubsidien till Grönland/Färöarna.

Den speciella konstruktionen av den åländska autonomin förutsätter en relativt komplicerad men ändå tydligt definierad fördelning av lagstiftningskompetens och administrativt ansvar mellan självstyrelsemyndigheterna å ena sidan och statsmakten å den andra sidan. Fördelningen är inte hierarkisk. Den är snarare 'parallell' i den meningen att självstyrelsens lagstiftningsrätt är suverän inom autonomins behörighetsområden - liksom statsmakten inom sina behörighetsområden.

I nu gällande självstyrelselag⁹ fastställs landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet (och därmed också administrativa och finansiella ansvar) i 27 punkter (Kap. 4, § 18). Dessa gäller i grova drag följande huvudområden:

- Ålands ansikte utåt (flagga etc.)
- Interna administrativa, och lokala frågor, ordningsärenden (kommunal lagstiftning, statistik, polis etc.)
- Post och radio/TV
- Trafik och vägfrågor (inkl. lokala farleder)
- Bebyggelse, naturresurser och miljö
- Delar av välfärd och sociala frågor
- Kultur- och utbildningsfrågor (inklusive museala frågor)
- Delar av näringspolitiken med arbetsmarknad och vissa jordbruksproduktionsfrågor. Enligt självstyrelselagen får landskapet stöda sådana för landskapet viktiga näringar för vilka lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer riket.

Motsvarande ansvar vad gäller regelverk och lagstiftning för staten (Kap. 5, § 27) omfattar hela 42 punkter med huvudvikten vid följande områden:

- Grundläggande konstitutionella frågor, medborgerliga rättigheter
- Utrikesrelationer
- Valuta
- Extern säkerhet och försvar
- Civillagstiftning och domstolsväsende
- Arbets- och bolagslagstiftning
- Sjöfart
- Delar av välfärden och den sociala tryggheten
- Försäkrings- och banklagstiftning
- Skatter och avgifter (med undantag för kommunalskatt och vissa andra mindre skatter och avgifter)

⁹ Se gällande självstyrelselag (16.8.1991/71) för Åland (Ålands Lagsamling 2000).

Dagens åländska självstyrelseorgan fungerar – inom sina lagstiftnings- och behörighetsområden – i princip som en stat i miniformat med ett lagstiftande parlament (Lagtinget) och en exekutiv regeringsmakt med sina administrativa funktioner (Landskapsregeringen).

Som av *figur 2.1* nedan framgår har landskapet Ålands politiska ledning, det vill säga landskapsregeringen (lantrådet och ledamöterna), till sitt förfogande en centralförvaltning bestående av sju olika avdelningar/sakområden vilka i sin tur har det övergripande ansvaret för olika typer av organ och verksamheter.

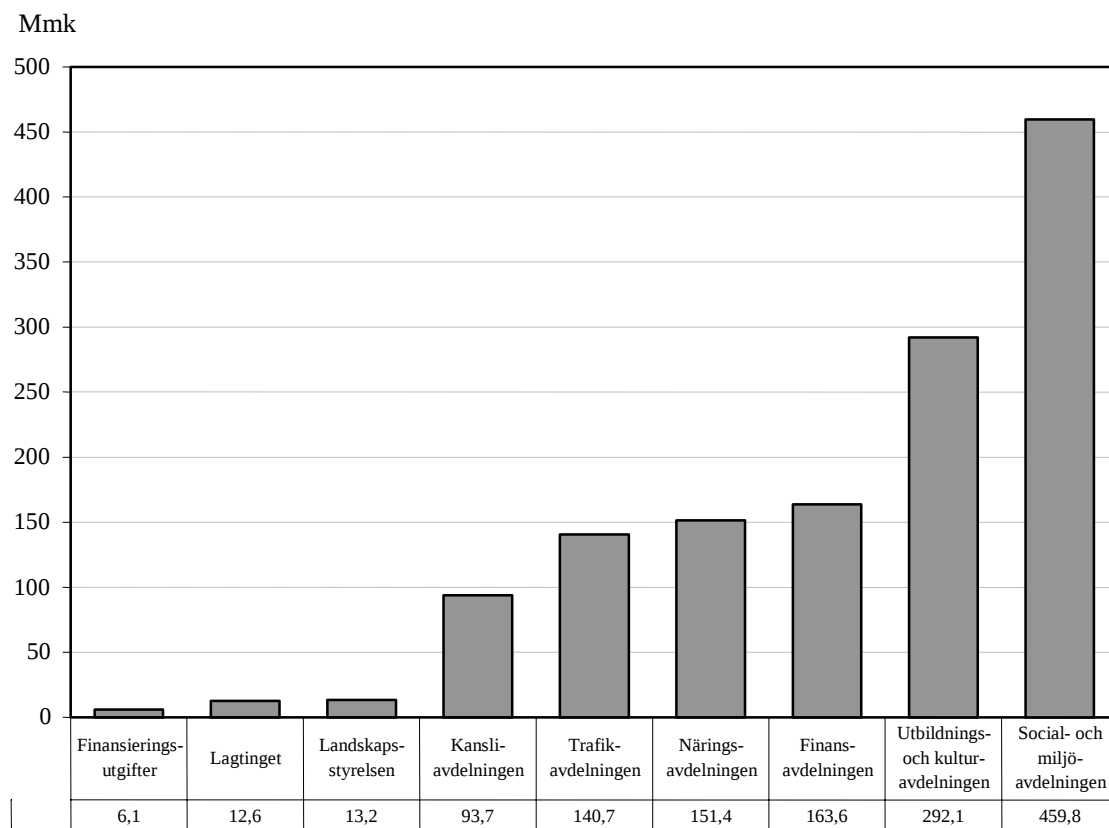
[illegible]

Landskapets budget för år 2001 balanserade, alltså de medel som lagtinget beslutar om, på drygt 1,3 miljarder mk. Utslaget på totalantalet på Åland boende per den 1

januari 2001 motsvarar detta ca 51.700 mk/person. Huvuddelen av dessa utgifter, omkring 1 miljard mk, finansierades av den statliga återföringen till landskapet. Resten, drygt 330 miljoner (ca 25 procent av de budgeterade utgifterna), finansieras genom olika typer av egna avgifter, finansieringsandelar från EU¹⁰, etc.

Om man ser till volymen i de olika ansvarsområdena (mätt i budgeterade medel) så ligger tyngdpunkten inom utbildnings- och kultursektorn samt socialsektorn. Dessa två sektorer beräknas sålunda för år 2001 stå för ca 56 procent av landskapets samlade utgifter (se figur 2.2 *nedan*), en satsning per ålänning motsvarande ungefär 29.000 mk.

Figur 2.2: Landskapet Ålands budgetstruktur år 2001 (mmk)



Som framgår av skissen över förvaltningsstrukturen i *figur 2.1*, så är också hela den åländska hälso- och sjukvården (ÅHS) samt de icke-kommunala skolorna (d.v.s. gymnasialstadiet och Högskolan på Åland) kopplade till denna del av landskapsförvaltningen. Bilden av dessa två sektors dominans förstärks ytterligare av det faktum att de s.k. överföringsutgifterna, vilka i hög grad gäller olika typer av

¹⁰ Från och med år 2000 överförs den största delen av EU-medlen till Åland utan att först passera via statsbudgeten.

sociala kostnader, stöd till kommunal verksamhet etc., samtidigt stod för omkring en tredjedel av landskapets budget för samma år.¹¹

I tabellen nedan återfinns en mer detaljerad redogörelse av budgetsituationen för år 2001.

Tabell 2.1: Budgeten för 2001 (mmk)

Utgiftsart	Budget 2001
Konsumtionsutgifter	794,5
Överföringsutgifter	436,5
Realinvesteringsutgifter	51,3
Lån och övriga finansinvesteringar	44,9
Övriga utgifter	6,1
	1333,3

2.3 Självestyrelsesystemet i jämförelse med den finska regionalförvaltningen

Fram till 1990-talets första hälft karaktäriserades Finland av frånvaron av en självständig myndighetsstruktur på regional nivå. Regionala myndigheter som inte var direkt underställda den centrala statsmakten saknades i princip.¹² Enda undantaget var vissa interkommunala organ där primärkommunerna samarbetade kring t.ex. fysiska planeringsfrågor. Den regionala administrationen bestod främst av de statliga länsstyrelserna samt vissa statliga sektormyndigheters regionala kontor.

Under åren fram till 1990-talets stora regionala reformer i Finland var det därför någorlunda enkelt att jämföra förvaltningsstrukturen på Åland med motsvarande regionala förvaltningsstruktur i riket. Något förenklat kan man säga att förvaltningen på landskapsnivå delades mellan staten (länsstyrelse plus vissa statliga sektororgan) och självstyrelsen (lagting med exekutiva organ, dvs. landskapsstyrelsen med sin förvaltningsapparat) så att självstyrelseförvaltningen handhade samtliga de uppgifter som genom autonomin överförts från staten till Ålands eget ansvar, medan den statliga länsförvaltningen handhade kvarstående statliga regionala uppgifter.

Från och med år 1993 har den finländska regionalförvaltningen genomgått en serie reformer som gjort jämförelsen mellan Åland och den finska regionalförvaltningen betydligt mer komplicerad. För det första har man tillskapat en helt ny förvaltning

¹¹ Eftersom överföringsutgifterna till stora delar överlappar utgifterna för social- och utbildningssektorerna kan man inte utan vidare summerna dessa utgiftsandelar.

¹² Finland avvek härigenom i detta avseende från de övriga nordiska länderna (förutom Island) där av staten och den kommunala nivån oberoende regionala myndigheter (fylken, landsting) sedan gammalt opererat. Se Lindström, B. 'Regional Policy and Territorial Supremacy' NordREFO 1996:2.

på regional nivå i form av 19 stycken landskapsförbund vilka framför allt övertagit en stor del av det tidigare statliga ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken (inkl. genomförande av EU:s finska strukturfondsinsatser).

De nya landskapsförbunden har inneburit en decentralisering av tidigare statliga ansvarsområden till den kommunala sektorn. Den nya regionala myndighetsnivån bygger nämligen på en form av interkommunal samverkan (samkommuner). Samtidigt som decentraliseringen till den kommunala sektorn medfört att den statliga regionförvaltningen förlorat en del ansvarsområden och arbetsuppgifter, har en koncentration av de kvarvarande statliga arbetsuppgifterna centraliserats till ett begränsat antal 'storlän'. Det här betyder att de geografiska gränserna för de olika delarna av den regionala förvaltningen i princip inte längre sammanfaller på samma sätt som tidigare. I stället för ett antal regioner med relativt enhetlig territoriell avgränsning är ansvaret numera uppdelat på ett antal kommunala landskapsförbund och statliga län vars gränser sällan sammanfaller.¹³

Ett problem vid ett försök till jämförelse mellan Åland och motsvarande finska regionalförvaltning är alltså att betydande delar av den åländska självstyrelsens politiska och administrativa ansvar i riket är uppdelat på olika territoriella enheter med olika huvudmän, nämligen de statliga myndigheterna med sina storlän å ena sidan och samkommunerna på en mer finfördelad regional nivå än de nya länsbildningarna.¹⁴ Den åländska självstyrelsen innefattar också ett flertal ansvarsområden som i riket inte primärt hanteras på den regionala nivån utan snarare på den centrala statliga nivån, t.ex. radio/TV-frågor, högskolor och forskning, statistik etc. Härtill kommer dessutom att Åland som 'förvaltningsregion' är betydligt mindre till sin befolkningsnumerär och sin offentliga ekonomi än någon annan idag befintlig finsk regional motsvarighet.

Om man bortser från de territoriella och volymmässiga problemen och koncentrerar jämförelsen till myndighetsstruktur och politiskt ansvar, så ansvarar självstyrelsen för en rad uppgifter som i riket faller på staten (storlänerna) och på samkommunerna (landskapsförbunden/regionerna). Självstyrelseförvaltningen har därtill övertagit en del av de uppgifter som i övriga Finland faller direkt på primärkommunerna (delar av sjukvården och utbildningen). Det som är mest förenande i en jämförelse mellan den reguljära finska regionalförvaltningen och den åländska dito är därmed de delar av den statliga länsförvaltningen som inte överförts till självstyrelsen, t ex gränsbevakning, skatteuppbörd, domstolar, delar av räddningsväsendet och konkurrenstillsynen.

¹³ Se inrikesministeriets informationsbroschyrer 'Ministerium för förvaltning, regional utveckling och inrikes säkerhet' (Helsingfors 2000) samt 'Den statliga regionala förvaltningen i Finland' och 'Länsförvaltningen i Finland' (Helsingfors 1999).

¹⁴ Observera att de nya landskapsförbunden (samkommunerna) inte heller kan likställas med landskapsnivån eftersom deras gränser endast delvis sammanfaller med de äldre landskapen.

Ett försök till sammanfattande jämförelse mellan huvuddragen i strukturen på den åländska offentliga förvaltningen och motsvarande finska regionala förvaltning finns i *tabell 2.2* nedan.

Tabell 2.2: Ålands förvaltningsstruktur jämfört motsvarande finska förvaltning

		Åland	Finland
Centrala statsfunktioner	Staten	T.ex. utrikesförvaltning, gränsbevakning, statens stödpolitik och en del av socialskydd, mm.	Alla centrala statsfunktioner och statliga policyområden
	Landskapet Åland	T.ex. post, radio/TV, välfärd, statistik, polis, miljö, utbildningspolitik, trafik, övergripande näringspolitik mm.	
Regional förvaltning	Staten	T.ex. allmänna domstolar, skatteförvaltning	Som på Åland samt arbetskraftsorg., miljö, veterinärfrågor och djurskydd m.m.
	Landskapet Åland /i riket samkommuner eller landskapsförbund	T.ex. kultur, gymnasialutbildning, sjukvård, regional utveckling	Främst regional utveckling och planering
Kommunal förvaltning		Främst grundskola, barn- dagvård, äldreomsorg	T.ex.sjukvård, barndagvård, äldreomsorg, fysisk planering, infrastruktur, utbildning

Som framgår av sammanställningen ovan har framför allt staten, men även kommunerna, en betydligt mer blygsam roll på Åland än vad man har i den finska regionalförvaltningen.

3 Den åländska ekonomin

3.1 Utvecklingen under 1990-talet

Det självstyrda landskapet Åland med cirka 26.000 invånare hör till de ekonomiskt sett mest välmående delarna av Finland. Med en befolkningsandel på 0,5 procent genererade den åländska ekonomin i slutet av 1990-talet (1998) 0,63 procent av Finlands samlade BNP enligt Statistikcentralen och 0,75 procent enligt ÅSUB¹⁵. Enligt ÅSUB:s beräkning innebar detta att det åländska förädlingsvärdet per capita år 1998 uppgick till strax under 190.000 mk medan motsvarande finska genomsnittsvärde stannade vid drygt 115.000 mk.¹⁶

Också jämfört med Europeiska Unionens genomsnittliga BNP-värde per capita ligger Åland bra till. I en av den Europeiska Unionens s.k. 'sammanhållningsrapporter' över de europeiska regionernas ekonomin¹⁷ ligger Ålands BRP per capita drygt 22 procent över Unionens genomsnitt.¹⁸

En annan mätare på Ålands relativa ekonomiska nivå är nationalinkomsten per capita (där de externa löneflödena i princip rensats bort). Även här ligger Åland på en relativt hög nivå. År 1996 låg nationalinkomsterna per invånare på Åland sålunda 24 procent över motsvarande värde för hela Finland.¹⁹

Den köpkraftsjusterade realutvecklingen av den åländska ekonomins volym per capita under perioden 1988-1999 jämfört med motsvarande genomsnittsvärden för Finlands och EU redovisas i *figur 3.1* nedan.

¹⁵ En av orsakerna till skillnaden mellan ÅSUB:s och Statistikcentralens siffror är olikheter i bestämningen av huvudkontorens andel av den i land anställda kontorspersonalen inom den åländska rederisektorn.

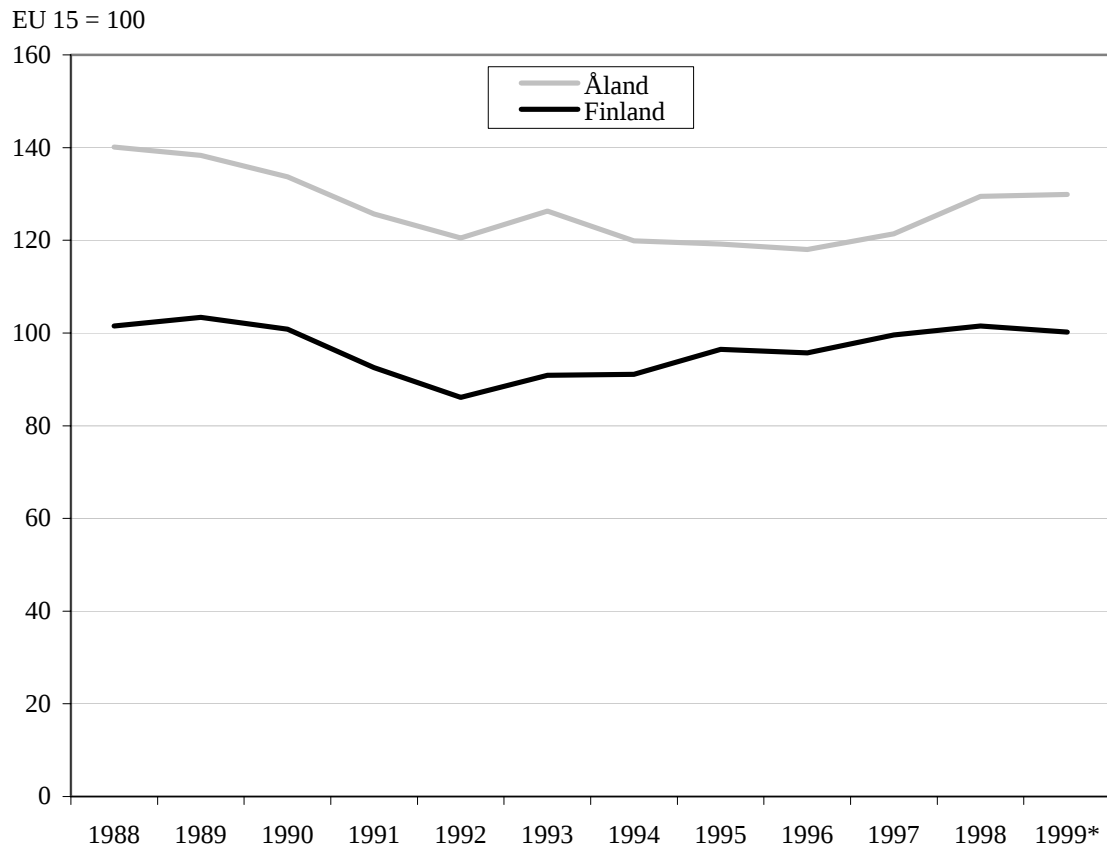
¹⁶ Se "Nationalräkenskapsdata för Åland 1993-1998" ÅSUB Statistikmeddelande/Nationalräkenskaper 2001:1.

¹⁷ Se "Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion", European Commission, Brussels 2001.

¹⁸ Gäller PPP-justerade BNP per capita -värden för år 1998. Siffrorna är här baserade på SC's data.

¹⁹ Se "Nationalräkenskapsdata för Åland 1993-1996" ÅSUB Statistikrapport 1998.

Figur 3.1: Ålands och Finlands köpkraftsjusterade BNP/capita index jämfört med det vägda medeltalet för EU:s 15 medlemsstater, EU15= 100



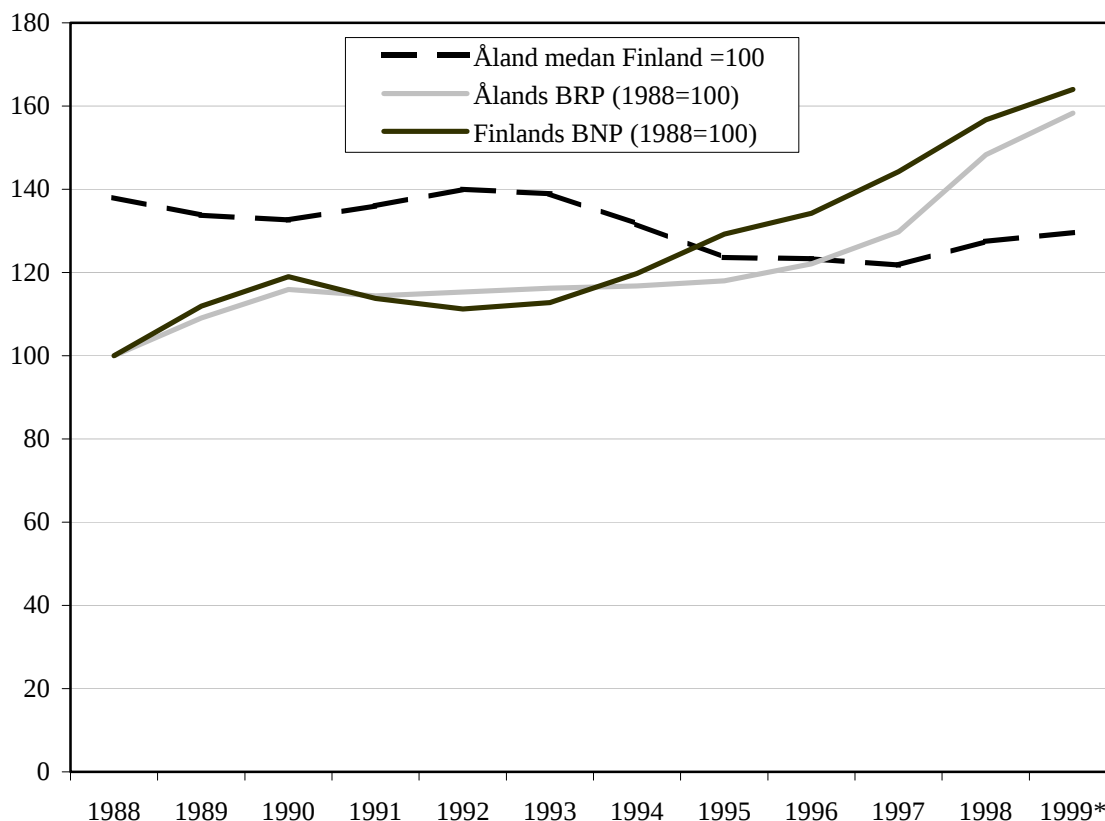
Källa: Statistikcentralen, Nationalekonomin 2001:4.

Under slutet av 1980-talet och fram till och med 1991 upplevde Åland en ovanligt kraftig högkonjunktur med snabb tillväxt, goda exportförutsättningar och en i det närmaste obefintlig arbetslöshet. Förklaringen till den gynnsamma ekonomiska utvecklingen står bland annat att finna i den snabba ökningen av världshandelns volym, den allmänna liberaliseringstrenden av penning- och kreditmarknaderna under perioden som även på Åland ledde till ett kraftigt ökat utbud av likvida medel för såväl investeringar som konsumtion.

Åland nådde toppen av denna av ekonomisk överhettning präglade högkonjunktur under 1990-1991, och drabbades därefter hårt av krisen. Åland gick då in i en depression som var så djup att den ledde till en direkt nedgång i den totala produktionsvolymen. Som framgår av *figur 3.2* nedan medförde krisen att den åländska ekonomin sedan 1993 även haft en betydligt sämre volymutveckling än den finska

ekonomin. Som en följd härav sjönk Ålands andel av Finlands BNP mellan 1993 och 1998 från 0,69 procent till 0,63 procent.²⁰

Figur 3.2: Det åländska förädlingsvärdets utveckling under hög- och lågkonjunkturerna 1989-1999, löpande priser.



Utvecklingen påverkades självfallet i hög grad även av det negativa konjunkturförloppet i Ålands närområden (jfr den finska nedgången 1990-1992/93 i figuren ovan!). Samtidigt står det klart att en del interna faktorer ytterligare förstärkte nedgången. Ett viktigt inslag i krisförloppet var sålunda en kraftig nedgång i den egna åländska efterfrågan – under 1992 föll bruttoinvesteringarna med nästan en femtedel. Nedgången blev särskilt kännbar med tanke på att den följde direkt på den mycket kraftiga expansionen 1989-1991. Under åren 1990 och 1991 växte sålunda den åländska ekonomin med sammanlagt nästan 30 procent, en expansion som i hög grad berodde på tillväxten i konsumtionen och investeringarna.

En så pass kraftig tillväxt under så kort tid är inte långsiktigt hållbar. Den destabilerade istället delar av ekonomin och bidrog sannolikt till den kraftiga nedgång

²⁰ År 1988 Ålands andel av Finlands BNP var 0,67 %, enligt Statistikcentralens definition av Ålands BNP. Se vidare not 16 ovan.

som sedan följde. Nedgången under åren 1992 och 1993, som innebar att Ålands BRP minskade med närmare en femtedel, kan anses vara betydligt större än nedgången inom den fastländska ekonomin 1991-1992.

Från och med 1994 skedde en återhämtning och uppgång inom den åländska ekonomin. Under 1995 och 1996 avmattades dock åter tillväxttakten. Under 1999 låg tillväxten på 4,8 procent. Under år 2000 skedde åter en uppgång i tillväxttakten till ca 5,2 procent. Enligt uppgifter för år 2001 var tillväxttakten ca 0,8 procent medan prognosen för år 2002 tyder på en ökning i tillväxttakten till ca 3,6 procent.

Trots den snabba uppgången efter bottennappet under 1993 tog det ändå till 1996-1997 innan den åländska ekonomin passerade den volym som registrerades 1991. Det här betyder alltså att en stor del av årtiondet (5 år) faktiskt gick åt bara till att återställa den ekonomiska aktivitetsnivå som Åland kunde uppvisa i början av decenniet.

Detta är om möjligt ännu mer markant när det gäller sysselsättningsläget. I slutet av 1980-talet låg den åländska arbetslöshetsgraden under 1 procent. Arbetslösheten var därmed av 'friktionskaraktär' snarare än ett reellt arbetsmarknadspolitiskt problem. Under den ekonomiska 'kollapsen' under 1990-talets första hälft minskade den samlade åländska sysselsättningen dock med hela 1.000 arbetsplatser eller ca 8 procent. Den största nedgången skedde under krisåren 1992-1993 då över 800 arbetsplatser försvann. Från en närmast 'överhettad' arbetsmarknadssituation utan någon egentlig öppen arbetslöshet steg arbetslösheten brant och uppgick som mest till hela 7,6 procent (årsbasis, 1994). Nedgången på den åländska arbetsmarknaden var så stor att det tog ända till 1998 innan Åland var tillbaka på samma sysselsättningsvolym som uppnått innan nedgången i början av 1990-talet.²¹ Under de senaste fyra åren, 2000 - 2003, har den totala arbetslösheten varierat mellan 2,2 och 2,8 procent.²²

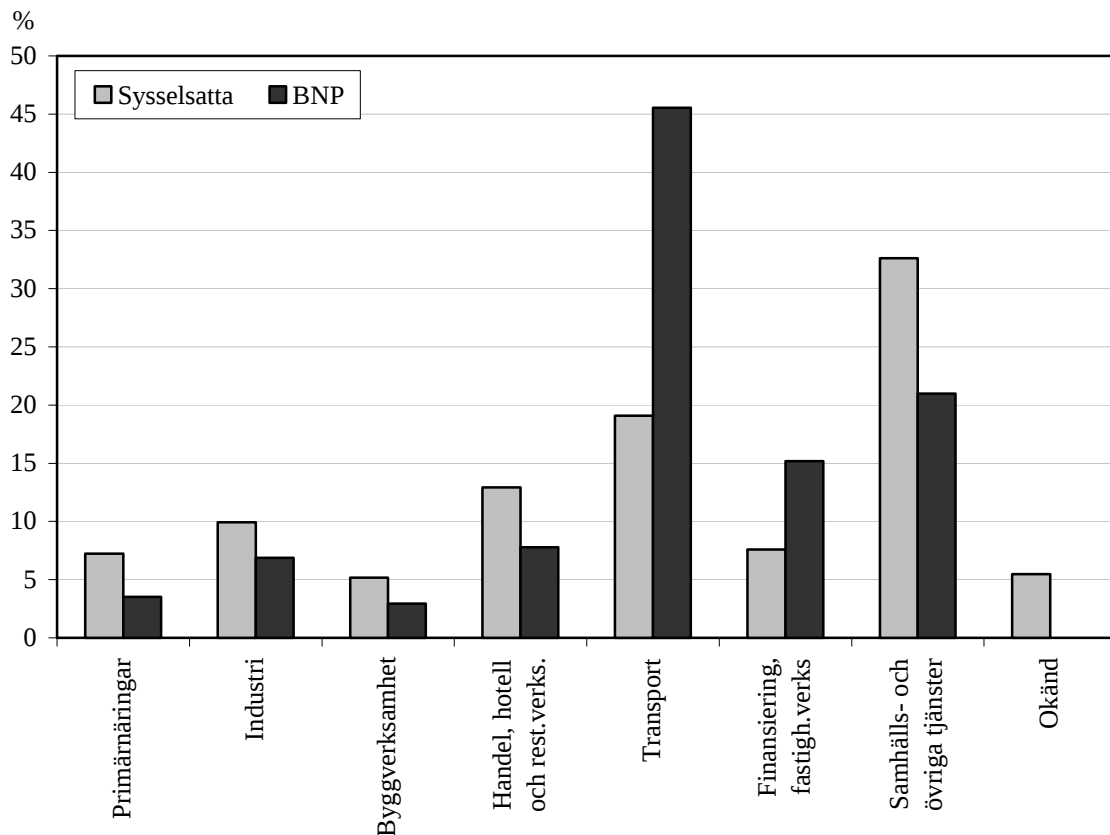
3.2 En utpräglad tjänste- och transportekonomi

Det åländska näringslivet är i hög grad uppbyggt kring olika typer av serviceproduktion. Servicenäringarna står för omkring 70 procent av sysselsättningen och över 80 procent av förädlingsvärdet. Om man sammanställer nationalräkenskapsdata och sysselsättningsuppgifter rörande situationen i slutet av 1990-talet fås följande bild av branschstrukturen och de viktigaste tyngdpunktsområdena inom den åländska ekonomin.

²¹ Se ÅSUB's statistikmeddelande 2000:2 (Arbetsmarknad).

²² Se ÅSUB's statistikmeddelande 2004:1 (Arbetsmarknad).

Figur 3.3: Den åländska ekonomins struktur (andelar av BNP och sysselsättning 1998).



Inom områdena transporter och finansiella tjänster m.m. genereras sålunda omkring tre fjärdedelar av hela det privata näringslivets förädlingsvärde och mera än hälften av Ålands BRP. Här är sjösektorns dominans påtaglig. Den står ensam för över hälften av förädlingsvärdet inom den privata sektorn och omkring 40 procent av Ålands totala BRP.²³ Den åländska sjöfartsekonomin omfattande internationella aktiviteter och härav följande intjänning ombord på åländskt tonnage i trafik utanför landskapets gränser har även medfört att ett betydande antal arbetsplatser inom det åländska näringslivet kunnat erbjudas åt arbetskraft som bor utanför Åland. I början av år 2000 uppgick antalet arbetsplatser inom den åländska rederinärningen som erbjuds arbetskraft med hemvist på det finska fastlandet till ca 2.200, motsvarande en utökning av den 'interna' åländska arbetsmarknaden med mer än 15 procent.

Av figur 3.3 ovan framgår att även andra delar av det privata näringslivet är av viss ekonomisk tyngd. Förutom den finansiella sektorn är handeln (med betydande turistintäkter) samt tillverkningsindustrin (inkl. bygg) viktiga näringar. Den

²³ Data är här hämtade från "Nationalräkenskapsdata för Åland 1993-1998". ÅSUB Statistikmeddelande 2001:1.

branschvisa specialiseringen inom flera av dessa sektorer anknyter dock starkt till sjöfarten. Primärnäringarna är, trots sin relativt blygsamma ekonomiska avkastning, fortfarande betydelsefulla för glesbygden samt som råvaruproducenter för den viktiga livsmedelsindustrin. Inom fiskodlingen finns en jämfört med övriga Finland högt utvecklad verksamhet.

Turismen är en statistiskt svårfångad verksamhet eftersom den inte på ett entydigt sätt kan fångas in i den traditionella branschstatistiken. I en specialanalys²⁴ av turismens direkta och indirekta bidrag till den åländska ekonomin under 1996 visade det sig att resenäreringen gav ett direkt bidrag²⁵ till drygt 20 olika delbranscher, varav de största var sjöfarten, detaljhandeln, rekreations- och kulturtjänster, hotell, restaurang, resebyråtjänster samt land- och lufttransporter. Positiva direkta effekter av turismen föreligger även inom branscher som jordbruk, hyresverksamhet, fastighetsförmedling och olika typer av hälsovårdstjänster.

Om man räknar samman den sjö- och landbaserade turistnäringens samlade direkta ekonomiska effekter så hamnar den på hela 39 procent av det totalt genererade förädlingsvärdet inom den åländska ekonomin år 1996. Huvuddelen av näringens ekonomiska bidrag ligger – som väntat – inom sjöfartsnäringen, d.v.s. försäljningen av resetjänster och service m.m. inom ramen för färjtrafiken. Även om vi enbart ser till de direkta effekterna inom landekonomin så är näringen av betydelse. Omkring 5 procent av Ålands totala förädlingsvärde produceras nämligen inom den landbaserade resenäreringen. Det här betyder alltså att denna betyder mer för den åländska ekonomin är primärnäringarna (ca 4 procent). Ser vi till den totala turist- och reseekonomin, inklusive den färjbaserade delen, så är näringen Ålands största.

Ålands offentliga sektor är stor och viktig (se figur 3.3, sektorn samhälls- och övriga tjänster där offentliga sektorn dominerar). Som framgår av figuren ovan är den i sysselsättning mätt Ålands största enskilda 'bransch'. Den har dessutom under det senaste decenniet växt betydligt snabbare än den privata sektorn, något som vi återkommer till i nedanstående avsnitt.

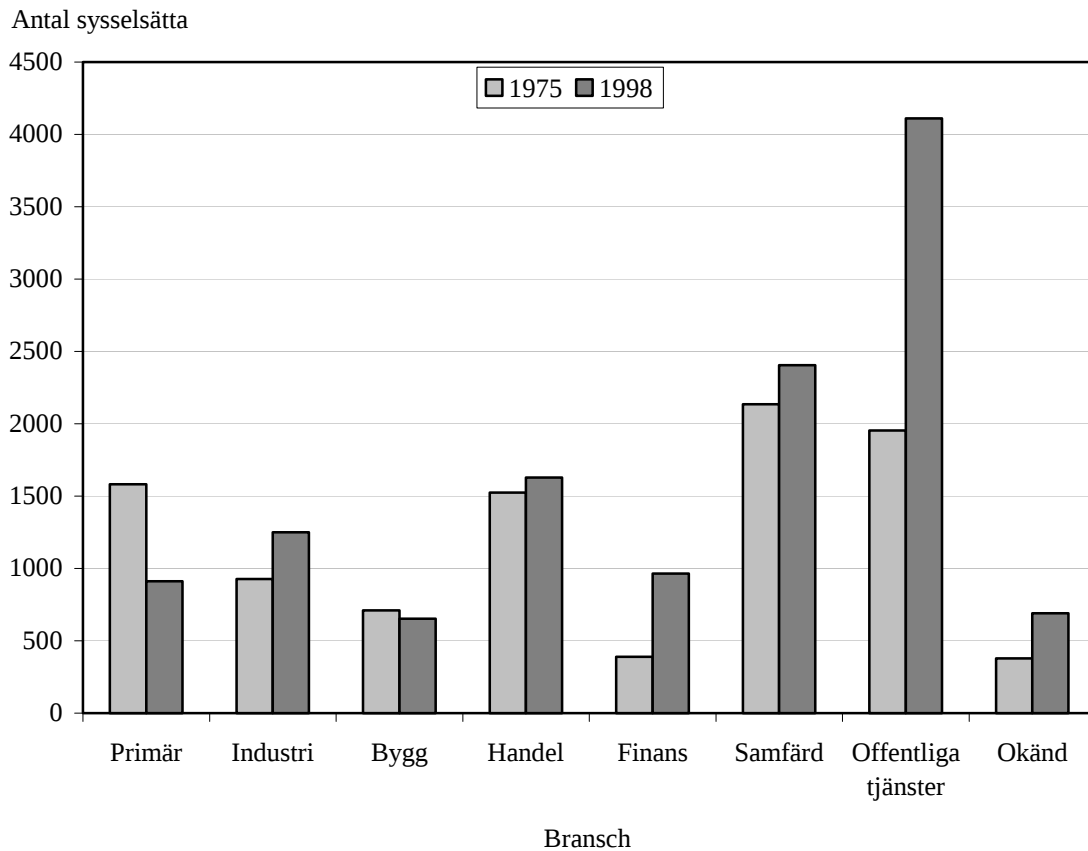
3.3 Omstruktureringen av den åländska arbetsmarknaden

Den åländska ekonomin har genomgått en snabb utveckling och omstrukturering under de senaste 20 – 25 åren. Förutom att arbetsmarknaden (exkl. arbetsplatser besatta av inpendlare, d.v.s. nästan uteslutande icke-ålännningar ombord på åländska fartyg) vuxit med en femtedel, så har sysselsättningsstrukturen genomgått betydande förändringar. *Figur 3.4* nedan ger en grov bild av de mest betydelsefulla förskjutningarna mellan 1975 och 1998.

²⁴ "Turismens samhällsekonomiska effekter på Åland". ÅSUB Rapport 1998.

²⁵ Med direkt bidrag menas här turisternas inköp.

Figur 3.4 : Omstruktureringen av arbetsmarknaden 1975-1998



Av diagrammet ovan framgår att de sysselsättningsmässigt snabbaste tillväxtbranscherna under denna dryga 20-årsperiod var de offentliga tjänsterna²⁶ samt sektorn med finansiella tjänster och försäkrings- och företagstjänster. Den förhållandevis lilla åländska industrin har haft ungefär samma utveckling som sysselsättningsutvecklingen som helhet. En annan snabbväxande sektor är landtransporterna, samtidigt som den ekonomiskt dominerande näringen inom den privata sektorn, sjöfarten, faktiskt minskat sin sysselsättning under perioden. Byggbranschen och inte minst primärnäringarna har drabbats av en betydlig tillbakagång i absoluta såväl som relativa tal.

Den kraftiga tillväxten av sysselsatta inom den offentliga tjänsteproduktionen är inte något helt unikt för Åland. Den offentliga sektorn genomgick en snabb expansion under 1970- och 1980-talen i såväl Sverige som Finland. Särskilt i Finland skedde dock ett markerat trendbrott med en klar tillbakagång i den offentliga sysselsättningen i samband med den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet.

²⁶ I kategorin offentliga tjänster ingår förutom alla de offentliga tjänsterna även en mindre grupp personliga tjänster (t ex hårfrisörer o likn.) som egentligen hör hemma i den privata sektorn.

Som framgår av nedanstående *tabell 3.1* fortsatte dock – till skillnad från situationen i omvärlden – expansionen av den offentliga sysselsättningen på Åland trots konjunkturedgången kring 1990.

Tabell 3.1: Sysselsättningsutveckling på Åland jämfört med de andra regionerna i Finland 1989-1998. (Ökning/minskning i procent.)

Alla sektorer sammanlagt	1989-1993	1993-1998	1989-1998
Åland	-5 %	5 %	0 %
Finland	-23 %	12 %	-11 %
Offentliga sektorn			
Åland	54 %	16 %	70 %
Finland	-6 %	-1 %	-8 %

Källa: Statistikcentralen (SC) och Statens ekonomiska forskningscentral (VATT).

En delförklaring till den jämfört med övriga Finland mycket kraftiga expansionen under åren 1989-1993 kan vara att den ekonomiska nedgången inom den åländska ekonomin kom först något år senare än nedgången inom fastlandsekonomin. Desto mer anmärkningsvärd är dock utvecklingen efter 1993, då det privata åländska näringslivets sysselsättningsutveckling i stort sett stampar på stället samtidigt som det sker en kraftig expansion i Finlands övriga regioner. Det motsatta gäller den offentligt finansierade sysselsättningen där tillväxten inom riksekonomin fortsättningsvis är svagt negativ medan expansionen fortsätter på Åland, om än på en lägre nivå än tidigare (16 jämfört med tidigare 54 procent). Totalt sett ökade antalet anställda inom den offentliga sektorn med hela 70 procent under den aktuella tidsperioden.²⁷

En utveckling som inte är unik för Åland är den snabba sysselsättningsnedgången inom primärnäringarna. Åland skiljer sig i alla fall såtillvida att raset skedde från en situation där en ovanligt stor andel av sysselsättningen fanns inom primärnäringarna. Från att ha sysselsatt nära 1.600 ålänningar 1975 hade primärnäringarna 1998 reducerats till ca 900 sysselsatta (varav en betydande del deltidssysselsättning), nära nog en halvering av näringens arbetsmarknadsandel på två decennier.

²⁷ I början av 1990-talet låg den offentliga sektorns andel av den åländska arbetsmarknaden (inkl. av icke-ålännningar besatta sjöarbetsplatser) på 26 procent jämfört med riksgenomsnittet på 29 procent. Utvecklingen under andra halvan av 1990-talet har vänt på denna relation så att Åland 1998 hade en större offentlig sektor än övriga Finland (31 mot 29 procent).

4 Landskapet Ålands finansieringssystem

4.1 Betalningsprinciper inom det gamla systemet

I den tidigare självstyrelselagens 5 kapitel (FFS 670/51, ÅFS 5/1952) ingick stadganden om landskapets hushållning. Finansieringen av självstyrelsen skedde i huvudsak med statsmedel, dels i form av en utjämning av landskapets ordinarie utgifter, dels genom extraordinarie anslag. Staten uppbar då, likväl som idag, statsskatt i landskapet på samma sätt som i övriga delar av landet. Landskapet kunde erhålla skatteintäkter endast genom sådana skatter som landstinget hade rätt att besluta om enligt 23 § tidigare självstyrelselagen. De skatter som kunde komma ifråga var närings- och nöjesskatter, tilläggsskatt på inkomster samt tillfällig extra inkomstskatt. Enligt § 28 nämnda lag verkställdes den skattefinansiella utjämningen mellan riket och landskapet Åland av ett särskilt organ, Ålandsdelegationen, dels genom ordinarie utjämning, dels genom beviljande av extraordinarie anslag.

Den *ordinarie utjämningen* verkställdes i efterhand för ett finansår i sänder. Vid fastställandet av den ordinarie utjämningens storlek skulle till grund för densamma läggas landskapets utgifter under finansåret för självstyrelsens ordinarie behov ävensom de landskapet under samma tid tillfallna inkomsterna. Vid beräkning av statsanslaget för den ordinarie utjämningen skulle bl.a. följande iakttas:

- såsom ordinarie utgifter skulle de utgifter räknas som enligt självstyrelselagen hörde till landskapets behörighet och inte kunde hänföras till extraordinarie utgifter
- kostnaderna för självstyrelsens ordinarie behov skulle utjämnas med statsmedel i den utsträckning, i vilken motsvarande ändamål i övriga delar av landet tillgodosågs eller understöddes med statsmedel
- vid utjämningsförfarandet skulle tillgodoses att landskapet kom i åtnjutande av enahanda förmåner som övriga delar av riket, varvid bl.a. landskapets avskilda läge och särförhållanden, rådande prislägen på Åland och befolkningens särskilda levnadsbetingelser skulle beaktas
- inkomsterna skulle beräknas enligt i riket gällande normer och avdras vid fastställandet av den skattefinansiella utjämningen.

Extraordinarie anslag beviljades för större engångsutgifter som hörde till självförvaltningens område. De belopp som anslogs fick inte vara högre än vad som anslogs för motsvarande ändamål i andra delar av riket. Prisläget och särförhållandena på Åland måste emellertid beaktas.²⁸

De inkomster och utgifter som på detta sätt skulle underställas den årliga skattefinansiella utjämningen som verkställdes av Ålandsdelegationen upptogs i landska-

²⁸ RP 73/1990 rd, s. 20.

pet Ålands ordinarie budget. Landstinget antog även en budget för landskapets *enskilda medel* i vilken de inkomster och utgifter som inte var föremål för den skattefinansiella prövningen upptogs. Denna s.k. enskilda årsstat innehöll i huvudsak utgifter och inkomster för verksamheter som i riket var kommunala, avräkningar i förhållande till kommunerna samt inkomster och utgifter för landskapets enskilda fastigheter.

Vid sidan av de ordinarie och extraordinarie anslagen beviljades *vissa överföringar* som gällde sådana områden inom vilka landskapet saknade behörighet. Till dessa inkomstöverföringar räknades anslagen för utjämning av transportkostnaderna och understöden för politisk verksamhet. *Jordbruksstödet* fastställdes enligt rikslagstiftningen, även om vissa bidrag för jordbruket betalades av medel som upptagits i landskapets ordinarie budget. Enligt avtal mellan Finland och Sverige fick de åländska kommunerna *ersättning för bortfall av kommunalskatt*. Anslaget ersatte förlusten av kommunalskatt som drabbade åländska kommuner på grund av att sjömän med hemort på Åland i vissa fall betalade kommunalskatt i Sverige.²⁹

I det tidigare finansieringssystemet spelade *Ålandsdelegationen* en central roll för verkställandet av den ordinarie utjämningen. Delegationen samlades årligen för att granska landskapsstyrelsens utgifter och ta ställning till om de kunde finansieras med statsmedel. Frågor som gällde Ålands ekonomi föredrogs i statsrådet av finansministeriet. Ålandsdelegationens beslut underställdes republikens president, som antingen stadfäste det oförändrat eller förkastade det. I det senare fallet remitterades ärendet tillbaka till delegationen för förnyad behandling. Även beslut om beviljandet av extraordinarie anslag fattades av Ålandsdelegationen och stadfästes av republikens president.³⁰

4.2 Utgångspunkter och mål för reformen

Den nya självstyrelselagen som antogs år 1991 och tillämpats fr.o.m. 1.1.1993 var resultatet av ett långvarigt kommittéarbete. Förslaget till lagreform gavs av Ålands landsting (nuvarande lagtinget) och byggde på arbetet inom en granskningskommitté som landskapsstyrelsen tillsatt för reformen av självstyrelselagen (ÅU 1981:7).³¹ I fråga om landskapets ekonomi gällde kommitténs viktigaste förslag att ge landstinget fri beskattnings- och budgeträtt.

Med detta arbete som grund tillsatte statsrådet 1981 en kommitté med uppdrag att bereda ett förslag till ny självstyrelselag för Åland (Ålandskommittén 1987:31). Regeringen lämnade en proposition till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag (RP 1990:73).³² I den motiverades behovet av en reform av det finansiella sy-

²⁹ RP 73/1990 rd, s. 20.

³⁰ RP 73/1990 rd, s. 21.

³¹ RP 73/1990 rd, s. 35.

³² RP 73/1990 rd, s. 35.

stemet med bl.a. det rådande systemets nackdelar. Det komplicerade och osmidiga systemet för kostnadsutjämning mellan staten och landskapet ansågs både tekniskt och innehållsmässigt dåligt anpassat till de nya förhållandena. Ytterligare ansåg man att det ekonomiska utjämningsförfarandet begränsade landskapets självstyrelse på ett sätt som inte längre var motiverat. Landstinget skulle fritt få förfoga över de medel som ställts till dess förfogande.³³

Vid reformen av det ekonomiska systemet utgick man – trots de ursprungliga önskemålen om beskattningsrätten från det åländska landstinget – från att skatten liksom tidigare skulle uppbäras av staten. Landskapets lagstiftningsbehörighet i fråga om beskattningen förblev därmed oförändrad. Däremot ersattes systemet med ordinarie utjämning och extraordinarie anslag med ett enklare och mera överskådligt system som samtidigt markerade landskapets ekonomiska självständighet.³⁴

Tanken var att självstyrelsemyndigheterna skulle få ungefär lika stora anslag som i det tidigare systemet. Avsikten var att avräkningsbeloppet i normala fall skulle vara tillräckligt för självstyrelsens behov, d.v.s. för täckande av de utgifter som förorsakas av självstyrelsen.

Till de viktigaste målen för lagreformen hörde att stärka Ålands ekonomiska självstyrelse genom införandet av fri budgetbehörighet och genom att skapa ekonomisk stimulans i syfte att öka skatteintäkterna, utan att ge fri beskattningsrätt. Dessutom väntade man sig att beräkningen av medlen som i statsbudgeten anslås för landskapets behov skulle förenklas, med inbesparingar i ministeriernas förvaltningsutgifter som följd.³⁵

1) Självstyrelsen stärks

Det viktigaste målet för lagreformen var att stärka Ålands ekonomiska självstyrelse genom slopandet av den årliga jämförelsen med riksförhållanden som i praktiken begränsade landskapets budgetbehörighet. Det nya finansieringssystemet och den rörelsefrihet som avräkningsbeloppet medförde förväntades leda till ökad ekonomisk-politisk självständighet. Med reformen av självstyrelselagen fick landskapet budgetbehörighet även i praktiken. Lagtinget kan således fritt besluta om användningen av avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen inom ramen för den egna budgeten³⁶. Skatterna inflyter liksom tidigare till staten. Samtidigt sägs dock att ”den fria budgeteringsrätten förutsätter att befolkningen i landskapet skall komma i åtnjutande av sociala förmåner på minst samma nivå som befolkningen i riket.”³⁷ För upptagande av lån i utlandet krävs inte längre samtycke av republi-

³³ RP 73/1990 rd, sidorna 5-7, 54.

³⁴ RP 73/1990 rd, s.7.

³⁵ Kommittébetänkande 1987:31, s.82. RP 73/1990 rd, s.7, 54-56.

³⁶ Ålandsdelegationen beviljar extra anslag.

³⁷ RP 73/1990 rd, s. 53 (HE n:o 73, s. 54), och Grundlagsutskottets betänkande 15 om regeringens proposition från 1990 med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

kens president och ett särskilt bidrag kan beviljas i exceptionella situationer eller vid olyckor.³⁸

2) Förenkling av det systemet för självstyrelsens finansiering

Det tidigare finansiella systemet som innebar att Ålandsdelegationen gick igenom boksluten för varje förvaltningsområde siffra för siffra ansågs komplicerat och medförde tilläggsarbete inom förvaltningen. Huvudmotiveringen till det föreslagna ekonomiska systemet var att lagtinget skulle få besluta fritt om användningen av de medel som ställs till landskapets förfogande utan någon detaljgranskning av landskapets utgifter i förhållande till statens motsvarande utgifter. Då arbetet med att behandla de extraordinarie anslagen försvann antog man att det skulle medföra inbesparingar i förvaltningsutgifterna. Dessutom blev det lättare för staten och landskapet att förutse förskottsbeloppet och det ordinarie avräkningsbeloppet eftersom grunden för den ordinarie avräkningen nu bestäms på förhand.³⁹

3) Ekonomisk stimulans

I regeringens proposition och i dåvarande statsutskottets utlåtande angavs som motivering till ett nytt finansiellt system förutom skapandet av ekonomisk stimulans även att uppskattningen av avräkningsbeloppet underlättas. Statens utgifter antogs eventuellt stiga till följd av skattegottgörelsen samtidigt som skatteintäkterna samt de särskilda bidragen för exceptionella situationer antogs sjunka, men dessa effekter bedömdes som obetydliga. Ur landskapets synvinkel ansågs det nya skattegottgörelsesystemet ha en stimulerande effekt på näringspolitiken i landskapet.⁴⁰

4.3 Självstyrelsens nya finansieringssystem

4.3.1 Avräkningsgrunden

Självstyrelsens utgifter skall täckas av staten med ett årligt avräkningsbelopp. Enligt 45 § i självstyrelselagen ”tillförs landskapet för att täcka utgifterna för självstyrelsen årligen ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning”. Avräkningsbeloppet motsvarar de ordinarie och extraordinarie anslag som enligt den tidigare lagen överfördes till landskapet som skattefinansiell utjämning.⁴¹

³⁸ RP 73/1990 rd, s. 7/ HE n:o 73, s. 7.

³⁹ RP 73/1990 rd, s. 28, 58 (HE n:o 73, s. 7, 29, 60), och 1990 rd – GrUB 15 – RP 73, Bilaga 3, Statsutskottets utlåtande till grundlagsutskottet angående betänkande 15 om regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

⁴⁰ RP 73/1990 rd, s. 58/ HE n:o 73, s. 60, och 1990 rd – GrUB 15 – RP 73, Bilaga 3, Statsutskottets utlåtande till grundlagsutskottet angående betänkande 15 om regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

⁴¹ Enligt Kommittébetänkande 1987:31, s. 80, borde avräkningsbeloppet motsvara det tidigare skattefinansiella utjämningen/de ordinarie anslagen liksom även beviljade extraordinarie anslag, och avräkningsgrun-

Enligt 46 § i självstyrelselagen beräknas avräkningsbeloppet så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal, d.v.s. avräkningsgrunden. I 47 § i självstyrelselagen fastställs avräkningsgrunden till 0,45 procent.⁴²

Enligt motiveringarna till självstyrelselagen framgår att

”avräkningsbeloppets bindning till statsbokslutet innebär att beloppets storlek följer kostnadsutvecklingen inom statsekonomin. Vid fastställandet av avräkningsbeloppet skall man bortse från i statsbokslutet redovisade nya lån. Detta motiveras av att landskapet kan ta upp motsvarande lån för egen del⁴³. Det är naturligt att landskapet tillkommande medel beräknas på den del av inkomsterna i statsbokslutet som i huvudsak utgörs av skatter och avgifter, eftersom samtliga direkta och indirekta skatter i landskapet uppbärs av staten. Det föreslagna systemet är även principiellt oberoende av vad som genom riksbudgeten anslås för olika utgiftsområden.”⁴⁴

Målet var således att ställa inkomstöverföringarna i relation till statsbokslutets skatter och avgifter av skattenatur så att varken nya lån som upptagits för täckandet av ett budgetunderskott eller rikets utgiftsbeslut skulle påverka inkomstöverföringarna.⁴⁵

Ändring av avräkningsgrunden

För att framtida förändringar skall kunna beaktas och flexibilitet uppnås gör lagen det möjligt att ändra avräkningsgrunden. Enligt självstyrelselagens 47 § skall avräkningsgrunden, d.v.s. relationstalet 0,45 procent, ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår förändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Beslut om ändring av avräkningsgrunden fattas genom att det stiftas en rikslag med lagtingets bifall.

I lagen anges explicit endast att *”avräkningsgrunden skall höjas*

1) om landskapets utgifter har ökat genom att landskapet övertar förvaltningsutgifter som ankommer på riket eller, efter överenskommelse

den fastställdes utgående från dessa utgifter. Enligt Ålandskommittén var avräkningsgrunden 0,48 procent. Statsutskottet omfattade regeringens förslag om 0,45 procent men införde samtidigt möjligheten till extra anslag med modell från de tidigare extraordinarie anslagen.

När avräkningsgrunden fastställdes uteslöts sådana finansiella poster som inte omfattats av den dåvarande självstyrelsen, d.v.s. transportstödet, stödet för jordbruket samt ersättningar för utebliven kommunalskatt, liksom även statsandelarna för pensioner och övriga direkta budgetutgifter.

⁴² Självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

⁴³ Enligt 50 § självstyrelselagen för Åland kan för landskapets behov upptas obligationslån och andra lån.

⁴⁴ RP 73/1990 rd, s. 53.

⁴⁵ Ålandskommittén, arbetsutskottet, utkast 26.9.1985, NW, hushållningen, allmän motivering.

med riket, genom att landskapet svarar för verksamhet som helt eller till betydande del tjänar riksintressen,

2) om uppnåendet av självstyrelsens syften orsakar väsentligt ökade kostnader, eller

3) om landskapets förvaltning annars belastas av betydande utgifter som inte hade förutsetts när denna lag stiftades.”⁴⁶

Den enda angivna orsaken till att sänka avräkningsgrunden är att ”*riket har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter till följd av detta har minskat*”. Förutsättningen för en sänkning av avräkningsgrunden är alltså att självstyrelsemyndigheterna till staten frivilligt överlåter en del av sina nuvarande förvaltningsuppgifter och i motsvarande mån minskar sina utgifter. Förutom att detta villkor uppfylls förutsätter ett beslut om ändring av avräkningsgrunden att lagtinget ger sitt bifall.⁴⁷

Av regeringens proposition⁴⁸ framgår rörande ändring av avräkningsgrunden att ”i normala fall fattas beslut om ändring på framställning av landskapsstyrelsen i anslutning till den årliga avräkningen”. Skrivningen är svårförståelig mot bakgrund av att det av 47 § 5 mom. framgår att ”om ändring av avräkningsgrunden stadgas i rikslag med lagtingets bifall”. Bakgrunden kan vara att Ålandskommittén i sitt betänkande föreslog att en av Ålandsdelegationens uppgifter skulle vara att justera avräkningsgrunden. I praktiken har avräkningsgrunden inte prövats i samband med den årliga avräkningen. Det förefaller sålunda som att samtliga parter uppfattat ändringen av avräkningsgrunden som en separat lagstiftningsprocess. Det kan i sammanhanget vara värt att notera att det i regeringspropositioner med förslag om sådana lagändringar som kunde anses utgöra en grund för ändring av avräkningsgrunden inte enligt praxis angivits förslagets inverkan på avräkningsgrunden.

I och med att självstyrelselagen antogs år 1991 och trädde i kraft 1.1.1993 intogs också ett övergångsstadgande rörande avräkningsgrunden i självstyrelselagen 77 § 3 mom. så att ”avräkningsgrunden skall ändras, om grunderna för statsbokslutet innan lagen träder i kraft genomgår ändringar enligt 47 § 2 mom.”. Av detta stadgande framgår att ”om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek, skall avräkningsgrunden ändras”. Det kan konstateras att ingen, vare sig Ålandsdelegationen, regeringen eller landskapsstyrelsen, formellt tagit initiativ till ändring av avräkningsgrunden.

⁴⁶ 47 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

⁴⁷ Justitieministeriet, lagberedningsavdelningen, Sten Palmgren, PM 11.5.2000.

⁴⁸ RP nr 73 - 1990 rd sid 90.

4.3.2 Skattegottgörelse

Paragraf 49 i gällande självstyrelselag för Åland slår fast att:

”Överstiger den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet (skattegottgörelse) landskapet”⁴⁹.

Systemet med skattegottgörelse motiveras med att det stimulerar till att föra en näringspolitik som skapar underlag för ökade skatteintäkter, eftersom landskapet kan få inkomstöverföringar också i förhållande till skatterna som uppbärs i landskapet. Skattegottgörelsen ansågs också i viss mån kompensera det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning samt beskattningsbehörighet för landskapet. Systemet syftade till att *”lagtinget genom sina egna beslut skulle kunna påverka den ekonomiska utvecklingen i landskapet så fritt som möjligt”*.⁵⁰

Skattegottgörelsen skall således utgöra ett incitament för landskapsmyndigheterna att öka inkomst- och förmögenhetsskatteinkomsterna på Åland. För de indirekta skatternas del har det emellertid inte skapats några motsvarande incitament. Avräkningsgrunden räknas ut på grundval av hela rikets skatteinkomster och skattegottgörelsen på grundval av fyra direkta skatter, nämligen statsskatt, samfundsskatt, källskatt för begränsat skattskyldiga och löntagare från utlandet, samt källskatt på ränteinkomster.

4.3.3 Extra anslag

Som konstaterades i samband med avräkningsgrunden fogades det extra anslaget till lagförslaget genom ett utlåtande från statsutskottet. I detaljmotiveringen till grundlagsutskottets betänkande⁵¹ konstateras för 47 och 48 § vidkommande att

”hänvisande till utlåtandet från statsutskottet har utskottet ändrat dessa paragrafer. Ändringen av 48 § innebär att möjligheten att bevilja extraordinära anslag för exceptionella engångsinvesteringar bibehålls i självstyrelselagen. De extraordinära anslagen har med stöd av den gällande lagen t.ex. disponerats för att bygga en hotell- och restaurangskola och för ett elektrifieringsprogram i landskapet. Extraordinära anslag skall också i framtiden kunna beviljas för sådana uppgifter i landskapet som på grund av de osedvanligt stora utgifter de medför rimligen inte kan anses behöva finansieras genom landskapets budget.

⁴⁹ 49 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

⁵⁰ Finansministeriets promemoria 6.11.1995 samt Kommittébetänkande 1987:31, s. 81–82, och RP 73/1990 rd, s. 58.

⁵¹ 1990 rd – GrUB 15 – RP 73.

Ett extraordinarie anslag inverkar inte på utövningen av lagtingets budgetmakt som följer av 44 §”.

Ålandskommittén ansåg att statsmakten också bör bistå i situationer som uppstår till följd av oförutsedda och ogynnsamma händelser som har stor betydelse för det åländska samhället och dess ekonomi. Enligt det gamla systemet kunde extraordinarie anslag komma i fråga i sådana situationer. Inom ramen för det nuvarande systemet kan extra anslag beviljas för finansieringen av ”osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget. Extra anslag kan beviljas endast för uppgifter som faller inom landskapets behörighet”.⁵²

4.3.4 Särskilda bidrag

Landskapet tilldelas vanligtvis endast avräkningsbeloppet och skattegottgörelse. Chocker utifrån som drabbar landskapet kan däremot lindras med hjälp av särskilda bidrag. Enligt 51 § i självstyrelselagen skall landskapet beviljas bidrag av statsmedel

1) ”till förhindrande eller undanröjande av sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet, samt

2) för täckande av sådana kostnader som föranleds av naturkatastrof, kärnkraftsolycka, oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse, om inte landskapet skäligen bör bära kostnaderna.”⁵³

I samband med förhindrande eller undanröjande av väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet är det enligt regeringspropositionen⁵⁴ fråga om

”en sådan ekonomisk tillbakagång att vitala samhällsfunktioner i landskapet hotas. En sådan situation kan uppstå t.ex. till följd av en kraftig nedgång inom konjunkturkänsliga näringar såsom sjöfarten och de av turismen beroende servicenäringarna, av vilka den åländska ekonomin är beroende i hög grad. Stadgandet förutsätter att rubbningarna är en följd av åtgärder som har vidtagits utanför Åland.” ... ”Stadgandet bör även ses mot bakgrunden av att landskapet saknar möjligheter att bedriva en konsekvent egen näringspolitik, eftersom beskattningsrätten fortsättningsvis föreslås bli kvar hos riket.”

⁵² Enligt den nuvarande lagens 48 § ”kan på framställning av lagtinget extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget”. Självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

⁵³ 51 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

⁵⁴ RP 73/1990 rd, s. 90.

De särskilda bidragen ger således möjligheter att inom ramen för systemet vidta åtgärder mot ekonomiska depressioner som förorsakas av yttre chocker. En sådan situation kan uppstå t.ex. till följd av en kraftig nedgång inom konjunkturkänsliga näringar såsom sjöfarten och de av turismen beroende servicenäringarna, av vilka den åländska ekonomin är beroende i hög grad⁵⁵.

Det andra alternativet, d.v.s. *”oförutsedda fysiska händelser förorsakade av naturkrafter eller andra händelser av katastrofnatur”*⁵⁶ preciseras i regeringspropositionen med exemplet oljeolyckor, då landskapet vidtagit åtgärder som har förhindrat att skadeverkningarna sträckt sig till andra delar av landet.

Enligt propositionen kunde skattegottgörelsen i någon mån öka statens utgifter medan de särskilda bidragen ansågs kunna medföra utgifter i vissa fall men av ren undantagskaraktär.⁵⁷

4.3.5 Ålandsdelegationens uppgifter

I regeringens proposition sägs att *”Ålandsdelegationen skall, såsom hittills, handlägga landskapets och rikets inbördes ekonomiska angelägenheter. De viktigaste besluten skall stadfästas av republikens president.”*⁵⁸ Ålandsdelegationen fortfarande skall verkställa den avräkning som avses i 45 § och fastställa skattegottgörelsen enligt 49 §. Det hör även till Ålandsdelegationens uppgifter att bevilja extra anslag enligt 48 § och särskilda bidrag enligt 51 § samt besluta om de villkor som gäller dessa. Eftersom avräkningsgrunden är fastställd i lagen, har delegationen inte faktiska möjligheter att påverka slutsumman som betalas till landskapet.

Dessutom ger delegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsstyrelsen och domstolarna.⁵⁹ Ålandsdelegationen har härvid en viktig roll genom att den avger utlåtanden om huruvida en av lagtinget antagen landskapslag faller inom ramen för landskapets behörighet. Kostnaderna för Ålandsdelegationen betalas av staten med undantag för utgifterna för de ledamöter som Ålands lagting har utsett⁶⁰.

⁵⁵ RP 73/1990 rd, s. 90.

⁵⁶ RP 73/1990 rd, s. 57.

⁵⁷ RP 73/1990 rd, s. 58.

⁵⁸ RP 73/1990 rd, s.7.

⁵⁹ Självstyrelselagen för Åland, Nr 1144/1991, 56 §.

⁶⁰ Självstyrelselagen för Åland, Nr 1144/1991, 57 §.

5 Strukturella förändringar i statsbudgeten år 1991 - 2001

5.1 Strukturella förändringar

5.1.1 Allmänt om statsbudgetens struktur och jämförbarhet

Grundstrukturen i statsbudgeten under 1990-talet har påverkats av makroekonomiska skäl (se närmare kapitel 9) och det reformarbete som den finländska förvaltningen har genomgått. Likaså har helt nya inkomster kommit till som försvårar jämförbarheten med de förhållanden som rådde vid förberedelsen och antagandet av den nya självstyrelselagen. Rent tekniskt har budgetens avdelningsstruktur ändrat under perioden mellan lagens antagande och ikraftträdande men bibehållits efter att den nya självstyrelselagen trädde ikraft.

Även moderniseringen och effektiviseringen av statsförvaltningen under 1990-talet har haft inverkan i statsbudgetens struktur och utfall. Syftet med reformerna har varit att skapa mekanismer som bidrar till att stabilisera den offentliga ekonomin och effektivisera statsförvaltningen. Detta har inneburit ändringar både i organisationsformerna och sättet att styra statliga verk och inrättningar. Likaså har man omdefinierat statens roll och ägarpolitik i samhället.

Den nya styrformen har berört även statsbudgeten och statlig redovisning. Dagens statsbudget har enklare anslagsstruktur och färre utgiftsanslag, bl.a. har löne- och andra konsumtionsutgifter sammanslagits till ett driftsutgiftsanslag som i flera fall har nettobudgeterats. I budgeteringen och statlig bokföring har tillämpning av afärsmässiga principer utvidgats.

År 1995 anslöt sig Finland till EU vilket även det har fått återverkningar på statsbudgeten.

I och med att avräkningsbeloppet är bundet till statsbokslutets inkomstsida påverkas det av strukturella förändringar som medför att inkomster lyfts ur inkomstsidan i bokslutet eller att nya inkomster kommit till. Under den granskade perioden har ett flertal strukturella förändringar i statsbudgeten och således också bokslutet vidtagits. Så som tidigare konstaterats har något initiativ till ändring av avräkningsgrunden inte tagits av någon av de parter som är involverade i avräkningsprocessen.

Då frågan om statsbudgetens utveckling är av intresse i detta arbete, har VATT gjort en vidare genomgång av statsbudgetens strukturella utveckling. Dock har VATT efter konsultationer med justitieministeriet och finansministeriets budgetjuridiska sektion inte i detta sammanhang gjort kalkyler om vad olika tolkningar av självstyrelselagens 47 § skulle ge upphov till.

I kapitlet ingår en kort översikt över inkomstbegreppet i statsbokslutet, de problem som uppkommer vid precisering av avräkningsgrunden med hänsyn till förändringar i statsbokslutets struktur samt utvecklingen av inkomsterna.

5.1.2 Inkomstbegreppet i statsbudgeten och statsbudgetens inkomster

Huvuddelen av statens inkomster inflyter utifrån statsekonomin som t.ex. skatter och avgifter, men en del av de i statsbokslutet redovisade inkomsterna är rent bokföringsmässiga eller budgetinterna. I synnerhet genom ökad nettobudgetering vid statliga verk uppkommer statsekonomiinterna penningtransaktioner som inte kan anses vara "egentliga inkomster". I förordningen om statsbudgetens (1992/1243, ändr. 1997/600) § 23 definieras statens budgetekonomi som en bokföringsskyldig ekonomienhet.

I och med att nettobudgeteringen av såväl externa som interna inkomster har utvidgats har dessa inte legat som grund för avräkningen till landskapet. Före nettobudgeteringen började tillämpas ingick de interna inkomsterna i de relationstal som användes i självstyrelselagens förberedande arbeten. Största delen av statsinterna tjänster var dock avgiftsfria i enlighet med gällande stadgande om statliga verk och inrättningar.

Det finns även flera budgetposter som är dubbelbudgeterade och förekommer både på inkomst- och utgiftssidan. Exempel på dessa är bl. a. överföring från statens pensionsfond och inkomster från EU.

Den tredje typen av inkomster utgör betalningar för de prestationer som staten utför. Sådana är bl.a. kommunernas, folkpensionsanstaltens och evangelisk-lutherska kyrkans andel av beskattningskostnader samt verksamheten som regleras av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

Därtill har förändringar skett i redovisningen av mervärdesskatteinkomsterna (tidigare omsättningsskatt) så att betydande belopp har redovisats direkt till Folkpensionsanstalten och inte som praxis är med skatteinkomster via statsbudgeten.

Under 1990-talet omdefinierades statens ägarpolitik, vilket resulterade i avyttringar av statens aktier. Huvuddelen av influtna inkomster användes för att amortera statsskuld vilket på sikt medför lägre beskattning. I realiteten minskade statsbokslutets omsättningstillgångar samt skulder, vilket minskar den framtida skattebördan för alla skattskyldiga. Inledningsvis innebar avyttringen av statsegendom dock en tillfällig höjning av avräkningsbeloppet som motsvarade 0,45 % av den bokförda statliga nettoinkomsten av försäljningen. På längre sikt kan detta medföra en viss sänkning av avräkningen då influtna dividendinkomster samt behov av statligt skatteuttag minskar.

De kanske mest problematiska inkomsterna med hänsyn till avräkningsgrunden är budgeteringen av utgiftsrester och reserveringar (12.39.04), dvs. medel som statli-

ga verk inte har hunnit använda och som stryks och antecknas som inkomst. Till exempel år 2001 antecknades under detta moment 555,5 milj. mk.

I förarbeten i självstyrelselagen saknas djupare analys av begreppet ”statens inkomster”. När avräkningsgrunden kopplades till statsbudgetens inkomster minskat med statens nettoupplåning sökte man ett lättdefinierat begrepp. Ålandskommittén hade även funderat på alternativa grunder, t.ex. statskatter, men kom fram till det praktiska begreppet – statens inkomster minus nettoupplåningen. Utan djupare utredning om innehållet i bl.a. budgetens inkomster av blandad natur har ovanstående problem dykt upp.

Kommittén för revision av självstyrelselag från 1972 (ÅU 1978:9) utgick från ett nettointkomstbegrepp. Man utgick från att till de inkomster som skall beaktas vid den årliga avräkningen bör först och främst hänföras alla de skatter som till staten uppbärs i landskapet, dvs. direkta statskatter samt den del av indirekta skatter, om-sättningsskatter, tullar, importavgifter, acciser, bilskatt, etc., som beräknas enligt en av kommittén framtagna matematisk formel. Utöver statens skatteintäkter skulle vid avräkningen beaktas även sådana med skatter jämförbara inkomster som tillfaller staten och som landskapets befolkning kunde anses ha bidragit till. Närmast avsåg man här Oy Alkos vinst, statens andel av Penningautomatföreningens och Oy Veikkaus Ab:s vinstmedel samt dröjsmålsränta och restavgift på skatt. För dessa inkomster skulle landskapets andel framräknas med hjälp av den förutnämnda formeln.

Därtill ansåg man att landskapet skulle tilldelas sin andel av Finlands Banks vinst samt influtna bötesmedel. Beloppet skulle framräknas som en andel enligt befolkningsrelationen. Denna grund för avräkningen var direkt kopplad till statens ”riktiga” inkomster, som flyter in i statskassan.

I kalkylerna nedan har man utgått ifrån inkomstbegreppet sådant det används i avräkningen. Ett problem som då uppstår är hur de statliga verk som har blivit af-färsverk eller aktiebolag skall beaktas.

Från åländsk sida har det framhållits att definitionen av de statsinkomster som vid tiden för självstyrelselagsrevisionen avsågs ligga till grund för avräkningen genom lagtexten och de i motiveringarna ingående uträkningarna är tämligen entydig. Då avräkningen till landskapet Åland granskas är det primära därför inte definitionen av inkomster utan effekterna av de förändringar som skett i statsbokslutets struktur och praxis. Frågan om vilka förändringar som borde beaktas som grund för ändring av avräkningsgrunden blir dock problematisk då en teoretisk definition av statsinkomstbegreppet saknas.

Då det föreligger avvikande åsikter om hur de problematiska inkomstposterna skall behandlas vid en förändring av avräkningsgrunden har man inte gjort en komplett sammanställning av de samlade effekterna av strukturella förändringar i statsbudgeten.

I sammanhanget kan konstateras att avräkningssystemet förefaller vara uppbyggt så att avräkningsgrunden inte heller kan ändras med verkningar retroaktivt, dvs. så

att man retroaktivt skulle räkna ut nya avräkningsbelopp. Trots detta kan dock de samlade effekterna av förändringar under en längre tid beaktas vid en senare granskning av avräkningsgrunden.

Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomstsida var då självstyrelselagen antogs indelad i fem och fr.o.m. år 1993 i fyra avdelningar:

Avd. 11 Skatter och inkomster av skattenatur

Avd. 12 Inkomster av blandad natur

Avd. 13 Ränteinkomster och intäktsföring av vinst

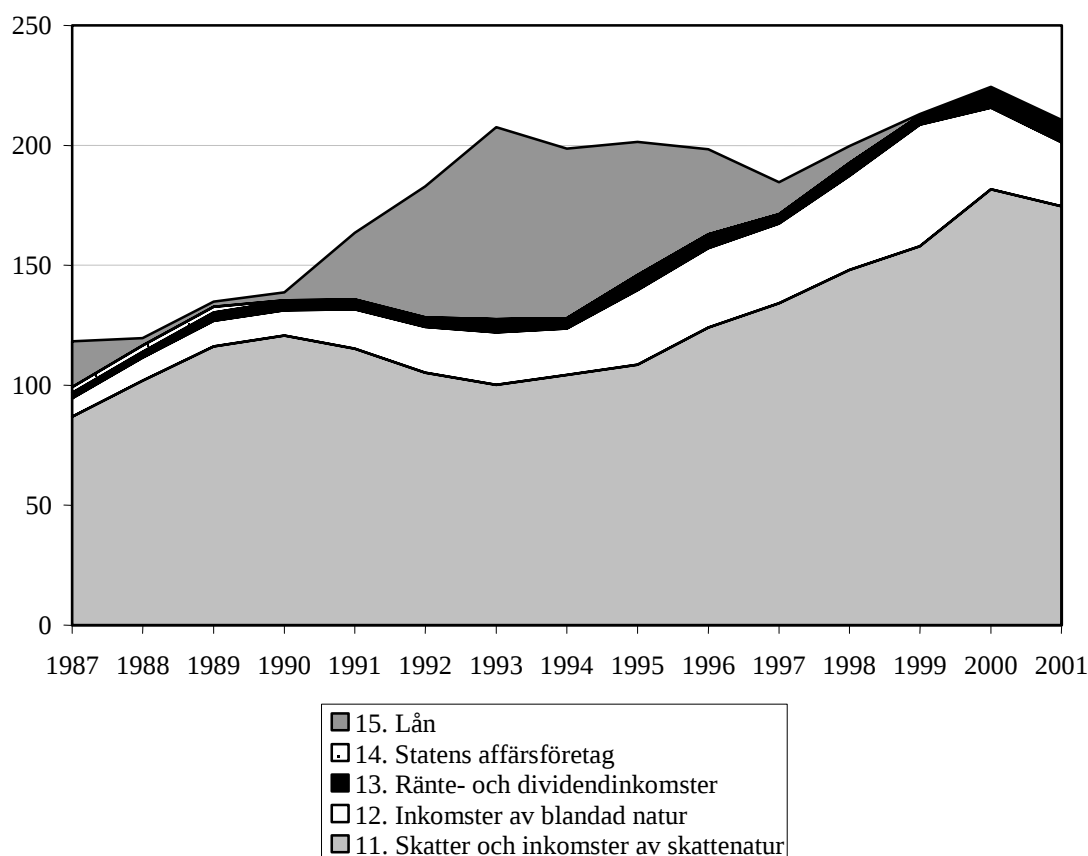
Avd. 14 Statens affärsdrivande ämbetsverk och inrättningar (tidigare statens affärsföretag), denna avdelning slopades i budgeten för år 1993

Avd. 15 Lån

Under respektive avdelning ingår alla de inkomster till staten (t.ex. skatter och avgifter) som genereras från Åland. Med undantag av nya statslån under avd. 15 ligger alla inkomsterna till grund för avräkningen till Åland.

Fastän statsbudgetens grundstruktur huvudsakligen har bibehållits har i utvecklingen av statsbudgetens olika inkomstavdelningar skett stora förändringar. I nedanstående figur framkommer de större strukturella förändringarna mellan inkomstavdelningarna.

Fig.5.1 Utvecklingen av statsbudgetens inkomster (löpande priser)



Den största budgetposten är avdelningen 11, skatter och inkomster av skattenatur, som uppbärs utanför statsekonomin. Skatter är den primära inkomstkällan för staten. Av figuren framgår två perioder med snabb utveckling av statens inkomster; slutet av 80-talet och åren 1994-2000. Influtna skatteinkomster och inkomster av skattenatur har förändrats kraftigt under 1990-talet på grund av den ekonomiska krisen som belyses närmare i kapitel 9. I och med att mervärdesskattelagen (1501/1993) trädde i kraft och omfattade alla tjänster medförde det att statliga verk och inrättningar samt kommunala sektorn började betala skatter för sådana tjänster som tidigare var skattefria. Under 1990-talet har flera statliga inrättningar blivit affärsverk eller bolagiserats vilket har inneburit ökade skatteintäkter som sedan kompenseras via moment 28.81.23 mervärdeskatteutgifter (tidigare 28.99.23). Från och med budgeten för 2003 är mervärdeskatteutgifterna budgeterade på förvaltningsområden.

Under toppåret 1989 uppgick skatteinkomsterna till 116 miljarder mark. På grund av den ekonomiska krisen som drabbade Finland sjönk skatteinkomsterna stadigt till bottennoteringen då det nya ekonomiska systemet enligt självstyrelselagen trädde i kraft år 1993. Detta år uppgick skatterna till 100 miljarder mark eller betydligt lägre än fyra år tidigare. Efter år 1993 har skatterna stigit t.o.m. år 2000 då skatterna uppgick till 181,6 miljarder mark. År 2001 sjönk skatterna till 174,6 miljarder mark.

Även inkomsterna av blandad natur har varierat kraftigt under motsvarande tidsperiod. Under förberedelsen för självstyrelselagen var deras andel relativt liten. År 1989 uppgick dessa inkomster till 10,8 miljarder mark. År 1993 var motsvarande belopp 21,9 miljarder mark. Under 90-talet steg inkomsterna kraftigt på grund av bl.a. nya inkomster som redovisas nedan och framför allt genom avyttring av statens aktier och sjönk ånyo år 2001 till 26,7 miljarder mark. Största delen av de ovanstående problematiska budgetposterna ingår i avdelning 12, inkomster av blandad natur.

Ränteinkomster och vinster har ökat under perioden 1989 - 2001 från 3,4 till 8,2 miljarder mark. Dock har variationen under denna tidsperiod varit märkbar. Drygt hälften av dessa består av statens dividendinkomster.

Efter att lagen om statliga affärsverk (627/1987) trädde i kraft har inkomster och utgifter av de omorganiserade affärsverken lyfts ut ur avdelning 14 men ända fram till 1992 budgeterades statens affärsverksamhet som inte omfattades av den nya lagen under avdelning 14. För de flesta affärsdrivande verk inom denna avdelning tillämpades nettobudgetering, dvs. endast över- och underskott av verkens bokslut antecknades i kolumnen enligt finansministeriets beslut (1091/1988, ändrad 11/1992). Avdelningen slopades 1993. Räntor från affärsverk budgeterades under moment 13.01.04, intäktsföring av affärsverkens vinst under moment 13.05.01. Vissa av de inkomster som tidigare budgeterades under avdelning 14 budgeterades under inkomster av blandad natur eller har nettobudgeterats under vederbörande utgiftsmoment.

Under avdelning 15 upptas inkomster av lån som 1989 uppgick till 2,2 miljarder mark men under krisåret 1993 uppgick till drygt 80 miljarder mark.

5.2 Förändringar i statsbudgetens struktur

5.2.1 Nya inkomster

På budgetens inkomstsida ökade skatterna och inkomsterna av skattenatur från 100 till 180 mrd. mk från 1993 till 2000. De övriga inkomsternas andel av totala inkomster var i början av 1990-talet 8-10 procent men på grund av nya inkomster samt budgetens strukturella förändringar var de i slutet av perioden ca 20 procent av budgetens totala inkomster. Nya inkomster som har tillkommit efter år 1990 är bl. a.

- Inkomstöverföringar från EU (1995–), moment 12.26.98., 12.28.90., 12.28.97., 12.30.01., 12.30.02., 12.30.03., 12.30.04., 12.34.40. och 12.35.99./99.3
- 12.32.50. och 12.39.50 Nettoinkomster av försäljning av aktier (1994–)
- 12.28.51. Inkomster av metallmynt (1993–)
- 12.28.87. Inkomster av stabilisering av finansmarknaden (1995–)

- 12.28.98. Mervärdeskatter som återkrävs (1994–2002)

Nedan redovisas närmare några av de mest betydelsefulla nya inkomstposterna.

Inkomster från EU

År 1995 anslöt sig Finland till EU. I och med EU-anslutningen förändrades statsbudgetens inkomstsida till vissa delar. Enligt den översiktstabell som ingick i budgetpropositionen för år 1995 förändrades inkomstsidan rörande:

- Inkomster från EU (den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna, stöd under övergångsperioden samt uppbördsprovisioner) (+)
- Jordbrukets andel av marknadsföringskostnaderna (-)
- Förändringar i vissa acciser (-)
- Förändringar i mervärdesbeskattningen (+)
- Avgifter som uppbärs på basis av import (-)
- Inkomst- och förmögenhetsskatt, stödpaket (-).

De sammanlagda effekterna bedömdes öka inkomsterna i statsbudgeten med ca 4,1 miljarder mark år 1995.

Under åren 1995-2001 inkom inkomstöverföringar från EU till statsbudgeten till ett sammanlagt värde av 34,7 miljarder mark och till fondekonomin⁶¹ sammanlagt 5,1 mrd. mark. Under samma period var statens budgetutgifter till EU sammanlagt 41,6 miljarder mark.

Tabell 5.1: Betalningsströmmar mellan EU och staten 1995–2001, milj. mk

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Överföringar till EU	4 816	5 278	5 626	6 083	6 500	6 579	6 615,0
Inkomster från EU till budgetekonomi sammanlagt	4 134	5 431	6 060	5 265	5 052	8 202	5 652
- Inkomster från EU till fondekonomi	407	709	877	795	809	879	639
- Inkomster från EU till statsbudget	3 727	4 722	5 183	4 469	4 243	7 322	5 013
Budgetbalans	-682	153	434	-818	1 623	-1 474	-964
Avräkningseffekt (0,45 %)	17	21	23	20	19	33	23

Av tabellen framgår att Finlands utbetalningsandelar till EU åren 1995-2001 var något större än de intäkter som betalades tillbaka från EU. Finlands medlemskap har inneburit att statens bokslutssaldo har försämrats i någon mån. Då EU-medel har ingått i avräkningsunderlaget har avräkningsbeloppet totalt varit 156 milj. mark högre än vad som annars skulle ha varit fallet under perioden 1995 - 2001. I detta belopp ingår inte de ordinarie EU-stöden som behandlas närmare i kapitel 10.

Inkomster av aktieförsäljning

⁶¹ Lantbrukets interventionsfond och lantbrukets utvecklingsfond

Statsbolagen hade en betydande ställning i den finska samhällsekonomin under decennierna efter kriget. Den offentliga sektorns omfattande företagsverksamhet var med tanke på den ekonomiska effektiviteten och tillväxten mycket motiverad under begynnelseskedet av industrialiseringsprocessen. Den offentliga sektorns insats behövdes bl.a. för att bygga upp den industriella infrastrukturen samt för att finansiera stora industriella investeringar och bära riskerna med dem. Sedan dess har läget ändrats. De flesta statsbolag verkar i dag på en konkurrensutsatt marknad utan speciella samhälleliga åtaganden.

Statsrådet fattade 23.6.1994 ett principbeslut om statens ägarpolitik. Utifrån det utarbetade handels- och industriministeriet företagsspecifika strategier för utvidgningen av företagens ägande. Under 1990-talet har statsrådet genomfört flera ägararrangemang som har varit motiverade med tanke på utvecklingen av värdet på statsägda bolag och statens innehav. Därmed har staten bättre kunnat sörja för statföretagens kapitalbehov, balansera statsbudgeten samt nu under de senaste åren även börja amortera statskulden.

Intäkterna av försäljningen av aktier har redovisats under moment 12.39.50 (12.32.50 åren 1994-1995). Inkomsterna, som sammanlagt uppgår till 51,6 miljarder mark, har fördelat sig årsvis enligt tabellen nedan.

Tabell 5.2: Statens inkomster av försäljning av aktier 1994–2001, milj. mk

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Sammanlagt
Årlig aktieförsäljning	522	1 343	3 857	1 600	11 146	20 997	11 961	225	51 651
Avräkningseffekt	2	6	17	7	50	94	54	1	232

Intäkterna från aktieförsäljningen har huvudsakligen använts för att amortera statskulden, vilket minskar statens framtida kapitalutgifter. I praktiken har värdet av omsättningstillgångar i statens balansräkning minskat. Det samma gäller för andelen främmande kapital. På sikt underlättar denna sänkningen av statsbeskattningen. Eftersom intäkterna från aktieförsäljningen har budgeterats som statens inkomst har de räknats in i underlaget för avräkningsbeloppet och därmed resulterat i att avräkningen under perioden 1994 - 2001 varit 232 miljoner mark högre än om aktieförsäljningarna skulle ha exkluderats.

Det är endast fråga om en temporär ökning av avräkningsbeloppet. Försäljningen av aktier minskar behovet att ta upp statsskatter och i fortsättningen bortfaller respektive dividendinkomster från underlaget för bestämmande av avräkningen.

Mervärdesskattereformen

Mervärdesskattelagen (1501/1993) trädde i kraft 1.6.1994. Genom den utvidgades beskattningen att omfatta huvudparten av konsumtionen av varor och tjänster. Övergången till mervärdesbeskattning innebar även att rätten att avdra den skatt som ingår i näringslivets produktionsinsatser utvidgades. För att bibehålla konkur-

rensneutraliteten stadgades även att kommunala och statliga verk skulle betala mervärdesskatt på sina köp av varor och tjänster från privata leverantörer. Samma princip gällde också vid försäljning av varor och tjänster till privata kunder. Reformen har resulterat bl.a. i att statliga verk under åren 1994-2001 har betalat en årlig moms på ca 300-400 milj. mk. för de tjänster som de har köpt av de nyinrättade affärsdrivande verk som tidigare var statliga verk. Mervärdesskatten återbetalas till kommunerna men för att bibehålla kostnadsfördelningen mellan stat och kommun har skatten återkrävts från kommunerna genom en separat, på folkmängd baserad räkning. Mervärdesskatter som återkrävs budgeteras under moment 12.28.98. Detta förfarande är en dubbeltransaktion som ökar basen för avräkningen.

Tabell 5.3: Mervärdesskatteåterbäringar som återkrävts år 1994-2001, milj. mk

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Sammanlagt
Mervärdesskatteåterbäringar som återkrävs	1 610,2	2 208,9	2 746,9	3 907,3	4 406,1	4 570,0	4 805,4	5 166,0	29 420,8
Avräkningseffekt	7,2	9,9	12,4	17,6	19,8	20,6	21,6	23,2	132,3

Från och med år 2002 återkrävs inte längre mervärdesskatteåterbäringarna, varför det i budgeten för år 2002 endast upptas inkomster som hänförs till år 2001. I budgeten för år 2003 slopas momentet.

Inkomster av stabiliseringen av finansmarknaden

Inkomster av stabiliseringen av finansmarknaden togs upp i tilläggsbudgeten för år 1995 och redovisas i statsbudgetens moment 12.28.87. Inkomsterna utgörs av prestationer som med stöd av lagen om tryggnad av deponentens fordringar i andelslag som bedriver sparkasseverksamhet (1361/1993) inflyter till staten i överensstämmelse med de saneringsprogram som enligt lagen om företagssanering (47/1993) utarbetats för Andelsslaget EKA-koncernen och Andelslaget Elanto. Dessa medel är återbetalningar av de utgifter som staten har åsamkats under tidigare år i samband med saneringsåtgärder.

Tabell 5.4: Inkomster av stabiliseringen av finansmarknaden år 1995-2000, milj. mk

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Sammanlagt
Inkomster av stabiliseringen av finansmarknaden	7,3	89,3	4 065,3	2 726,4	2 132,2	778,4	372,5	10 171,4
Avräkningseffekt	0,0	0,4	18,3	12,3	9,6	3,5	1,7	45,8

5.3 Folkpensionsanstaltens temporära finansiering

I finansieringen av folkpensionsförsäkringen och sjukförsäkringen deltar de försäkrade, arbetsgivarna och staten. Vid sidan om de lagstadgade andelarna deltar staten i finansieringen till den del de övriga intäkterna inte täcker kostnaderna med

ett s.k. garantibelopp. Som en del av statens finansiering har det årligen antagits en temporär lag om Folkpensionsanstaltens finansiering sedan år 1993⁶². Enligt dessa lagar redovisas ett belopp av omsättnings-/ mervärdesskatten direkt till Folkpensionsanstalten istället för att tas in som inkomst i statsbudgeten under moment 11.04.01. Under åren 1993 till och med 2001 har sammanlagt ca 20,4 miljarder mark av omsättnings-/mervärdesskatten redovisats till Folkpensionsanstalten enligt tabellen nedan.

Tabell 5.5: Omsättnings-/mervärdesskatt som redovisats till Folkpensionsanstalten åren 1993 - 2001, milj. mk

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Sammanlagt
Skatt som redovisats till FPA	1 776	1 800	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	20 376
Avräkningseffekt	-8,0	-8,1	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-91,7

Då inkomsterna inte har redovisats i statsbokslutet har det medfört att de inte legat som grund för avräkningen. Förfarandet har därför medfört att överföringen till landskapet Åland under perioden varit lägre i förhållande till om inkomsterna ingått i statsbokslutet.

5.4 Statliga reformer

Betoningen på marknadsmässiga principer har inneburit en tydlig gränsdragning mellan förvaltningsenheter och serviceenheter. De sistnämnda har i flera fall utsatts för marknadsstyrning. Tjänsteproducerande verk har omorganiserats antingen till affärsverk eller till aktiebolag. Nettobudgetering har börjat tillämpas i stor utsträckning.

Tillämpningen av nya styrningsprinciper har inneburit att större vikt fästs vid kostnadsmedvetande, vilket har lett till att man vid prissättningen av prestationer i stor utsträckning tillämpar lagen om grunderna för avgifter till staten. Tjänsterna prissätts antingen enligt självkostnadspris eller marknadspris. Verksamheter som tidigare var kostnadsfria för statliga verk har nu blivit avgiftsbelagda. I och med det har statliga verk också sporrats till marknadsfinansiering av sin serviceproduktion.

5.4.1 Nettobudgeteringen

I statsbudgeten har man tillämpat bruttobudgeteringsprincipen, som har härletts ur 66 § i regeringsformen. I lagen om statsbudgeten (423/1988) stadgades två undantag från bruttoprincipen: I 3 § mom. 3 stadgas att ”*inkomsterna från nya statslån och amorteringarna på statsskulden* skall beaktas i budgeten till nettobelopp så att skillnaden mellan dem antecknas” och enligt 4 § att ”*driftsinkomsterna och drifts-*

⁶² Lag om temporär ändring av Folkpensionsanstaltens finansiering (1212/1992, 962/1993, 1244/1955, 845/1966, 1028/1977, 782/1998, 983/1999 och 921/2000)

utgifterna i fråga om de affärsdrivande statliga ämbetsverks och inrättnings affärsverksamhet, som finansministeriet bestämmer, kan tas in i budgeten till bruttobelopp utom kolumn.” I 2 mom. stadgas att ”ett sådant affärsverks inkomster och utgifter som avses i lagen om statens affärsverk (627/1987), skall i enlighet med vad nämnda lag stadgar inte tas in i statsbudgeten”. Med stöd av detta tillämpades nettobudgetering på alla statliga affärsverk under avdelning 14 i statsbudgeten.

Omfattningen av nettobudgeteringsprincipen har sedan 1988 utvidgats i flera etapper. I lagen om ändring av lagen om statsbudgeten (165/1992) utvidgas den till *inkomster av och utgifter för verksamheten vid ämbetsverk och inrättningar*. Man ville genom denna förändring öka flexibiliteten då det gäller budgetering för ämbetsverk och inrättningar som idkar avgiftsbelagd verksamhet, försäljning av inventarier samt ersättningar som erlagts till staten som arbetsgivare och motsvarande utgifter för ämbetsverk och inrättningar. Genom denna åtgärd förbättrades verksamhetsförutsättningarna för i synnerhet de ämbetsverk och anstalter som omfattas av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). I statsbudgeten för 1993 utökades kretsen av nettobudgeterade statliga verk och inrättningar med drygt 20 nya verk.

År 1996 ändrades lagen om statsbudgeten (380/1996) och man införde en teknisk ändring som möjliggjorde att utöver nya statslån och amorteringar på statsskulden *ränteinkomster, emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt ränteutgifter* kunde nettobudgeteras. Efter att regleringen inom penning- och finansmarknaden hade upphört hade nya finansiella instrument tillkommit. Detta möjliggjorde en mera bankmässig finansförvaltning för statliga finanser där kapitalvinster och -förluster kunde uppkomma t.ex. i samband med inlösen av obligationer eller vid amortering av lån före utgången av dess löptid. Reformen underlättade budgeteringen av statlig upplåningsverksamhet då ränte- och övriga kapitalutgifter även omfattade utgiftsposter som inte medförde verkliga utgifter. Enligt regeringspropositionen (RP 380/1996) uppskattades att reformen hade minskat budgetens slutsumma 1996 med ca 2,5 mrd mk. Reformen tillämpades fr.o.m. 1997.

Den tredje utvidgningen av tillämpningen av nettobudgetering berörde inkomster som uppkommit genom försäljning av aktier samt försäljningsprovisioner som har samband med försäljningen och betalningsförpliktelser som staten för köparens del påtagit sig ansvaret för (960/1998). Lagen trädde i kraft 1.1.1999 men tillämpades retroaktivt vid 1998 års budget. Syftet med lagändringen var att underlätta budgeteringen vid försäljning av statliga aktieposter, bl.a. vid privatiseringen av Sonera Ab och Sponda Ab.

Nettobudgeteringens viktigaste tillämpningsområde har varit statliga verks och inrättnings avgiftsbelagda verksamhet som har utvidgats i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

I nedanstående tabell redovisas de sammanlagda nettobudgeteringarna på statsbudgetens inkomst- och utgiftssida under perioden 1993 - 2001.

Tabell 5.6: Nettobudgeterade inkomster åren 1993 - 2001 (milj. mk.)

År	Nettoförda utgifter på budgetens inkomstsida	Nettoförda inkomster på budgetens utgiftssida	Nettobudgeteringar sammanlagt	Effekt på avräkningsbelopp ⁶³
1993	504,8	892,7	1 397,5	-6,3
1994	940,2	4 443,1	5 383,3	-24,2
1995	1 691,6	3 772,3	5 463,9	-24,6
1996	1 789,4	3 941,8	5 731,2	-25,8
1997	3 728,6	12 382,8	16 111,4	-72,5
1998	1 756,2	10 357,7	12 113,9	-54,5
1999	1 871,4	7 473,1	9 344,5	-42,1
2000	1 547,0	7 774,9	9 321,9	-41,9
2001	2 051,0	7 444,9	9 495,9	-42,7
Sammanlagt	15 880,2	58 483,3	74 363,5	-334,6

I tabellen ingår inte de statliga affärsverk och inrättningar som reglerades enligt finansministeriets beslut om statens affärsdrivande ämbetsverk och inrättningar (1091/1988). Dessa verks debiteringar till statsbudgeten ingår i statsbokslutet i avdelning 12 eller under 13.05.05 Intäktsföring av statens affärsverks vinst.

Volymen av nettobudgeterade inkomstmoment har ökat klart. År 2001 nettobudgeterades drygt 70 moment. De största inkomstposterna år 1993-1996 var försvarets och statens fastighetsverks hyresinkomster samt inkomster av fastighetsunderhåll, d.v.s. statens interna transaktioner. Sedan år 1997 nettobudgeteras inkomster av aktieförsäljning vilket ökade slutsumman av nettobudgeterade inkomstmoment. Som kostnad för aktieförsäljning avdrogs försäljningsprovisioner samt övriga utgifter för försäljningen.

Under 1990-talet utvidgades antalet statliga verk som fick rätt att övergå till nettobudgetering. I huvudsak rör det sig om ämbetsverks och inrättnings serviceproduktion. År 2001 var de största inkomstposterna på omkostnadsmoment:

29.10.21 Universitetens omkostnader	2 569,8
32.20.22 Statens tekniska forskningscentralers omkostnader	877,7
31.30.21 Sjöfartsverkets omkostnader	435,2
31.40.21 Banförvaltningscentralens basbanhållning	412,2
30.61.21 Lantmäteriverkets omkostnader	279,6
33.14.21 Statens sinnessjukhus omkostnader	184,1

⁶³ Effekten på avräkningsbeloppet har tekniskt kalkylerats enligt avräkningsgrunden gånger nettobudgetbeloppet.

De exceptionellt höga inkomsterna för åren 1997 och 1998 förklaras av ränteinkomster på inhemska lån. För övrigt förklarar statens interna prissättningsförfarande ungefär hälften av de totala inkomsterna.

Enligt statskontorets redovisning har inkomster i enlighet med grunderna för avgifter till staten enligt kundgrupp utvecklats år 1992-2001:

Tabell 5.7: Inkomster i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) enligt kundgrupper år 1992-2001⁶⁴

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹	2000	2001
Statliga verk										
- hyror och ersättningar							2286	507	521	564
- övrig avgiftsbelagd verksamhet							1226	996	1088	915
Statliga verks inkomster sammanlagt	738	954	2462	2851	3395	3373	3513	1503	1609	1479
Kommuner och kommunförbund	150	347	392	431	474	441	464	551	612	515
Hushåll	191	291	367	440	844	594	551	589	662	675
Näringsliv	600	735	1126	1341	1547	1641	1736	1867	1947	2021
Övriga	161	163	301	313	364	358	346	347	343	346
Hyror och ersättningar utanför statsförvaltningen ²							505	335	290	323
Inkomster från icke-statliga samfund	1102	1536	2186	2525	3228	3034	3602	3690	3854	3881
Ej fördelade				924	834	827				
Sammanlagt	1840	2490	4648	6300	7457	7234	7114	5193	5462	5359

1) Minskningen av hyresintäkter orsakades av statens fastighetsverks omorganisering till affärsverk.

2) Hyror och ersättningar utanför statsförvaltningen för år 1992-1997 ingår var för sig i talen för respektive kundgrupp. På grund av den metod som utredningen gjorts med föreligger inga kundgruppspecifika uppgifter för åren 1998-2000, varför dessa uppgifter redovisas här som en separat post.

Utvidgningen av nettobudgeteringsmöjligheterna år 1993 medförde att statliga verks interna avgiftsbelagda verksamhet ökade från 40 procent till i genomsnitt 41 procent av den sammanlagda debiteringen åren 1993 - 2001. Åren 1994 t.o.m. 1998 var andelen ca eller strax över hälften för att fr.o.m. år 1999 då statens fastighetsförvaltning omorganiserades och blev ett statligt affärsverk sjunka till under en tredjedel av de sammanlagda inkomsterna. Volymen på de statliga verkens interna debiteringar har ökat under perioden. Nettobudgeteringen har medfört att dessa inkomster inte legat som grund för avräkningen enligt självstyrelselagen.

Lagen om grunderna för avgifter till staten utgår ifrån full kostnadstäckning eller affärsmässig prissättning på statliga verks prestationer. Detta mål har dock inte helt uppnåtts. Enligt statskontorets rapporter som hänvisades till ovan har statens prissatta serviceproduktion som helhet gett ett underskott. I statsbudgeten har man anvisat prisstöd till denna verksamhet. År 2000 utnyttjades det av 32 statliga verk till ett värde av sammanlagt 106 milj. mk.

⁶⁴ Valtiokonttori: Selvitys valtion maksullisesta toiminnasta 1992-1994 och Valtion maksullinen toiminta 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

Nettobudgeteringen har möjliggjort också tilläggsfinansiering av högskolornas och forskningsinstitutionernas forskningsverksamhet och statliga verkens avgiftsbelagda serviceproduktion. Samtidigt har samarbetet mellan statliga enheter och utomstående institutioner eller företag ökat avsevärt. År 2001 fördelade sig högskolornas, forskningsinstitutionernas och övriga statliga verkens samverkans volymer enligt följande (milj. mk):

Samverkans inkomster från näringslivet	324,1
Samverkans intäkter från EU	299,8
Samverkans intäkter från statliga ämbetsverk	989,4
Intäkter från övrig samverkan	634,9
Sammanlagt	2.245,2

Huvudparten av dessa nya inkomster har inte lagts till grund vid beräkningen av avräkningen.

Inkomsterna av samverkan från näringslivet gäller huvudsakligen universitetens och högskolornas, statens tekniska forskningscentralens och andra statliga forskningsinstitutionernas forsknings- och produktutvecklingsverksamhet. En betydande del av denna finansiering utgörs av forskningsmedel samt projektfinansiering som bl. a. Teknologiska utvecklingscentralen har beviljat företag och som används till att betala för forskningstjänster från statliga institutioner. Intäkter från övrig samverkan består av de forskningsmedel universiteten och högskolorna har fått från stiftelser och motsvarande samfund, ersättningar för fredsbevarande verksamhet och vägverkets ersättningar i vägprojekt som finansierats med medel ur EU:s regionala utvecklingsfond eller en enskild kommun.

5.4.2 Förändrade organisationsformer

Den budgetfinansierade statsförvaltningen har under 1990-talet genomgått förändringar som har präglats av strävan till effektivare verksamhet och förbättrad service. Samtidigt som kärnstatens politiska styrning och interna effektivitet har ökat har verksamhet som bättre är anpassad till marknadsstyrning nettobudgeterats eller omorganiserats inom ramen för affärsverk eller aktiebolag. Totalt sett har antalet statsanställda under 1990-talet minskat från 149.300 (1990) till 120.500 (2001) personer vilket bl.a. beror på omorganiseringar.

Statliga verks omorganisering till affärsverk

Omorganiseringen av statliga verk i enlighet med de nya strävandena efter marknadsanpassning inleddes 1988 då man successivt började tillämpa den nya lagen om statens affärsverk (627/1987) på ett antal statliga inrättningar som bedriver affärsverksamhet. De ombildade affärsverkens inkomster och utgifter togs inte längre upp i statsbudgeten.

Affärsverken skall finansiera sina utgifter

- 1) med inkomster av verksamheten,
- 2) med lån som affärsverket kan uppta enligt vad som stadgas i 8 §,
- 3) med anslag som kan tas upp i statsförslaget för utgivande av medel på lånevillkor till affärsverket samt
- 4) med anslag som kan tas upp i statsförslaget för ökning av affärsverkets grundkapital.

Enligt den nya lagen konverterades det kapital som staten hade investerat i affärsverket till grundkapital ock annat eget kapital samt i vissa fall till räntebärande lån. Grundkapitalet är det kapital som på ett bestående sätt placerats i affärsverket och utgör grund för utbetalningen av vinst. Likaså fick verken lov att uppta lån på finansmarknaden.

I statsförslaget kan tas upp anslag för den ersättning som beviljas affärsverk för viss uppgift samt för att målen för servicen och för den övriga verksamheten skall kunna uppnås. Affärsverket skall sköta uppgifterna inom ramen för den ersättning som beviljats och övriga inkomster av uppgiften samt vid behov dessutom med överskott som uppkommer av andra uppgifter.

Efter 1993 har följande statliga verk övergått till affärsverksformen:

Bilregistercentralen ⁶⁵	1993
Statens Reparationsverkstad (RASKONE)	1994 (aktiebolag 1999)
Forststyrelsen ⁶⁶	1994
Statens utvecklingscentral	1995 (aktiebolag 1.9.2002)
Statens tekniska kontrollcentral ⁶⁷	1995
Statens fastighetsverk	1998 (senare Senatfastigheter)
Vägaffärsverket ⁶⁸	2001

Före ett statligt verk organiserats som affärsverk har det för verket vanligtvis tillämpats nettobudgetering. Före år 1993 gjordes nettobudgeteringen under avdelning 14 Statens affärsdrivande ämbetsverk och inrättningar. Fr.o.m. år 1993 har verken nettobudgeterats antingen under avdelning 12 Inkomster av blandad natur eller på statsbudgetens utgiftssida. Då ett statligt verk sedan organiserats som ett affärsverk lyfts fr.o.m. år 1990 nettobeloppet ur statsbudgeten då vare sig affärs-

⁶⁵ Bilregistercentralen nettobudgeterades 1.1.1993 och uppdelades 1.1.1996 på fordonsförvaltningscentralen och Finlands Bilbesiktning Ab

⁶⁶ Forststyrelsen var affärsverk till 31.12.1992 och budgeterades i avd. 14, nettobudgeterat verk år 1993 och fr.o.m 1.1.1994 ett nyformat affärsverk

⁶⁷ Huvuddelen av verkets avgiftsbelagda verksamhet överfördes 1.11.1995 till nybildade affärsverket, Tekniska kontrollcentralen och verkets myndighetsuppgifter samt diverse övriga uppgifter till säkerhetsteknikcentralen.

⁶⁸

verkets inkomster eller utgifter upptas i statsbudgeten. För affärsverkens del visas i budgeten endast nyckeltal som rör omsättning och andra affärsbokföringsfakta. I statsbudgeten redovisas affärsverkens vinst under moment 13.05.01 och räntor som influtit på statens lån till affärsverken, under moment 13.01.04 och återbetalningar på statens lån till affärsverk under moment 15.01.02.

I nedanstående tabell redovisas ränteinkomster och intäktsföring av affärsverkens vinst åren 1993–2001, milj. mk. Tabelluppställningen anger de totala inkomsterna. Förändringar som har med ändringar i organisationsform att göra kan inte avläsas och därmed inte heller deras effekter på avräkningen.

Tabell 5.8: Ränteinkomster, återbetalningar på lån och intäktsföring av affärsverkens vinst 1993–2001, milj. mk

År	13.01.04	13.05.01	15.01.02	Sammanlagt
1993	50,0	249,5	158,5	458,0
1994	23,3	653,0	395,8	1 072,1
1995	13,3	389,4	28,1	430,8
1996	10,0	256,0	28,7	294,7
1997	7,2	185,0	46,3	238,5
1998	5,9	212,0	44,4	262,3
1999	203,8	258,5	24,6	486,9
2000	226,0	365,0	24,6	615,6
2001	276,8	359,7	24,6	661,0

Statens inkomster minskade fram till år 1998 på grund av att flera affärsverk bolagiserades. Inkomstökningen år 1999 orsakades av omorganiseringen av Statens fastighetsverk och Senatfastigheter.

Bolagiseringen av statens affärsverk

Bolagiseringen av de statliga affärsverken ändrar naturligtvis deras verksamhetsprinciper i ännu högre grad än deras omvandling till affärsverk. Det av ett statligt affärsverk och ett statsbolag eventuellt utdelade överskottet tas upp bland statsbudgetens inkomster. Detta gäller även för räntor, amorteringar av lån samt inkomster som staten erhåller vid försäljning av aktier i statsbolag (se ovan). Totalbeloppet av ränteinkomster, amorteringar av lån och dividendintäkterna för de omorganiserade statsbolagen år 1993–2001 visas i nedanstående tabell. Tabelluppställningen anger de totala inkomsterna och förändringar som har med ändringar i organisationsform att göra kan inte avläsas och därmed inte heller effekterna på avräkningen.

Tabell 5.9: Ränteinkomster, amortering av lån och dividendinkomster 1993–2001, milj. mk

År	Ränte- inkomster	Amortering av lån, del 15.01.04	Dividend- av inkomster 13.03.01.	Sammanlagt
1993	0,0	28,4	9,5	37,9
1994	0,0	261,2	12,5	273,7
1995	0,0	30,4	212,5	242,9
1996	0,0	124,7	233,4	358,1
1997	0,0	60,6	622,6	683,2
1998	0,0	34,4	1 282,0	1 316,4
1999	0,0	6,2	501,1	507,3
2000	0,0	13,5	524,4	537,9
2001	0,0	0,0	441,7	441,7

Staten har sålt ut delar av aktieinnehavet i vissa av de affärsverk som bolagiserats, t.ex. Sonera Oyj. Intäkterna från statens försäljning av aktier redovisas under rubriken inkomster av aktieförsäljning, kapitel 5.2.1 ovan.

Under perioden har följande affärsverk eller statliga myndigheter ombildats till aktiebolag:

- Statens tryckericentral 1993
- Statens måltidscentral 1993
- Kartcentralen till Karttakeskus Oy 1994
- Post- och televerket till PT-Finland Ab koncern
- Statsjärnvägarna till VR-Group Ab 1995
- Byggnadsstyrelsens servicefunktioner till Engel Ab 1995
- Statens spannmålscentral till Avena Ab 1995
- Statens beklädnadsfabrik till VPU Pukutehdas Oy 1995
- Statens upphandlingscentral till Handelshuset Hansel Ab 1995
- Delar av bilregistercentralen till Finlands Bilbesiktning Ab 1996
- Statens hälsovårdstjänster till Medivire Työterveyspalvelut Ab 1996
- Delar av Tekniska kontrollcentralen till Inspecta Ab 1998
- Delar av statens fastighetsförvaltning till Kapiteeli Ab 1999
- RASKONE till Raskone Ab 1999
- Växtförädlingsanstalten 2000.

5.5 Statliga fonder

År 1993 fanns det inalles 11 statliga fonder som stod utanför statsbudgeten. År 1995 grundades Jordbrukets interventionsfond. Statens spannmålsförrådsfond utvecklades år 1995, då Statens spannmålsförråd bolagiserades som Avena Ab.

Det har inte skett väsentliga förändringar i fondernas verksamhetsvolym, även om det på grund av respektive fonds karaktär kan förekomma stora variationer i verksamhetsvolymerna. De största förändringarna har noterats för Statsgarantifonden och Statens säkerhetsfond. I tabellen nedan framkommer statliga fonder utanför budgeten år 2000 jämte vissa fakta.

Tabell 5.10: Statliga fonder utanför budgeten år 2000 (milj. mk)

Fond	Räkenskapsperiodens in- täkts-/kostnadsåterstod	Balansomslutning	Budgetöverföringar (+ = överföring från bud- geten, - = överföring till budgeten)
Brandskyddsfonden	0	55	-
Försörjningsberedskapsfonden	521	5 665	0
Gårdsbrukets utvecklingsfond	-194	7 038	-
Interventionsfonden för jordbruket	-2	192	6
Oljeskyddsfonden	-3	23	-6
Statens bostadsfond	-169	54 961	-
Statens kärnavfallshanteringsfond	244	6 613	-
Statens pensionsfond	8 375	22 851	-2 450
Statens säkerhetsfond	-1 096	1 220	87
Statens televisions- och radiofond	30	333	-
Statsgarantifonden	321	3 210	-
Sammanlagt	8 027	102 161	-2 363

Väsentliga principförändringar rörande fonderna som även påverkar inkomstsidan i statsbudgeten förekommer för två fonder; Statsgarantifonden och Statens kärnavfallshanteringsfond. Förändringarna rörande dessa fonder nämns kort nedan.

År 1999 inledde Finnvera Abp sin verksamhet. Finnvera Abp bildades då man slog ihop Kera Ab:s och Statsgaranticentralens tidigare funktioner. Statsgaranticentralens egendom och affärsverksamhet anslöts till Finnvera Abp och Statsgaranticentralen avvecklades. Statsgaranticentralens överskjutande kapital om 720 miljoner mark redovisades till statsbudgeten år 1999.

Genom en ändring av kärnkraftslagen (1078/1996) har staten rätt att för en viss tid låna det belopp av Statens kärnavfallshanteringsfondens tillgångar som inte har lånats ut till avfallshanteringsskyldiga eller som inte har överförts till statsverket. Sedan år 1996 har överföringar från fonden skett i form av lån, vilket medför en sådan principförändring att överföringen till statsbudgeten fr.o.m. år 1997 inte längre ingår i avräkningsbeloppet. Tidigare år har det rört sig om ca 100 miljoner mark årligen.

5.6 De samlade effekterna av strukturella förändringar i statsbudgeten

Efter självstyrelselagens antagande med nytt ekonomiskt överföringssystem mellan riket och landskapet har det skett vissa strukturella förändringar i statsbudgeten vilket påverkat avräkningsbeloppets storlek. Förändringarna, som behandlats ovan, kan belysas genom nedanstående sammanställning. Arbetsgruppen har dock inte tagit ställning till vilka förändringar som är av sådan art att de skall beaktas vid en framtida granskning av avräkningsgrunden.

Tabell 5.11: Sammanställning över förändringar 1993-2001, milj. mk

(Miljoner mark)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Förändringar som har höjt inkomsterna</i>									
Inkomster från EU			3 727	4 722	5 183	4 469	4 243	7 322	5 013
Inkomster av aktieförsäljning		522	1 343	3 857	1 600	11 146	20 997	11 961	225
Mervärdesskatteåterbäringar som återkrävs		1 610	2 209	2 747	3 907	4 406	4 570	4 805	5 166
Ink. av stabiliseringen av finansmarknaden			7	89	4 065	2 726	2 132	778	373
Statsgarantifonden							720		
Ökningar sammanlagt	0	2 132	7 286	11 415	14 756	22 748	32 662	24 867	10 777
Effekt på avräkningsbelopp	0	10	33	51	66	102	147	112	48
<i>Förändringar som har sänkt inkomsterna</i>									
FPA:s temporära finansiering	1 776	1 800	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400
Nettobudgeteringar	1 398	5 383	5 464	5 731	16 111	12 114	9 345	9 322	9 496
Statliga verks omorganisering till affärsverk *)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bolagiseringen av statens affärsverk *)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Statens kärnavfallshanteringsfond *)					n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Minskningar sammanlagt	3 174	7 183	7 864	8 131	18 511	14 514	11 745	11 722	11 896
Effekt på avräkningsbelopp	-14	-32	-35	-37	-83	-65	-53	-53	-54

*) Uppgift om hur mycket inkomsterna förändrats saknas.

6 Förändringar i förvaltningsuppgifter staten – landskapet efter att självstyrelselagen trätt i kraft

6.1 Allmänt

I det ekonomiska system som gällde enligt den tidigare självstyrelselagen medförde en överföring av förvaltningsuppgifter mellan riket och landskapet i praktiken inga ekonomiska svårigheter. Om landskapet övertog en uppgift från en riksmyndighet höjdes det s.k. skattefinansiella utjämningsbeloppet så att landskapets ökade kostnader kunde täckas. Och om uppgiften genom ändring eller upphävande av överenskommelseförordningen återgick till riksförvaltningen, sänktes utjämningsbeloppet i motsvarande mån.

Genom det ekonomiska system som infördes i och med den nya självstyrelselagen bortföll den direkta kopplingen mellan den förvaltning landskapet Åland upprätthåller, d.v.s. landskapsförvaltningens kostnader, och den återförning av skatteintäkter landskapet erhåller av staten. En förändring av de kostnader som landskapet har för den förvaltning som *direkt* grundar sig på självstyrelselagen påverkar således inte avräkningsbeloppet. De förvaltningsuppgifter som landskapet har enligt 23 och 30 §§ självstyrelselagen förutsätts således bekostade inom ramen för avräkningsbeloppet. Förändringar i fördelningen av förvaltningsuppgifter mellan staten och landskapet antas enligt motiveringen till självstyrelselagen bli beaktade genom att avräkningsgrunden ändras.

Enligt 47 § 3 mom. 1 punkten självstyrelselagen skall avräkningsgrunden höjas om landskapets utgifter har ökat genom att landskapet övertar förvaltningsuppgifter som ankommer på riket eller, efter överenskommelse med riket, genom att landskapet svarar för verksamhet som helt eller till betydande del tjänar riksintressen. En förutsättning för att höjning skall ske är att landskapets utgifter på grund av överenskommelsen ökar. I motiveringen till propositionen till ny självstyrelselag (RP 73/1990 sid. 89) uttrycker man saken på följande sätt:

En allmän förutsättning för en förhöjning som avses i punkten är, att landskapet kan påvisa ökade utgifter, som inte har förutsatts ingå i det normala avräkningsbeloppet.

Enligt 47 § 3 mom.3. punkten skall avräkningsgrunden höjas även då landskapets förvaltning annars belastas av betydande utgifter som inte hade förutsetts när den nu gällande självstyrelselagen stiftades.

Avräkningsgrunden skall enligt 47 § 4 mom. sänkas om riket har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter därigenom har minskat.

Tanken med stagandena om hur förändringarna i förvaltningsuppgifterna skulle beaktas var uppenbarligen att ge systemet flexibilitet. Trots att förändringar i uppgiftsfördelningen har ägt rum har dock inte avräkningsgrunden ändrats. En orsak till detta är att systemet för hur en förändring av avräkningsgrunden görs är betydligt osmidigare än själva förändringen av förvaltningsuppgifterna, som kan göras på förordningsnivå. En ändring av avräkningsgrunden förutsätter däremot rikslag. En annan orsak är att de berörda riksmyndigheterna för att acceptera att påta sig förvaltningsuppgifter som inte enligt självstyrelselagen ankommer på dem, möjligen som ett resultat av övergången till nettobudgeteringen och mål- och resultatstyrning, kräver ersättning direkt av landskapet. Överenskommelseförordningarna har därför under senare år ofta utformats så att i dem anges att landskapet Åland svarar för kostnaderna genom att betala ersättning till den riksmyndighet som sköter verkställigheten av den ifrågavarande uppgiften enligt vad som landskapsstyrelsen och myndigheten avtalar. Detta har varit ett praktiskt sätt att sköta de ekonomiska konsekvenserna av överföringar. Det är också ett konkret och transparent sätt och avsevärt mycket enklare än att ändra avräkningsprocenten som är det sätt självstyrelselagen anger för att beakta förändringarna.

I sammanhanget kan noteras att riksmyndigheterna enligt 31 § självstyrelselagen inom ramen för sin allmänna behörighet är skyldiga att på begäran bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen.

6.2 Förordningar utgående från oförändrad förvaltningspraxis

Under den tidiga förberedelsen av den nya självstyrelselagen (bl.a. Ålandskommittén) utgick man från att de förordningar som utfärdats med stöd av den gamla lagen skulle fortsätta att gälla. Utgifterna för dessa beaktades m.a.o. när klumpsumman diskuterades. När den nya självstyrelselagen trädde i kraft gavs dock en särskild *förordning om fortsatt giltighet av vissa gamla förordningar (FFS 1594/1992)*. (Punkt 3 upphävd genom *F 900/2000* och punkt 6 upphävd genom *F 1622/1995*.) Dessutom har det omarbetats flera förordningar med hänsyn till den nya självstyrelselagen; bl.a.

- *F om polisverksamheten och om skötseln av länsmans allmänna förvaltningsuppgifter i landskapet Åland (1360/1992)*, som sedermera har upphävts av *F om polisförvaltningen i landskapet Åland (828/1998)*.

Från den åländska sidan framhålls dock ”att enligt självstyrelselagen är förundersökning ett rättsområde som underlyder rikets behörighet. En överenskommelseförordning (FFS828/1998, ÅFS 118/1998) anger dock att landskapets polis skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen om inte annat bestäms i lag eller förordning eller med stöd av förordningens 3 § (tillfälliga ledningsförhållanden). Detta innebär att Ålands

polismyndighet i kraft av överenskommelseförordningen handhar också förundersökning av brott till alla delar utom de som centralkriminalpolisen sköter.”

Från åländsk sida poängteras att ”Av 30 § och 28 § 23 punkten självstyrelselagen framgår att det ankommer på rikets myndigheter att handha verksamhet som innefattar förundersökning av brott. Med stöd av överenskommelseförordning har emellertid landskapets polismyndighet under lång tid delvis och efter länsmansdistriktenas upphörande helt och hållet bekostat förundersökningsverksamheten. Eftersom såväl landskapet som staten fortfarande ansåg att det var ändamålsenligt med en förvaltningskompetensindelning som avviker från den som förutsätts i självstyrelselagen handhas förundersökningsuppgifterna på basis av överenskommelseförordning som utfärdats med stöd av 32 § självstyrelselagen fortsättningsvis av landskapets polismyndighet. Som framgått ovan förutsätter självstyrelselagen att staten skall omhänderta förundersökningsverksamheten. Av detta förhållande följer även att det i grunden är staten som skall stå för verksamhetens utgifter (RP 73/1990 sid. 57). Enligt polismyndighetens egna uppskattningar motsvarar den andel av polismyndighetens resurser som anslås för förundersökningsarbetet ca 18 manår. En våning i polishuset disponeras av kriminalavdelningen. Tre av myndighetens bilar är reserverade för avdelningens behov. Verksamhetens kostnader kan uppskattas till totalt ca 5,8 miljoner mark, varav ca 5,3 miljoner mark för personalkostnader och drygt 0,5 miljoner mark för övriga kostnader. Landskapet har genom överenskommelse som slutits med stöd av den nya självstyrelselagen tillsvidare övertagit de uppgifter och kostnader som hör till förundersökningsverksamheten.”

Enligt justitieministeriets uppfattning ingick de ifrågavarande uppgifterna i underlaget för landskapets utgifter då avräkningsgrunden bestämdes, och således kan de inte tas som argument för en höjning av avräkningsgrunden.

- *F om verkställandet av kommunalbeskattningen i landskapet Åland (860/ 1997).* Rikets skatteförvaltning handhar enligt förordningen de förvaltningsuppgifter som enligt lagstiftningen om beskattningsförfarandet och lagstiftningen om förskottsuppbörd ankommer på Ålands landskapsstyrelse. Kommunerna i landskapet Åland tar del i kostnaderna för verkställandet av beskattningen på det sätt som anges i landskapslag. Landskapet svarar för de kostnader som orsakas av särdrag i lagstiftningen om kommunalbeskattning i landskapet i enlighet med vad landskapsstyrelsen och skattestyrelsen överenskommer.

Den åländska parten framhåller att ”sedan självstyrelsens tillkomst har rikets skatteförvaltning handhaft uppbörden av de kommunala skatter lagtinget (tidigare landstinget) lagstiftat om. År 1997 klarlades rikets skatteförvaltnings uppgifter i fråga om detta genom en överenskommelseförordning (FFS 860/1997, ÅFS 72/1997). I denna infördes en bestämmelse om att landskapet skall svara

för de kostnader som orsakas av särdrag i landskapets kommunalskattelagstiftning. Tidigare hade alltså statsförvaltningen skött förvaltningen enligt landskapets lagstiftning som då i högre grad avvek från rikslagstiftningen. Landskapet Ålands kommunalskattelag är numera av s.k. blankettlagstyp och bestämmelserna överensstämmer därmed i hög grad med riksbestämmelserna. Landskapsstyrelsen och skattestyrelsen skall enligt förordningen årligen överenskomma om kostnaderna. För skatteåret 2001 erlade landskapsstyrelsen 1.100.000 mark till skattestyrelsen i enlighet med det avtal som uppgjordes för sagda år.

Då självstyrelselagen ändrades och det nya avräkningssystemet inrättades förändrades inte landskapets skattebehörighet och riket hade tidigare utan att debitera landskapet handhaft uppbörden av landskapets skatter. Av denna anledning beaktades inte kostnaderna för verkställigheten av beskattningen i samband med införandet av avräkningssystemet och landskapet vållas en merkostnad i förhållande till tidigare förhållanden och den tänkta situationen vid införandet av nuvarande avräkningsgrund.”

VATT har begärt skattestyrelsens utlåtande om ovanstående ärende där det bl.a. framhålls att ”de kostnadsersättningar som skatteförvaltningen uppbär separat av landskapet Åland föranleds primärt av det faktum att den åländska kommunalbeskattningslagstiftningen divergerat i hög grad från rikslagstiftningen efter tidpunkten för införandet av det nya avräkningssystemet och den nya självstyrelselagens ikraftträdande. Även om ingen beskattningsbehörighet sålunda överfördes från riket till landskapet eller vice versa vid denna tidpunkt, har ändringar i lagstiftningen på bägge sidor föranlett mer arbete med att beakta avvikelserna i den åländska kommunalbeskattningen vid verkställandet av den åländska beskattningen, vilket sedan länge i sin helhet ombesörjts av skatteförvaltningen.”

Enligt landskapets representanters uppfattning ingick de ifrågavarande uppgifterna inte i underlaget för landskapets utgifter då avräkningsgrunden bestämdes eftersom staten handhade skötseln och således kan de tas som argument för en höjning av avräkningsgrunden.

- *F om allmän rättshjälpsverksamhet i landskapet Åland (1361/1992), upphävd genom F 360/1998 och uppgiften överfördes till riket,*
- *F om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om riksdagsmannaval och kommunala vallagen (1362/1992), upphävd genom F 668/1996,*
- *F om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare (1363/1992). Genom denna förordnades att förvaltningsuppgifterna enligt lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare (1317/90) skall i landskapet Åland skötas så att*

1) de uppgifter som ankommer på jordbruksstyrelsen och landsbygdsdistrikten handhas av Ålands landskapsstyrelse och

2) de uppgifter som ankommer på lantbrukssekreterarna handhas enligt 35 § 2 mom. lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare. Där stadgas det att för de uppgifter som ankommer på kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter svarar ett i lagen om förvaltningen av landsbygdsnäringskommunerna (1558/91) avsett kollegialt organ, eller de tjänsteinnehavare eller förtroendevalda som har anförtrotts uppgifterna enligt nämnda lag. Vad som med stöd av denna lag stadgas om lantbrukssekreterare gäller härvid motsvarande andra personer eller organ.

- *F om skötseln i landskapet Åland av ärenden som gäller avträdelseersättning för lantbruksföretagare.* De uppgifter som enligt lagen om avträdelseersättning för lantbruksföretagare (1330/92) ankom på landsbygdsnäringsdistrikten handhades i landskapet Åland av Ålands landskapsstyrelse.
- *F om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller barnbidrag (1596/1992).* Kostnaderna för ärendet regleras enligt avtal med Folkpensionsanstalten och landskapstyrelsen.
- *Enligt F om studentexamen i landskapet Åland (1262/ 1999)* stadfästes gällande praxis enligt vilken de förvaltningsuppgifter som består i att föranstalta den studentexamen som avses i 5 § landskapslagen om utbildning efter grundskolan (ÅFS 52/1997) i landskapet Åland sköts av den i studentexamensförordningen (FFS 1000/1994) nämnda studentexamensnämnden. För denna uppgift kan nämnden anlita personal vid läroinrättningar i landskapet, vilket innebar att det inte blev aktuellt att fördela kostnaderna mellan riket och landskapet.
- *RPF om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000).* Förordningen ersatte den tidigare förordningen om handhavande av beredskapsuppgifter inom befolkningsskyddet i landskapet Åland (140/ 1988). Enligt förordningen handhas de förberedande förvaltningsuppgifter inom befolkningsskyddet som enligt lagen om befolkningsskydd (438/58) och förordningen om befolkningsskydd (237/59) ankommer på länsstyrelsen i landskapet Åland av länsstyrelsen och Ålands landskapsstyrelse gemensamt. I förordningens 6 § stadgas att kostnaderna för fullgörandet av de i 1 § nämnda förvaltningsuppgifterna betalas dels av landskapets ordinarie medel, dels av statens medel, beroende på vilken myndighet som enligt denna förordning och med stöd av den utfärdad arbetsordning skall dra försorg därom.

Med stöd av 1991 års självstyrelselag (1144/1991) har t.o.m. år 2003 sammanlagt 24 st. s.k. överenskommelseförordningar utfärdats, varav 3 st. senare upphävts.

6.3 Överföring av förvaltningsuppgifter efter 1993

6.3.1 Överföring av förvaltningsuppgifter från landskapet till riket

En övervägande majoritet av förvaltningsuppgifter som har överförts till riket är anknutna till riksomfattande system vars skötande i landskapets regi inte har ansetts vara ändamålsenliga och där riksmyndigheternas system är så utvecklade att stordriftsfördelar är påfallande. Enligt gällande praxis har det under förberedelserna av överföringar avtalats om kostnadsansvaret, vilket har varit ett praktiskt sätt att sköta uppgifterna. Sådana uppgifter har varit:

- *F om skötseln i landskapet Åland av vissa ärenden enligt förordningen om radioanläggningar (993/1993).* Landskapet ersätter kostnaderna enligt avtal med Teleförvaltningscentralen.
- *skötsel av vissa ärenden som gäller bostadsbidrag där Folkpensionsanstalten sköter utbetalningar (1557/1994).* Kostnaderna för ärendet regleras enligt avtal med Folkpensionsanstalten och landskapstyrelsen.
- *Enligt F om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande kommunala folkomröstningar i landskapet Åland (375/1999),* upprättas och sköts av befolkningsregistercentralen enligt vad Ålands landskapsstyrelse och Befolkningsregistercentralen närmare avtalar, det rösträtsregister som avses i 8 § landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (ÅFS 39/1970). Befolkningsregistercentralen sköter härvid de uppgifter som ankommer på valregistermyndigheten. Befolkningsregistercentralen sköter även de uppgifter som enligt 8 § landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (Ålands författningssamling 20/1998) ankommer på valregistermyndigheten. För de omkostnader som verkställigheten av denna förordning orsakar Befolkningsregistercentralen skall landskapet betala ersättning på det sätt som landskapsstyrelsen och Befolkningsregistercentralen närmare avtalar. Likaså ersätter landskapsstyrelsen länsstyrelsen för de faktiska kostnader som föranleds av uppgifterna som valregistermyndighet. Kostnaderna för ärendet regleras enligt avtal med befolkningsregistercentralen och länsstyrelsen.
- *RPF om fastställande, uppbörd och redovisning av skogsvårdsavgifter i landskapet Åland (839/2002).* Enligt förordningen skall rikets skatteförvaltning sköta de förvaltningsuppgifter som hänför sig till beräkningen av den skogsvårdsavgift som varje skogsägare skall betala samt till uppbörden och redovisningen av skogsvårdsavgifter i landskapet Åland. Skatteförvaltningen ersätts för kostnaderna för fastställande, uppbörd och redovisning av skogsvårdsavgifterna i enlighet med vad landskapsstyrelsen och skattestyrelsen tillsammans överenskommer. Kostnaderna för ärendet regleras enligt avtal med skattestyrelsen.

Det finns också exempel på förordningar där man inte har kommit överens om kostnaderna.

- Med *F om upphävande av förordningen om allmän rättshjälpsverksamhet i landskapet Åland (360/1998)* överfördes rättshjälpen år 1998 till staten. De ordinarie tjänsteinnehavarna vid rättshjälpsbyrån i landskapet Åland utnämndes till motsvarande tjänster vid den statliga rättshjälpsbyrå som inrättades i landskapet. Förändringen är inte relevant för avräkningsdiskussionen då kommunerna, liksom i riket, tidigare bekostade rättshjälpsverksamheten. Landskapsstyrelsen upprätthöll rättshjälpsverksamheten på basis av ett avtal med kommunerna.
- Sjöfartsverket handhar enligt *RPF 253/1998; gällde till utgången av år 2000 – förnyad genom RPF 1266/2000*, utvärderingen av sjöfartsutbildningen i landskapet Åland till den del utbildningen med stöd av bestämmelserna i 1978 års internationella konvention angående normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (Fördr S 22/1984) förutsätter detta.

6.3.2 Överföring av förvaltningsuppgifter från riket till landskapet

I fem förordningar har uppgifter i samtycke med Ålands landskapsstyrelse överförts till landskapet. Tre av dem är anknutna till anordnandet av valförrättning. Enligt förordningarna förordnades personer som var anställda hos Posten på Åland till valförrättare på de postkontor som fungerade som förhands- och /eller röstningsställe i respektive val i landskapet Åland. Justitieministeriet har mot ersättning anlitat Postens lokaler och personal.

- *F om skötseln i landskapet Åland om vissa uppgifter enligt lagen om riksdagsmannaval och kommunala vallagen (1362/1992), upphävd genom F 668/1996.*
- *F om allmänna förhandsröstningsställen i landskapet Åland vid riksdagsvalet och Europaparlamentsvalet år 1999 (64/1999).*
- *RPF om ett allmänt förhandsröstningsställe i landskapet Åland vid kommunalvalet år 2000 (739/2000).*

Stödet till mindre gynnade områden – LFA-stödet – ansågs efter anslutningen till Europeiska Unionen vara av sådan inkomststödskaraktär att det inordnades under rikets ansvar med hänvisning till självstyrelselagens 27 § 15 punkten där styrande av priset på lantbruksprodukter betecknas som riksbehörighet. Stödet administrerades och finansierades av riksmyndigheterna under hela perioden 1995 – 1999. Vid planeringen av programperioden 2000 – 2006 ansåg Ålands landskapsstyrelse att stödformen i dess nya utformning var av sådan struktur- och miljökaraktär att

stödförmen skulle vara åländsk behörighet enligt självstyrelselagens 18 § 15 punkt.

Förändringen i och med den nya programperioden medförde att det utfärdades överenskommelseförordning (*RPF om skötseln av de uppgifter i landskapet Åland som hör till utbetalningsstället för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket*) (EUGFJ; F 1004/2001), där det stadfästas att jord- och skogsbruksministeriet är det utbetalningsställe som avses i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, medan Ålands landskapsstyrelse är ett sådant annat organ som avses i art. 1.4 a i kommissionens förordning (EG) nr 2245/1999 och sköter de mesta av utbetalningsrutinerna samt kontrollerna. Landskapsstyrelsen skall enligt överenskommelseförordningen svara för kostnaderna enligt avtal som tecknades med jord- och skogsbruksministeriet. Totalt beräknas landskapets utgifter för ersättningarna på årsnivå uppgå till ca 300.000 mark initialkostnaderna obeaktade.

Från och med år 2001 finansieras den nationella andelen helt och hållet från landskapets budget. Finansieringsplanen för stödförmen är enligt följande:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ls-andel	9,1*	10,5	10,6	10,5	10,5	10,2	9,8
EU-andel	7,1	5,7	5,6	5,7	5,7	6,0	6,4

* Andelen delades lika mellan landskapet och staten.

Den åländska parten anser att landskapet genom förändringen har vållats merutgifter om sammanlagt över 66,6 miljoner mark för stödutbetalningar som inte motsvarats av förändring av avräkningsgrunden var till kommer kostnaderna för administrationen.

VATT har begärt jord- och skogsbruksministeriets utlåtande om ärendet. Enligt remissvar till VATT anser jord- och skogsbruksministeriets att det inte skulle föreligga grund för att inrymma kompensationsbidraget (dess nationella del) eller de skötselersättningar som betalas på basen av överenskommelseförordningen i betraktelsen av avräkningsgrunden för utjämningsbeloppet. Uppgifterna ankommer inte efter nyfördelning av behörighetsområdena på riket och de tjänar landskapets egen fördel. Deltagandet i ifrågavarande stödssystem är frivilligt för landskapet. Dessa EU-delfinansierade system är analoga med program som finansieras genom strukturfonder (ESF, ERUF) inom andra förvaltningsgrenar. Dessa andra system har inte inrymts i betraktelsen av avräkningsgrund för utjämningsbelopp.

Enligt 27 § 14 p. självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörigheten om luftfart. Landskapsmyndigheternas önskan att säkerställa flygförbindelse även till Sverige har resulterat i att RPF om allmän trafikplikt i lufttrafiken mellan Mariehamn och Stockholmsområdet (25/2001) utfärdats. Förordningen ger möjlighet för landskapet att ge marknadsstöd till det företag som skött flygtrafiken mellan Mariehamn

och Stockholm. Härigenom har landskapsstyrelsen övertagit kostnader för trafik som har riksintresse.

6.3.3 Övriga förordningar

Under perioden 1993 - 2002 har det utfärdats fem förordningar angående överföring av fastigheter från riket till Ålands landskapstyrelse. Enligt motiveringar av nedanstående förordningar har överlåtelsen inte medfört varken kostnader för staten eller krav på kostnadskompensation från Ålands landskapstyrelses sida.

- *F om överföring av Eckerö post- och tullhusfastighet till landskapet Åland (2.8.1994)*
- *F om överlåtelse av en fastighet till landskapet Åland (769/1995) (Solkulla i Godby)*
- *F om överföring av Kastelholms slott, Vita Björn, Lotsstugan på Prästö och Lemböte kapell till landskapet Åland (1623/1995)*
- *F om överlåtelse av Lemströms kanal till landskapet Åland (994/1997)*
- *F om överföring av fastigheten Österbo till landskapet Åland (7.11.2002)*

6.3.4 Övriga ärenden

Utöver överenskommelseförordningar har de åländska deltagarna i utredningen tagit upp övriga ärenden som efter 1993 har vållat extra kostnader för Ålands landskapstyrelse och som de anser berättiga till en förhöjning av avräkningsgrunden.

6.3.4.1 Barnbidrag

I och med den nya självstyrelselagen överfördes lagstiftningsbehörigheten beträffande barnbidrag till landskapet. Denna kostnad var sålunda beaktad då beslutet om 0,45 som avräkningsgrund fattades i och med antagandet av självstyrelselagen. Kostnaderna för barnbidrag uppgick för år 1993 till 25 850 000 mark.

År 1994 reviderades familjepolitiken så att de familjepolitiska avdragen slopades i inkomstbeskattningen och barnfamiljer gavs direkt ekonomiskt stöd genom att barnbidraget höjdes. Samtidigt dirigerades stödet i högre grad till familjer med många barn. Reformen medförde att landskapets kostnader för barnbidrag steg från år 1993 till år 1994 med drygt 16,3 miljoner mark. Samtidigt steg dock avräkningen i anledning av slopade avdrag, utgående från beräkningar i budgetpropositionen för år 1994, med drygt 1,8 miljoner mark år 1994 och med ca 2,5 miljoner mark på årsbasis.

Sammantaget medförde reformen enligt de åländska representanterna i utredningen sålunda en överföring av nettokostnader från statens behörighetsområde till landskapets om ca 13,8 miljoner mark eller om den sänkning av barnbidragets nivå som dock inte genomfördes på Åland i samband med statens första tilläggsbudget för år 1995 beaktas drygt 10 miljoner mark. I sammanhanget konstaterar de åländska representanterna att landskapets behörighet att dimensionera de sociala förmånerna begränsats genom 44 § 2 mom. SjL enligt vilken lagtinget när budgeten fastställs skall sträva efter att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket.

VATT anser att det i det här fallet inte är frågan om sådan överföring av statens behörighet som avses i självstyrelselagens 47 §.

6.3.4.2 EU-administrationen

Från den åländska sidan framhålls det att genom Finlands anslutning till Europeiska unionen och lagtingets bifall till anslutningsfördraget förändrades förutsättningarna för landskapets förvaltning på ett sätt som inte kunde förutses under beredningen av självstyrelselagen. Landskapet ålades inom sin lagstiftningsbehörighet motsvarande förpliktelser att implementera EG:s rättsakter som staten. Förändringen belastade förvaltningsapparaten och de initiala svårigheterna var stora såväl beträffande arbetsmängden som beträffande formerna för hur arbetet skulle bedrivas. Anslutningen föranledde en ändring av självstyrelselagen i avsikt att klargöra hur ärenden som gäller Europeiska unionen och som berör landskapet skall beredas (FFS 1556/1994, ÅFS 5/1995).

Till följd av förpliktelserna har landskapet varit nödsakat att anpassa och bygga ut förvaltningen för att kunna handlägga ärendena på ett tillfredställande sätt. Merkostnaderna till följd av detta har inte beräknats men det kan konstateras att åtminstone sju nya tjänster tillkommit till följd av de krav på att hantera ärenden i anslutning till beredningen av EG - rättsakter. Kostnaderna för dessa uppgick år 2001 till över 2 miljoner mark. I detta belopp har inte beaktats tillkommande kostnader för utrymmen, resor m.fl. kringkostnader. Obeaktat är även de merkostnader som uppstått i form av utökad arbetsmängd för övriga tjänstemän men som dock inte föranlett att en särskild tjänst inrättats för just EU-administrationen utan tilläggsarbetet har mer allmänt lett till en utökning av förvaltningen. I beloppet har heller inte beaktats de merkostnader som administrationen av strukturfondsmedlen och stöden ur garantifondens medel föranlett.

I samband med diskussionerna kring utvidgningen av Ålands behörighet vid EU-ärenden har det inte enligt justitieministeriet framhållits krav på kompensation av de extra kostnader som tillfaller Ålands landskapsstyrelse. Enligt justitieministeriet kan en sådan fråga teoretiskt sett tas upp. Det är dock enligt deras uppfattning osannolikt att i belysningen av detaljmotiveringar för självstyrelselagen, 47 § 3 mom. kan tillämpas i fallet av landskapets EU-administration.

6.3.4.3 Statistikinsamling

De åländska representanterna i utredningen framhåller att enligt den nu gällande självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörigheten beträffande ”statistik om förhållandena i landskapet” (SjL 18 § 24 p.) medan riket har lagstiftningsbehörigheten beträffande ”statistik för rikets behov”. Som tidigare konstaterats i utredningen följer i allmänhet fördelningen av förvaltningsbehörigheten fördelningen av lagstiftningsbehörigheten. Beträffande statistikområdet har lagstiftaren dock ansett det motiverat att inta vissa särregler så att ”statistiska uppgifter för rikets behov som en landskapsmyndighet har tillgång till på begäran skall tillhandahållas riksmyndigheterna” samt att ”insamlandet av statistiska uppgifter för landskapets behov skall ske i samarbete med de riksmyndigheter saken gäller”(SjL 23 § 1 p och 2 p.). Därtill skall ”statistiska uppgifter om förhållandena i landskapet som en riksmyndighet har tillgång till på begäran tillhandahållas behöriga myndigheter i landskapet”.

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) är offentlig statistikmyndighet i landskapet sedan den 1 januari 1994 (ÅFS 116/1993). Efter det att även statistiklagen för landskapet Åland (ÅFS 42/1994) trätt i kraft upprättades ett ramavtal om samarbete mellan ÅSUB och Statistikcentralen i syfte att undvika dubbelarbete. Inom de olika statistikområdena upprättas därefter särskilda avtal där man närmare överenskommer om insamling och överföring av statistiska uppgifter. I avtalen som parterna förhandlar årligen godkänns principerna för prissättning vid utbyte av material mellan Statistikcentralen och ÅSUB.

Från den åländska sidan framhålls att ÅSUB har efter att den nya självstyrelselagen trädde ikraft övertagit insamlingen av uppgifter för flera statistikområden från Statistikcentralen i enlighet med dessa överenskommelser. Områden som ÅSUB övertagit statistikinsamlingen för är bl.a. inkvarterings-, turist-, löne-, hyres-, utbildnings- och kulturstatistik samt kommunalekonomi. De merkostnader som ÅSUB har för insamlingen kan uppskattas till ca 750.000 mark per år för vilket ingen ersättning erhålles. Däremot erhåller Statistikcentralen i allmänhet ersättning för uppgifter som de insamlar och som vidareförmedlas till ÅSUB. Med beaktande av de avgiftsfria uppgifterna, främst urval till hyresstatistiken och vissa företagsuppgifter, som Statistikcentralen lämnar, kan ÅSUB:s nettokostnader för samarbetet uppskattas vara något lägre än angivna 750.000 mark.

6.4 Sammanfattning

Vid genomgången av förvaltningsförändringarna kan konstateras att landskapet i nästan samtliga fall varit den pådrivande parten. Detta är naturligt med beaktande av att landskapets företrädare är närmare de konkreta problemen och de politiska påtryckningarna för att åstadkomma förbättringar, oberoende av den faktiska fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, riktas mot landskapsstyrelsen och lagtinget. Mot den här bakgrunden kan även det faktum att landskapet påtagit sig förvalt-

ningsuppgifter utan kompensation förstås. För rikets myndigheter har det i praktiken mindre betydelse om de ur deras synvinkel marginella frågorna kan lösas eller inte och det är därför förståeligt att statens myndighet i samband med förändringar i arbetsfördelningen tillsett att få kompensation för sina kostnader för de åtaganden de erhåller på basen av överenskommelseförordningar. Den förändring av den statliga förvaltningskulturen med mer resultatrelaterad styrning som fåtts till stånd sedan beredningen av den nya självstyrelselagen har härvid bidragit till att statens myndigheter strävar efter att få sina kostnader för åländska ärenden kompenserade inom ramen för sina egna budgetanslag i stället för att hänskjuta saken till en justering av avräkningen.

Systemet med överenskommelseförordningarna har under senare år därför ofta utformats så att i dem anges den part som svarar för kostnaderna och / eller som betalar ersättning till den myndighet som sköter verkställigheten av den ifrågavarande uppgiften enligt vad som landskapsstyrelsen och myndigheten avtalar. Detta har varit ett praktiskt och transparent sätt att sköta de ekonomiska konsekvenserna av överföringar. Det är också avsevärt enklare än att ändra avräkningsgrunden.

Utgående från de under kapitlet behandlade förändringarna av fördelningen har de åländska medlemmarna i gruppen framhållit att landskapets merkostnader på årsnivå enligt läget år 2001 uppgår till ca 27 miljoner mark.

Liksom beträffande förändringarna i statsbokslut, vilka behandlas under kapitel 5, kan det konstateras att effekterna på avräkningsgrunden av de förändringar som ägt rum sedan beslut fattades om den nya självstyrelselagen inte upptagits till behandling.

7 De statliga överföringarna enligt självstyrelselagen – det finansiella utfallet

7.1 Utveckling av överföringar enligt den gamla och nya självstyrelselagen

Överföringar enligt den förra självstyrelselagens finansieringssystem framgår av tabell 7.1 nedan. Beloppen anges enligt det basår som den ordinarie utjämningen avser och för de extraordinarie anslagens del det år då beslutet i Ålandsdelegationen stadfästs av Republikens President. Inom parentes anges beloppen enligt kassapincipen i statsbokslutet. Avvikelserna mellan beloppen i tabell 7.1 beror således på att då förskotten varit otillräckliga har slutregleringen av avräkningen påförts det år i statens budgethushållning då utbetalningen skett. På motsvarande sätt åskådliggör beloppen enligt basår den slutliga överföringen för respektive år medan beloppen inom parentes anger hur överföringarna betalats ut och belastats statsbudgeten.

Tabell 7.1: Budgetanslag som tilldelats självstyrelsemyndigheterna innan reformen av självstyrelselagen trädde i kraft (Mmk)

År	Ordinarie utjämning		Extraordinarie anslag		Sammanlagt	
1973	52,9	(59,0)	12,4	(0,0)	65,3	(59,0)
1974	72,7	(74,1)	0,0	(2,9)	72,7	(77,0)
1975	97,0	(95,8)	6,1	(7,1)	103,2	(102,9)
1976	111,7	(115,5)	26,2	(16,8)	137,9	(132,3)
1977	138,2	(144,4)	6,2	(19,0)	144,4	(163,4)
1978	159,3	(169,0)	26,6	(27,1)	185,9	(196,1)
1979	169,8	(189,3)	9,7	(7,4)	179,5	(196,7)
1980	207,8	(220,4)	14,7	(24,5)	222,5	(244,9)
1981	240,6	(235,0)	4,0	(4,0)	244,6	(239,0)
1982	250,9	(266,0)	0,5	(0,5)	251,4	(266,5)
1983	282,0	(283,0)	0,0	(0,0)	282,0	(283,0)
1984	325,6	(330,0)	4,1	(4,1)	329,8	(334,1)
1985	334,6	(346,5)	2,9	(2,9)	337,5	(349,4)
1986	379,3	(369,4)	0,0	(0,0)	379,3	(369,4)
1987	418,4	(418,2)	23,2	(8,2)	441,6	(426,4)
1988	428,8	(440,0)	4,3	(13,0)	433,1	(453,0)
1989	460,8	(439,0)	0,0	(6,3)	460,8	(445,3)
1990	562,5	(500,0)	5,6	(5,6)	568,1	(505,6)
1991	665,3	(690,0)	30,1	(31,8)	695,3	(721,8)
1992	723,5	(662,6)	1,7	(0,0)	725,2	(662,6)

Källa: Landskapsstyrelsens berättelser och statsboksluten för åren 1973 - 1992.

Utanför finansieringssystemet enligt självstyrelselagen fanns en i sammanhanget relativt marginell överföring till de åländska kommunerna som ersättning för bort-

fall av sjömansskatt om sammanlagt 26,8 miljoner mark i löpande priser samt ett mindre transportstöd om sammanlagt 7,5 miljoner mark.

Överföringarna enligt självstyrelselagen under det nya finansiella systemet presenteras i tabell 7.2 enligt samma princip som ovan, dvs. både enligt basår och inom parantes även enligt kassapincipen. Avräkningen verkställs ett år i efterskott medan skattegottgörelsen fastställs och utbetalas efter att beskattningen har slutförts, dvs. två år i efterhand. Extra anslaget stadfästes och utbetalades år 1999. Siffrorna i tabellen avviker årsvis beroende på underlaget för förskottsutbetalningar och den slutliga avräkningen.

Tabell 7.2: Överföringar enligt självstyrelselagen (Mmk, löpande priser)

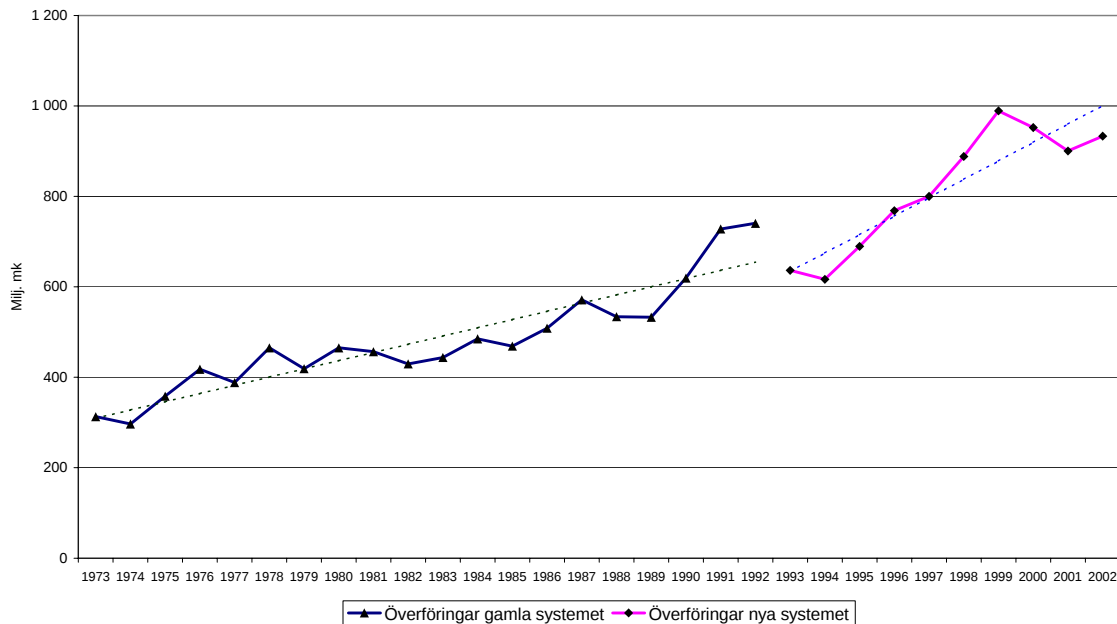
År	Avräkning		Skattegottgörelse		Extra anslag		Sammanlagt	
1993	586,6	(599,9)	49,6				636,3	(599,9)
1994	582,4	(671,7)	41,2				623,6	(671,7)
1995	660,3	(643,4)	43,8	(49,6)			704,1	(693,0)
1996	737,5	(765,8)	51,8	(41,2)			789,3	(807,0)
1997	775,5	(766,0)	56,1	(43,8)			831,6	(809,8)
1998	870,0	(831,5)	66,6	(51,8)			936,7	(883,3)
1999	959,1	(1 006,0)	53,6	(56,1)	42,7	(42,7)	1 055,3	(1 104,8)
2000	1 010,2	(985,1)	40,2	(66,6)			1 050,3	(1 051,7)
2001	947,8	(988,2)	70,4	(53,6)			1 018,3	(1 045,7)
2002	972,7	(936,4)	99,0	(40,2)			1 071,7	(976,6)

Källa: Av Presidenten stadfästa beslut rörande avräkning, skattegottgörelse och extra anslag samt statsboks slutet för åren 1993 - 2002.

Enligt statens bokslut för år 2003 var överföringarna följande: avräkningen 979,8 mmk och skattegottgörelsen 70,4 mmk. Den slutliga avräkningen för år 2003 blev 945,5 miljoner mark.

Vid övergången till det nya finansieringssystemet inträffade en stor nedgång i överföringarna enligt självstyrelselagen. Från och med år 1995 ökade statens inkomster i snabb takt vilket ledde till motsvarande ökning i överföringar till landskapet. Främst till följd av att staten åren 1998 - 2000 hade stora inkomster från avyttring av aktier var avräkningsbeloppen höga för dessa år för att under de övriga åren i stort sett sammantaget följa utvecklingen enligt det gamla systemet. Med beaktande av bl.a. vidtagna och aviserade skattesänkningar kan nivån på överföringarna förväntas sjunka något varvid förutsätts att statshushållningens balans bibehålls även framöver och att någon omfattande avyttring av statsegendom inte vidtas. Utvecklingen av överföringar enligt 1993 års prisnivå framgår av figur 7.1.

Figur 7.1: Utveckling av överföringar enligt självstyrelselagen 1973 - 2002 (Mmk, 1993 års prisnivå).



7.2 Avräkningsbeloppet

Principen för revisionen av lagen var att avräkningsbeloppet skulle motsvara den skattefinansiella utjämnningen som enligt den tidigare lagen utgick till landskapet i form av ordinarie och extraordinarie anslag. Utgångspunkten var att Ålands landskapsstyrelse skulle få ungefär lika stora anslag som i det gamla systemet. I *regeringspropositionen* sägs det att "avräkningsbeloppets bindning till statsbokslutet innebär att beloppets storlek följer kostnadsutvecklingen inom statekonomin". Under riksdagsbehandlingen av lagen framgår av statsutskottets skrivelse till grundlagsutskottet att "ökningen av landskapets ekonomiskpolitiska beslutsbehörighet innebär inte att landskapet kunde utvidga spelrummet inom sin utgiftsstat eller att landskapet kunde disponera en väsentlig större del av statens inkomster än i genomsnitt före reformen."⁶⁹

I *regeringspropositionen* sades att i och med det nya systemet bör det årliga avräkningsbeloppet vara dimensionerat så att det även täcker de återkommande större satsningarna och investeringarna, vilket enligt det då gällande systemet finansierades med extraordinarie anslag. Det konstaterades vidare att systemet skulle innebära en ökning av överföringarna till självstyrelsen om ca 135 miljoner mark vid en jämförelse med år 1989 och ökningen motiverades bl.a. med skillnader i samhälls-

⁶⁹ 1990 rd. Statsutskottets skrivelse till Grundlagsutskottet 1.2.1991

ekonomin på Åland och i riket vilket gjort att utjämningarna varit låga de senare åren samt att förslaget innebar ökade utgifter för landskapet.

Det kan även konstateras att statsutskottet i sitt utlåtande till grundlagsutskottet diskuterade kring regeringens motivering och konstaterade att *”det finns många orsaker till en ökning om 135 miljoner mark av de kalkylerade inkomsterna som anförs i propositionens motiveringar. Skillnaden uppstår genom jämförelsen med år 1989 då statens inkomster ökade kraftigt, budgeten belastades av åtgärder i syfte att främja sysselsättningen, investeringar i forskning och teknik samt andra jämförbara utgifter. Samtidigt var investeringarna i motsvarande behov på Åland små till följd av högkonjunkturen. Enligt den gällande självstyrelselagen skulle dessa ackumulerade behov finansieras med s.k. extraordinarie anslag, men denna möjlighet står inte längre till buds då den nya självstyrelselagen träder i kraft. Den härav orsakade förlusten uppgår till ca 30 miljoner mark per år. I det föreliggande lagförslaget överförs förvaltningsuppgifter från staten på landskapet med en kostnadseffekt om ca 30 miljoner mark per år.”*

Vid fastställandet av avräkningsgrunden övervägdes enligt vilken procentsats den skattefinansiella utjämningen skulle knytas till slutsumman i bokslutet. Till övriga delar gavs i målsättningarna för reformen inga exakta preciseringar av i vilken mån inkomstöverföringarna under den tidigare och den nuvarande självstyrelselagen skulle motsvara varandra. Riksdagen godkände regeringens förslag om avräkningsprocentens storlek på 0,45 % av statens inkomster med undantag för upptagna nya statslån dock så att möjligheten till extra anslag infördes.

7.3 Skattegottgörelse

Gränsen för när skattegottgörelse skall betalas ut har överskridits under alla de år som självstyrelselagen varit i kraft. På grund av den praxis som tillämpas då skattegottgörelsen godkänns sker utbetalningen med en fördröjning på två år. Skattegottgörelsen för år 1993 fastställdes således till 49,6 mmk, vilket betalades ut år 1995. Ålandsdelegationen fastställde i slutet av år 2003 skattegottgörelsen för år 2002 till cirka 99 miljoner mark (16,65 miljoner euro) vilket utbetalas under år 2004.

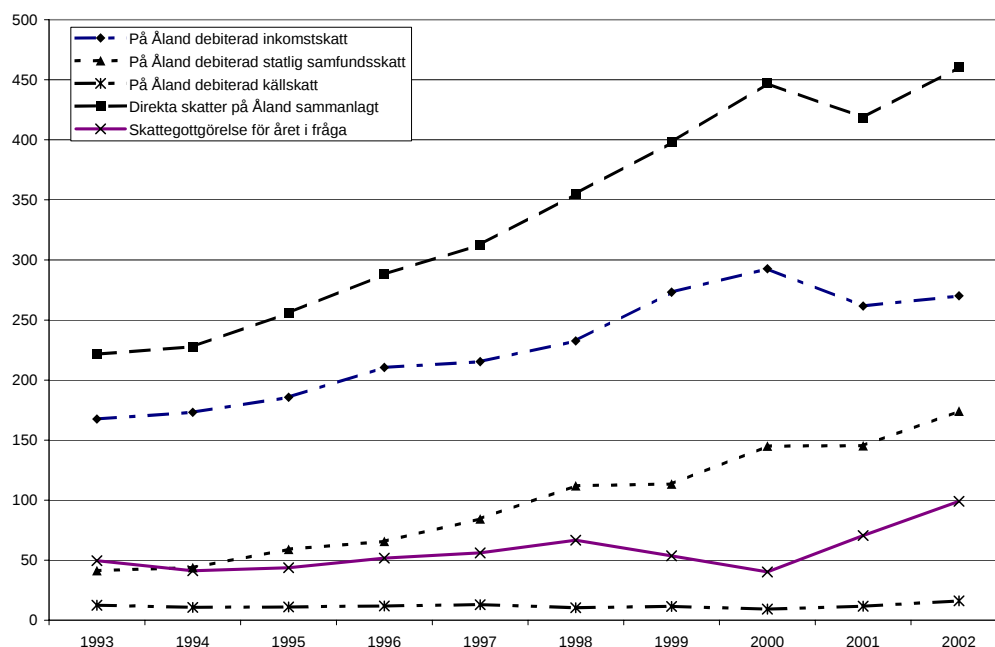
Skattegottgörelsen bygger på fyra typer av debiterade skatter: statsskatt, samfundsskatt, källskatt för begränsat skattskyldiga och löntagare från utlandet, samt källskatt på ränteinkomster.

- 1) Statsskatt: Landskapets procentandel har under åren 1993 - 2002 varierat mellan 0,55 och 0,59 procent av den debiterade skatten i hela landet.
- 2) Samfundsskatt: Av tabellen och figuren nedan framgår att Ålands andel av den influtna samfundsskatten har minskat under observationsperioden 1993-2002, från cirka 1,4 procent av medeltalet för hela landet år 1993 till 0,76 procent av

den samfundsskatt som influtit i hela landet år 2002. Trots det var den del av samfundsskatten som tillkommer staten motsvarande över 174 miljoner mark år 2002.

- 3) Källskatt för begränsat skattskyldiga och löntagare från utlandet: Sedan det nya finansiella systemet trädde i kraft har också utländska löntagare betalat källskatt. (Från det totala debiterade skattebeloppet har avdragits kommunernas andel, d.v.s. 40 procent.)
- 4) Källskatt på ränteinkomster, av vilken Ålands andel år 2002 uppgick till 0,58 procent.

Figur 7.2: Skattegottgörelsen till Åland och de skatter som ligger till grund för gottgörelsen 1993 – 2002 (löpande priser, miljoner mark).



Tabell 7.3: Ålands samfundsskatt i relation till det totala influtna beloppet av samfundsskatt i hela landet 1993–2002 (Mmk).

Samfundsskatt	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Åland	41	44	59	66	84	112	113	145	145	174
Hela landet	2 966	4 746	6 896	8 630	12 264	14 784	20 598	27 396	20 958	22 975
Ålands andel (%)	1,40	0,93	0,86	0,76	0,69	0,76	0,55	0,53	0,69	0,76

Källa: Ålandsdelegationens beslut angående skattegottgörelsen

7.4 Extra anslag

Ålands lagting gjorde år 1997 en framställning hos Ålandsdelegationen om beviljande av extra anslag för finansiering av en utbyggnad av elförbindelserna från Sverige till Åland. Republikens president stadfäste 19.2.1999 Ålandsdelegationens beslut om ett anslag på 42,7 miljoner mark, så att summan motsvarar högst 40 procent av de godtagbara investeringskostnaderna.

7.5 Särskilda bidrag

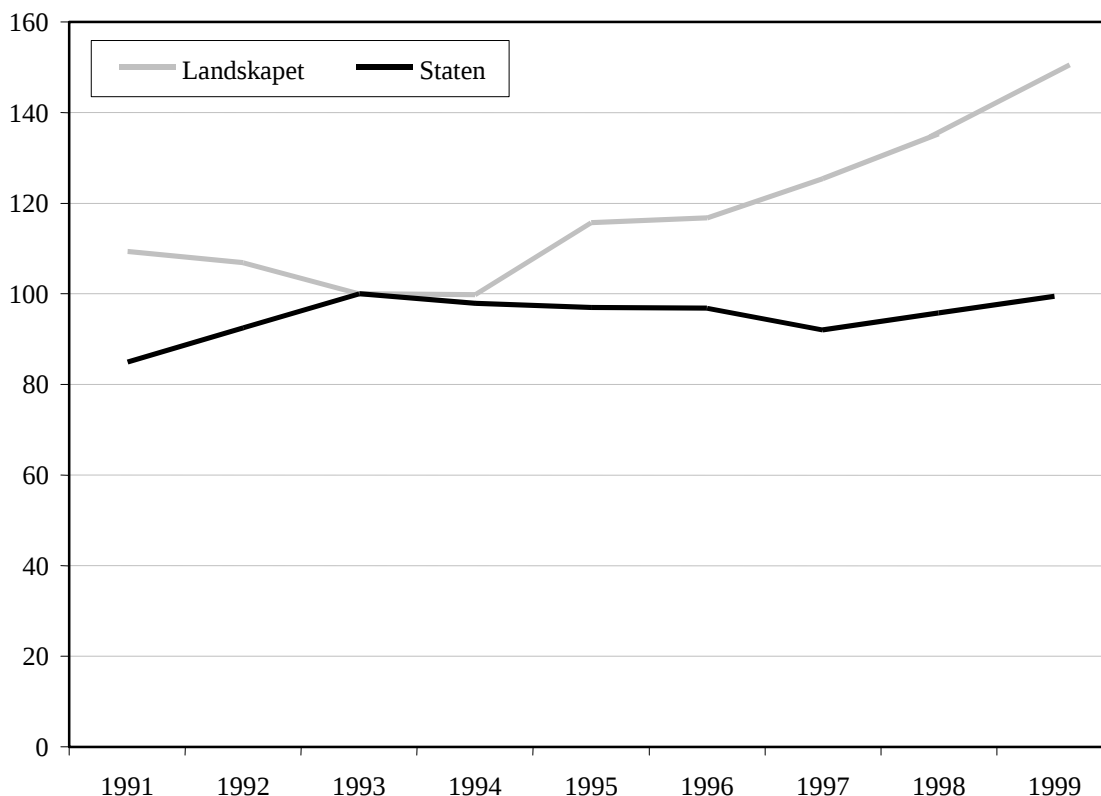
Fram till slutet av år 2003 har inga särskilda bidrag beviljats.

8 Den åländska offentliga sektorns utveckling

8.1 Den allmänna utvecklingen

Det mest påfallande under 1990-talet har varit tillväxten inom den offentliga sektorn såväl absolut som i relation till den privata sektorn på Åland. Den åländska ekonomin härbärgerar en förhållandevis stor och skyddad tjänstesektor, nämligen den offentliga⁷⁰, som därtill under de senaste åren expanderat snabbt. Som framgår av figur 8.1 nedan har utvecklingen inom den offentliga sektorn på Åland avvikit betydligt från riksmönstret, särskilt sedan 1994. Utvecklingen har lett till att sektorns sysselsättningsandel på Åland passerade den i Finland (exkl. Åland) år 1996.

Figur 8.1: Den offentliga sektorns budgetexpansion 1990-1999 (1993=100)

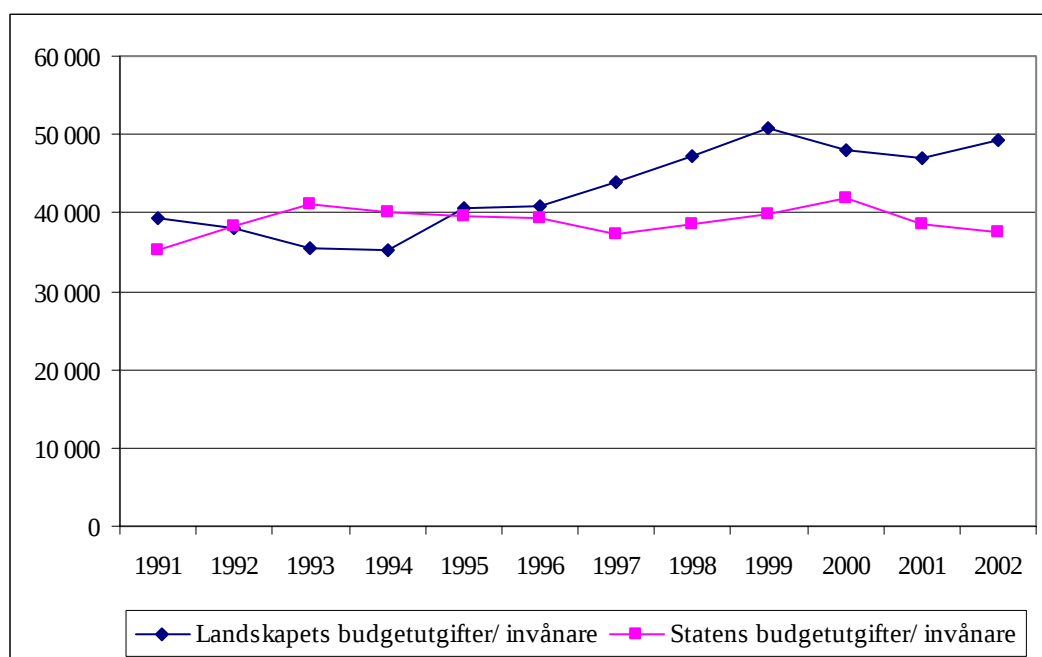


Tillväxten inom den offentliga sektorn har särskilt visat sig i en ökning av antalet offentligt finansierade arbetstillfällen, men också de övriga offentliga utgifterna (investeringar m.m.) har ökat kraftigt. Under tioårsperioden 1991-2001 har landshapsstyrelsen ökat sin budgetvolym med ca 50 procent. Motsvarande budgetex-

⁷⁰ Här definierad som landshapsstyrelse, stat och kommuner.

pansion för statens del har stannat vid drygt 30 procent.⁷¹ Som framgår av figur 8.2 nedan märks ett trendbrott åren efter introduktionen av det nya finansiella systemet 1993. Sedan mitten av 1990-talet har självstyrelsens budget per invånare klart överstigit statens och skillnaden ökade fram till slutet av 1990-talet. Observera att budgetutgifterna per invånare i sig inte är jämförbara eftersom landskapets behörighet är mycket mer begränsad än statens, vars budget också finansierar t.ex. statsskulden och försvaret medan landskapet finansierar t.ex. hälso- och sjukvården samt den utbildning efter grundskolan som i riket är kommunal. Därtill sköter landskapet bostadsfinansieringen som i riket sköts inom ramen för statens bostadsfond. Därtill påverkas statens utgifter av utvidgad 'nettobudgetering' och utvidgad internprissättning i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Nettobudgeteringen inom statsbudgeten har successivt utökats i stort sett varje år fr.o.m. år 1993. Landskapsstyrelsens budget uppgörs enligt bruttoprincipen med försumbara undantag. Det bör observeras att detta tillsammans med den avvikande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna respektive landskapet och kommunerna i hög grad försvårar jämförelsen vid granskning av framförallt konsumtionsutgifter, överföringsutgifter och totalnivån samt jämförelsen mellan rikskommuner och åländska kommuner.

Figur 8.2: Landskapsstyrelsens och statens budgetutgifter per invånare 1991 - 2002 (1993 års priser)



⁷¹ Nedanstående budgetjämförelser baseras på uppgifter hämtade från landskapsstyrelsens förslag till budget, regeringens budgetpropositioner, landskapets respektive statens bokslut samt statistisk årsbok för Finland (åren 1992-2001).

Av figur 8.2 ovan framgår att landskapets budgetutgifter per invånare kraftigt påverkades av det extra anslaget för elöverföringsförbindelsen om drygt 40 miljoner mark år 1999 och anslag för utgivande av bostadslån om drygt 41,4 miljoner mark år 2002 (enligt 1993 års prisnivå).

Under 1990-talet har den åländska offentliga sektorn ökat och de offentligt finansierade arbetsplatserna har haft en annan utveckling än den övriga ekonomin. Under perioden 1995 - 2001 stod ökningen i den offentliga sysselsättningen för 54 procent av den samlade åländska arbetsmarknadstillväxten. Offentliga sektorns andel av totala sysselsättningen ökade under samma period från 30 procent till 32,5 procent. Den offentliga sysselsättningen uppgick år 2001 därmed till över 4.900 arbetsplatser av totalt nästan 15.300 på den åländska arbetsmarknaden. Inom landskapsförvaltningen ökade personalen främst inom hälso- och sjukvårds- samt utbildningssektorn och till mindre del inom administrationen till följd av bl.a. EU-inträdet och ökade miljökrav. Inom kommunalförvaltningen kan utökningen hänföras främst till grundskoleväsendet och sociala sektorn.

8.2 Det nya finansieringssystemets betydelse

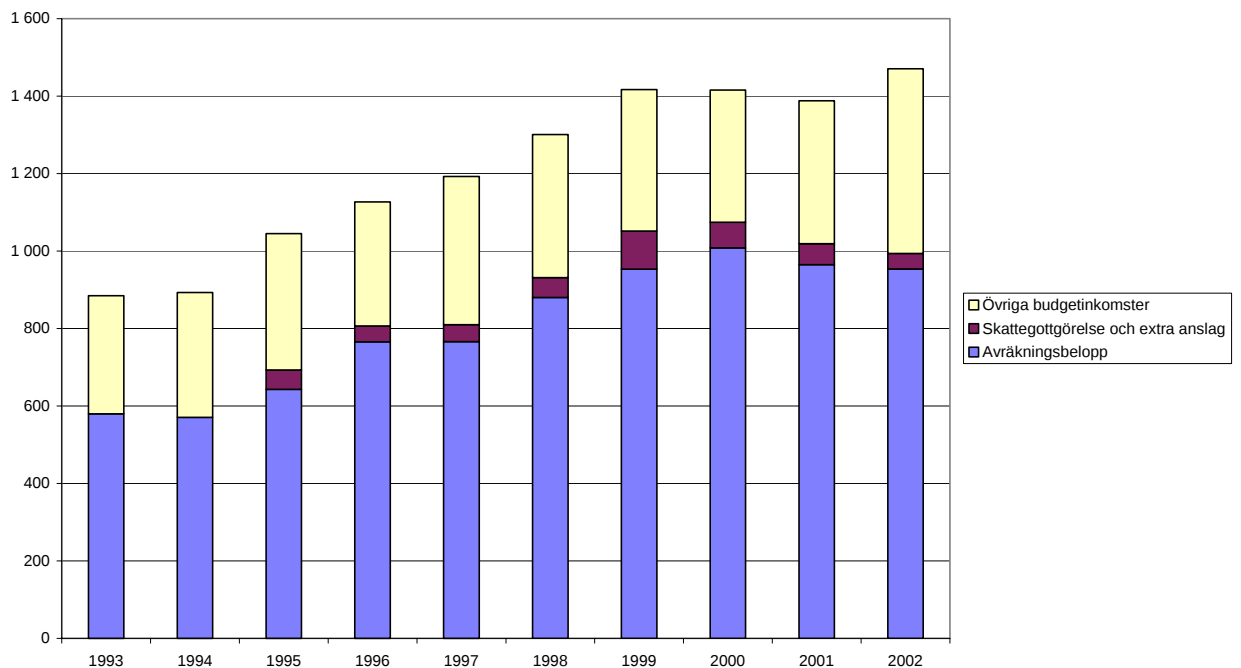
Den snabba ökningen av inkomstöverföringarna enligt självstyrelselagen har således skett jämsides med en betydande ökning av landskapsstyrelsens utgifter. Den normala kopplingen mellan den offentliga sektorns utveckling och det privata näringslivets resursbas är svag på Åland. Eftersom avräkningsbeloppet fastställs på basis av statens inkomster är det den finländska och inte den åländska ekonomin som de facto avgör hur huvuddelen av landskapets offentliga resurser utvecklas. Från år 1993, då det nya skattefinansiella utjämningsystemet infördes, fram till år 2001 har bruttoöverföringen till landskapet Åland vuxit med över 41 procent samtidigt som tillväxten inom den åländska ekonomin (och därmed i princip också basen för det statliga skatteuttaget från denna ekonomi) vuxit med ca 40 procent (enligt 1993 års prisnivå). I tabellen nedan jämförs utvecklingen av den åländska ekonomin och överföringarna till landskapet enligt självstyrelselagen från år 1993 till respektive efterföljande år. Av tabelluppställningen framgår att det är endast åren 1999 och 2000 som överföringarna till landskapet varit märkbart högre än utvecklingen av den åländska ekonomin främst till följd av att staten avyttrade större aktieposter de åren. Den höga överföringen år 1999 beror till viss del på det extra anslaget som utföll det året.

Tabell 8.1: Utvecklingen från år 1993 av den åländska ekonomin i jämförelse med överföringarna till landskapet i enlighet med självstyrelselagen (1993 års priser)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Förändring från år 1993 i BNP för Åland	11,8 %	12,5 %	18,0 %	31,1 %	37,8 %	40,0 %	42,5 %	40,1 %
Förändring från år 1993 i överföringar till landskapet	-3,1 %	8,35 %	20,7 %	25,7 %	39,6 %	55,5 %	49,7 %	41,5 %

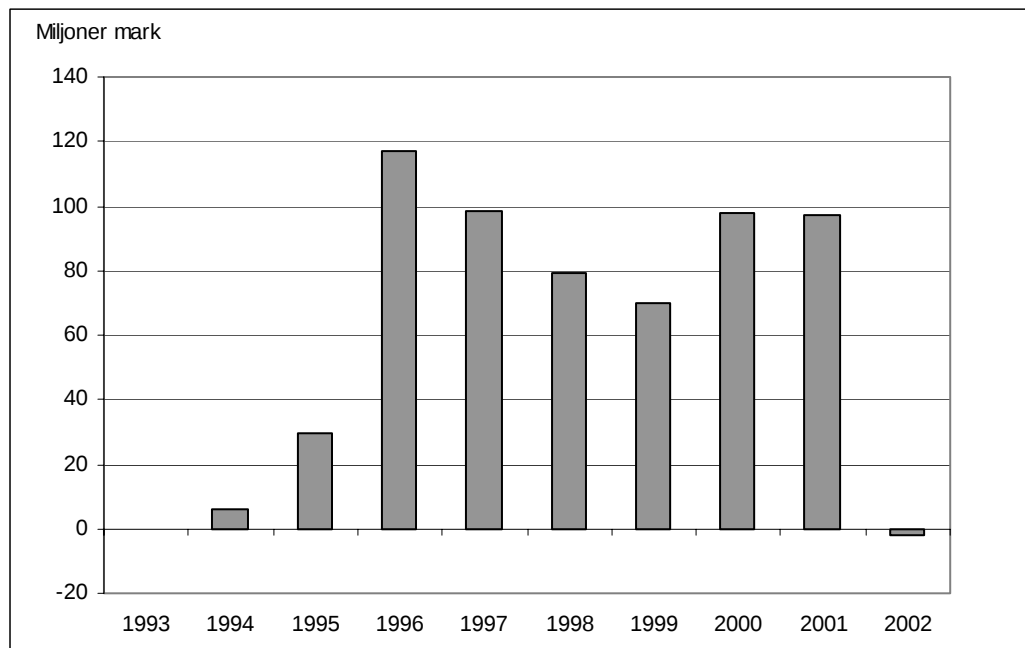
Den påtagliga tillväxten i självstyrelsemyndigheternas budget under 1990-talet finansierades av snabbt växande överföringar från staten. Övrig finansiering härrör främst från kommunala andelar och ersättningar, ränteinkomster och återbetalande av lån samt inkomster från olika typer av avgiftsbelagd verksamhet t.ex. inom sjukvårds-, utbildnings- och trafiksektorn. De statliga överföringarnas andel av landskapets budget har varierat mellan 64 procent år 1994 och 76 procent år 2000.

Figur 8.3: Landskapstyrelsens inkomstutveckling enligt budget 1993- 2002, (miljoner mark, löpande priser)



Budgetsituationen var fram t.o.m. år 1995 i balans. Det nya finansieringssystemet har under 1990-talet givit en märkbar ökning av inkomsterna och fr.o.m. år 1994 har det därför uppstått ett ackumulerat överskott. Vid utgången av år 2002 var budgeten ackumulerat i det närmaste i balans medan det för år 2003 uppstår ett ackumulerat underskott.

Figur 8.4: Utvecklingen av landskapsstyrelsens ackumulerade budgetöverskott enligt bokslut 1993 - 2002.

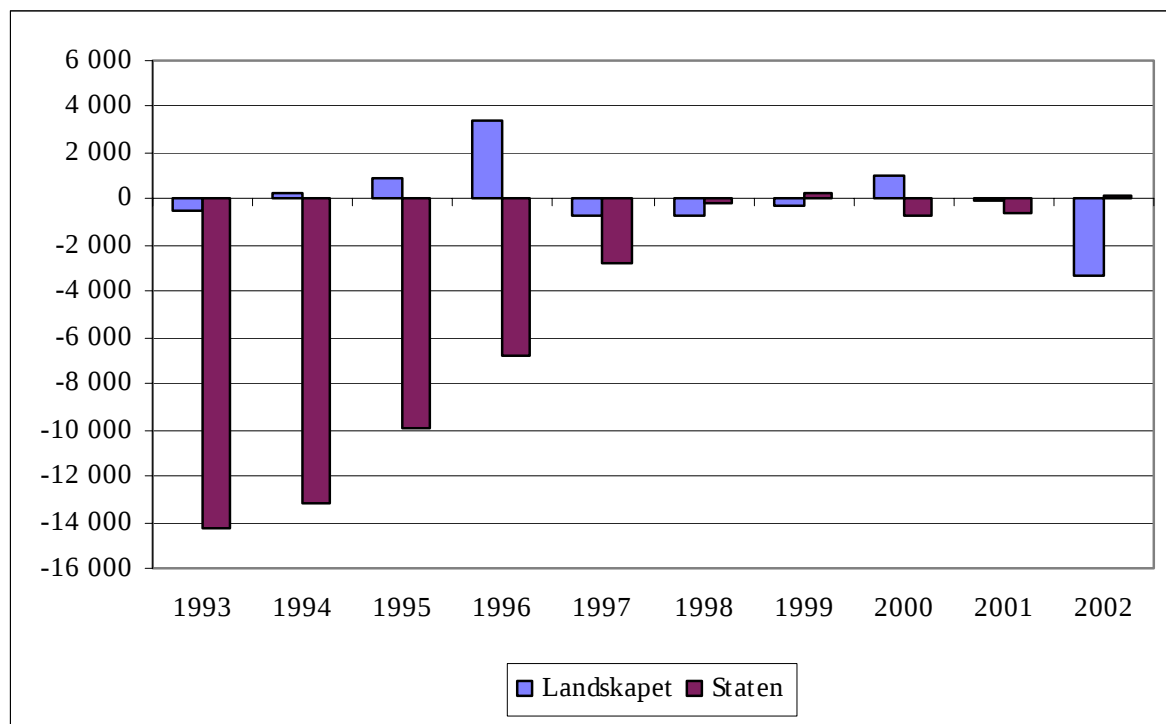


Utvecklingen har medfört en betydande likviditet⁷² inom självstyrelsens finanser. Likviditeten uppgick som högst till drygt 540 miljoner mark i bokslutet för år 2000. Därefter har likviditeten sjunkit och uppgick vid utgången av år 2003 till motsvarande drygt 371 miljoner mark (62,4 miljoner euro). Största delen av denna likviditet är dock bunden i form av reserveringar och fonder, varför det faktiska finansiella handlingsutrymmet i princip inskränker sig till de årligen ackumulerade budgetöverskotten som redovisas i figuren ovan. Det bör också noteras att huvuddelen av det sena 1990-talets överskott var öronmärkta för att fylla ett uppdämt investeringsbehov (t.ex. centralsjukhuset, undervisningslokaler, infrastrukturella satsningar m.m.) samt inte minst som en utjämnande buffert eftersom överföringarna till landskapet enligt det nya systemet frikopplats från utgiftsutvecklingen. Trots att investeringstakten varit relativt låg de senaste åren (mellan 20 och 29 miljoner mark åren 1999 - 2002) har det ackumulerade överskottet vänts till ett underskott.

Om man jämför statens och självstyrelsemyndigheternas årliga budgetsituation (d.v.s. inte ackumulerat resultat) sett i relation till innevånarunderlaget (se figur 8.5) så framkommer en betydligt mer stabil situation för landskapet än för staten som gått från mycket stora underskott i början av 1990-talet till budgetbalans först mot slutet av förra decenniet. Situationen har dock snabbt försämrats för landskapet och i bokslutet för år 2002 uppgick underskottet per invånare till drygt 3.300 mark per invånare enligt 1993 års prisnivå.

⁷² Likviditeten definieras här som finansieringstillgångarna plus de kortfristiga placeringarna.

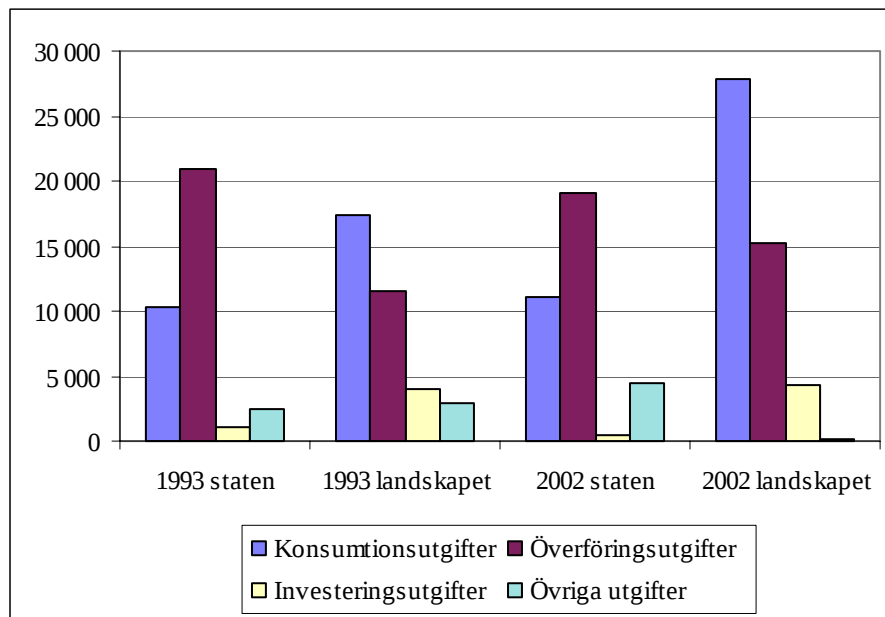
Figur 8.5: Budgetöverskott/-underskott per invånare 1993 – 2002 (mk/inv. i 1993 års priser)



8.3 Budgetutgifternas huvudstruktur

I figuren nedan presenteras statens och landskapsstyrelsens utgifter på basis av bokslutet enligt såväl utgiftsslag som uppgifter. Indelningen enligt utgiftsslag i konsumtions-, investerings-, överförings- och finansinvesteringsutgifter är relativt klar oberoende av bokslutspraxis. Det bör dock beaktas att det är betydande avvikelser i främst organiserandet av hälso- och sjukvården samt undervisningssektorn varför det är relativt stora skillnader mellan statens och landskapets konsumtions- och överföringsutgifter. Därtill påverkas statens konsumtionsutgifter av nettobudgetering. Man bör även observera att en del av statens utgifter kanaliseras till Åland och betalas utöver landskapsstyrelsens utgifter.

Figur 8.6: Statens och landskapsstyrelsens utgifter efter utgiftstyp och per invånare 1993 och 2002 (1993 års priser)

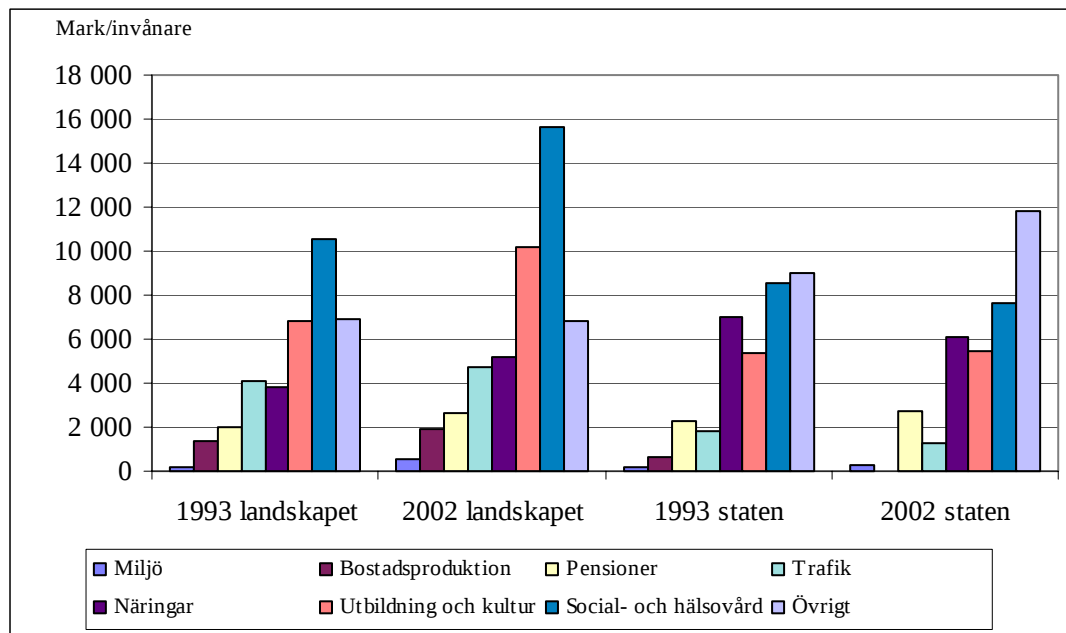


Det är däremot svårare att med stöd av bokslutet jämföra statens och landskapsstyrelsens utgifter enligt uppgifter. Till exempel är det statliga näringsstödet på Åland enligt Statistikcentralens indelning betydligt högre än Ålands landskapsstyrelses eget näringsstöd⁷³. Staten betalar också en hel del pensioner och andra utgifter till Åland. Dessutom ansvarar kommunerna på fastlandet i större utsträckning än de åländska för uppgifter som anknyter till utbildning och hälso- och sjukvård, trots att statens uppgifter i övrigt är betydligt mera omfattande än landskapsstyrelsens uppgifter.

Att de åländska budgetutgifterna vuxit så snabbt beror inte enbart på ökade statliga överföringar till självstyrelsen i enlighet med det nya finansiella systemet. Utgiftsökningen kan också förklaras med det utökade kostnadsansvar som självstyret fick i och med den nya självstyrelselagen. Detta gäller t.ex. ett 'kostnadstungt' område som socialvården. Också den starka ökningen av sysselsättningen inom den offentliga sektorn före år 1993 kan till viss del bero på att Åland beredde sig på utvidgade behörigheter under den nya självstyrelselagen. Ökningen av antalet anställda inom den offentliga sektorn stannade vid 16 procent efter att självstyrelselagen trätt i kraft, varefter landskapsstyrelsens budget började visa kraftiga överskott.

⁷³ Det direkta näringsstödet till åländska företag räknat per invånare överstiger emellertid landets medeltal med mer än det dubbla. Detta härrör främst av Ålands näringsstruktur där de stödtunga sektorerna sjöfart och primärnäringsar är stora på Åland. Till följd av delad behörighet enligt självstyrelselagen erlägger såväl landskapet som staten näringsstöd enligt behörighetsfördelningen.

Figur 8.7: Satsningar per invånare inom några större utgiftsområden 1993 och 2002 (1993 års priser)



Även om man beaktar behörighetsfördelningen mellan staten och självstyrelsen har utvecklingen av de offentliga utgifterna såväl nivåmässigt som strukturellt väsentligt avvikit från motsvarande utveckling på fastlandet. Av ovanstående figur framgår de viktigaste grunderna för landskapsstyrelsens utgifter utöver inkomstöverföringarna och de administrativa kostnaderna. Av statens utgifter har utgifterna för skötseln av statsskulden ökat mest. Dessa ingår under rubriken "övrigt" i figuren. Medan staten uppvisar nolltillväxt eller en direkt nedgång inom flera utgiftsområden har självstyrelsemyndigheterna utvidgat sina utgifter, med undantag för de övriga utgifterna.

8.4 Överföringarna till den kommunala sektorn

En sammanställning av överföringarna per invånare till kommunerna på Åland respektive i riket (figur 8.8) ger vid handen att landskapsstyrelsens överföringar per capita passerade motsvarande statliga överföringar år 1999. Överföringarna till de åländska kommunerna sjönk kraftigt år 1994 till följd av främst reformen rörande hälso- och sjukvården på Åland som resulterade i att landskapet blev huvudman för denna sektor. Reformen i sig var avsedd att vara kostnadsneutral mellan landskapet och kommunerna varför kommunerna som en del i landskapsandelssystemet under åren 1994 - 1998 deltog i finansieringen av hälso- och sjukvården med en särskild avgift (ÅHS-avgift). Avgiften var inledningsvis ca 54 miljoner mark per år för att därefter stegvis sjunka. Senare uppföljningar⁷⁴ har visat att kostnads-

⁷⁴ T.ex. ÅSUB:s rapport 2001:8 Uppföljning av kommunernas ekonomi och landskapsandelarna 1997-1999

fördelningen mellan landskapet och kommunerna i stort sett varit oförändrad. Kommunernas betalningsandelar innan hälso- och sjukvårdsreformen och sedermera ÅHS-avgiften har beaktats i sammanställningarna nedan. Därtill har ett s.k. justeringsbelopp beaktats för åren 2001 och 2002 som en minskning av landskapsandelarna.

Ålands landskapstyrelse har underlättat kommunernas finansieringssituation även på andra sätt, bl.a. genom övertagande av viss verksamhet som sköts i riket i kommunal regi, genom investeringsstöd samt genom kompensation av kommuners inkomstbortfall. Detta har resulterat i att kommunalskatten på Åland har kunnat sänkas efter att det nya finansiella systemet infördes. Som framgår av nedanstående tabell har kommunalskatten för de åländska kommunerna sänkts med 0,75 procentenheter efter att det nya finansieringssystemet trätt i kraft samtidigt som kommunerna i riket höjt den kommunala uttaxeringen med 0,5 procentenheter. Alla åländska kommuner har sänkt kommunalskatten under denna period medan rikskommuner har höjt den. För Mariehamns del var kommunalskatten år 2000 på 16 %, vilket är den näst lägsta i hela landet efter Grankulla.

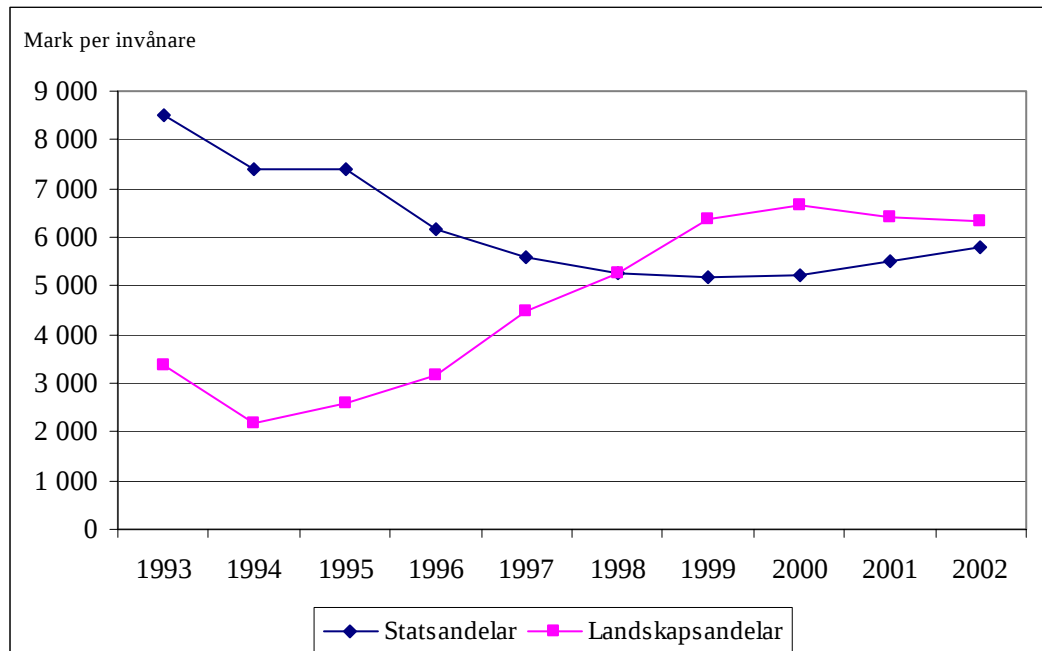
Tabell 8.2 Kommunal skatt i rikskommuner och i åländska kommuner år 1993 och 2000.

Kommunal skatt	1993	2000	Förändring
Hela landet	17,17	17,67	+0,50
Åland	17,43	16,68	-0,75
Skillnad	-0,26	0,99	+1,25

Landskapsstyrelsen har konstaterat att den offentliga sektorn på Åland totalt sett vuxit utöver det som på sikt är ekonomiskt försvarbart och med beaktande av det har man börjat iaktta åtstramningar som berör den kommunala ekonomin.

Under medlet av 1990-talet stramade staten åt överföringarna till *rikskommunerna*. Enligt finansministeriet beräkningar uppgick de totala nedskärningarna av statsandelar till rikskommuner under år 1993-1998 på 22,8 mrd. mark. Som framgår av *figur 8.8 nedan* lättades den statliga åtstramningen upp först från och med år 1999. Under senare år har de åländska överföringarna till kommunerna minskats något.

Figur 8.8: Överföringarna till kommunerna i mk per invånare 1993 – 2002 (1993 års priser)

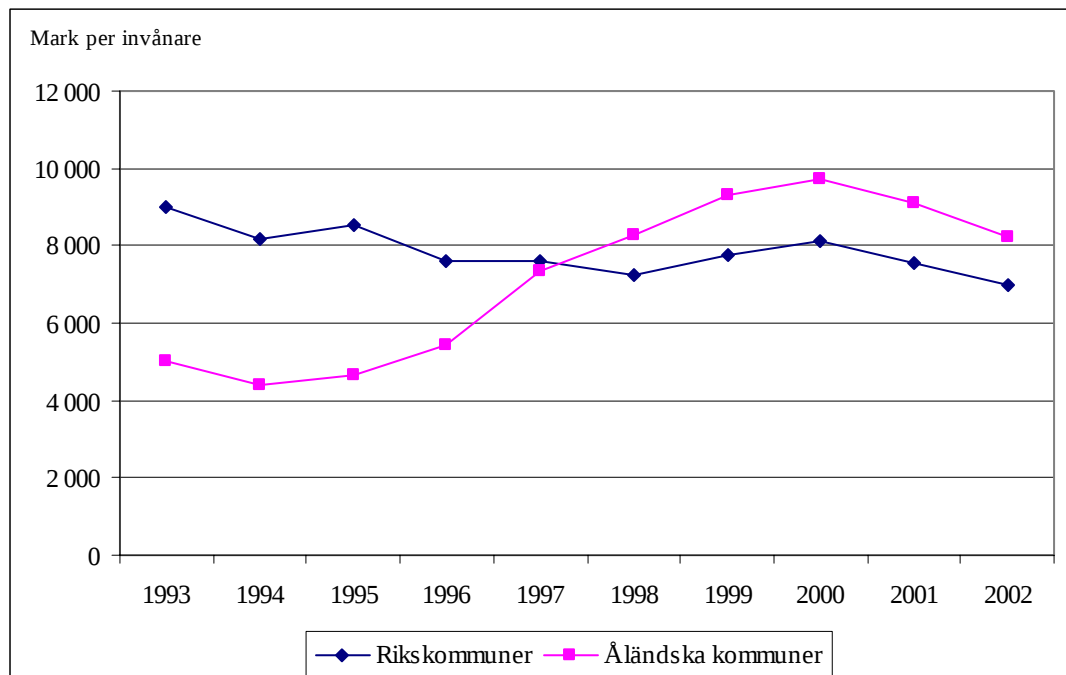


'Rikskommunerna' har under senare hälften av 1990-talet också tillförts ökad finansiering ur andra källor i en snabbare takt än de åländska kommunerna. Bland andra har samfundsskatterna ökat snabbare för kommunerna i riket med undantag av de två senaste åren under den granskade perioden.

Den relativt sett negativa samfundsskatteutvecklingen på Åland har dock i hög grad kompenserats av den förhållandevis höga nivån på landskapsstyrelsens överföringar till den kommunala sektorn under andra hälften av 1990-talet. En av huvudorsakerna till detta är att landskapsstyrelsen inte på samma sätt som staten stramat åt sitt stöd till kommunerna utan indexjusterat de s.k. landskapsandelarna fullt ut varje år. Därtill har landskapsstyrelsen erlagt en betydande, såväl procentuellt som i absoluta tal, medfinansiering (i form av landskapsandelar) för kommunala byggprojekt, främst grundskolor och socialvårdsanläggningar.

Som tydligt framgår av *figur 8.9* nedan har den samlade effekten av förändringarna i samfundsskatterna och överföringarna till kommunerna medfört en positivare ekonomisk utveckling för de åländska kommunerna än för kommunerna på fastlandet. Efter år 1999 är utvecklingen dock jämnare och ger ett mer likvärdigt resultat för de två kommungrupperna.

Figur 8.9: Utvecklingen av stats- respektive landskapsandelar och samfundsskatter i åländska kommuner och rikskommuner (1993 års priser).



8.5 Överföringarna till den privata sektorn

Som framgått ovan har det skattefinansiella utjämningsystemet som infördes 1993 – i kombination med en del andra faktorer som diskuteras närmare senare i denna rapport – medfört en förhållandevis god tillgång till offentliga medel inom landskapet Åland. Huvuddelen av dessa resurser har gått till kostnadstung offentlig service inom främst utbildnings-, social- och hälsovårdssektorerna. En betydande del av landskapstyrelsens växande budgetresurser har dock använts för insatser i syfte att utveckla den privata sektorn.

Eftersom självstyrelsens behörighet inte omfattar beskattning för självstyrelsens finansiering⁷⁵ måste huvuddelen av skattelättnaderna till näringslivet ske i form av direkta transfereringar samt via möjligheterna till reglering av avdragen i kommunalbeskattningen. Den snabba ökningen av landskapsstyrelsens utgifter och överföringar till kommunerna har skett parallellt med ökande avdrag i kommunalbeskattningen. Självstyrelsen ger landskapsstyrelsen rätt att stifta en egen lag om uppbörd av landskapsskatt, men denna skatteuppbörds möjlighet har inte utnyttjats.

När det gäller regleringen av den kommunala näringsbeskattningen följer Åland i huvudsak samma principer som lagstiftningen i riket via s.k. *blankettlagar*. Vä-

⁷⁵ Självstyrelselagen ger dock lagtinget rätt att stifta en egen lag om uppbörd av landskapsskatt, men eftersom denna inte ersätter den obligatoriska statliga skatten, så är detta i praktiken ingen fungerande åländsk beskattningsrätt, eftersom den inte möjliggör en sänkning av statsskatter.

sentliga undantag gäller vissa avdragsförmåner inom gårdsbruket, beskattningen av vissa turisminkomster och flera avdrag för privata personer.

Majoriteten av de åländska avdragen i kommunalbeskattningen berör inte företag utan privatpersoner, främst genom avdragen för arbetsresor och grundavdrag i beskattningen.⁷⁶ Skatteavdragen i den åländska personbeskattningen uppgick till 155 miljoner mark år 1999. Som ett resultat av den temporära inkomstökningen infördes från och med år 1999 ett allmänt avdrag på fem procent från nettoförvärvsinkomsten i kommunalbeskattningen för fysiska personer. Detta avdrag utgör ca 58 % av alla åländska avdrag för privatpersoner. När avdraget infördes var det en del av ett paket rörande de ekonomiska förhållandena mellan landskapet och kommunerna, vilket syftade till att vara kostnadsneutralt för kommunerna genom att landskapet kompenserar för det inkomstbortfall avdraget medför. Från och med år 2004 är avdraget upphävt och landskapsandelarna till kommunerna sänkta i motsvarande grad.

Ålands egen näringspolitik bedrivs, som en naturlig följd av behörighetsfördelningen, i allt väsentligt på utgifts- snarare än inkomstsidan. Detta sker genom offentligt finansierade näringslivssatsningar som omfattar allt från direkta företagsstöd till olika typer av investeringar i infrastrukturen. I brist på fungerande näringspolitiska skatteinstrument har huvudstrategin alltså blivit att via offentliga näringsstöd försöka förbättra företagens generella verksamhetsbetingelser. I enlighet med denna strategi har landskapstyrelsen genom åren aktivt utnyttjat sina möjligheter att stödja näringslivet. Stödet har riktats till exportmarknadsföring och produktutveckling, transporter, utbildning och rådgivning, landsbygds- och skärgårdsutveckling och sysselsättning. Det har dessutom tagit formen av investeringsstöd och nationella medel för EU:s strukturfondprogram. Olika stödformer är bland annat direkta företagsbidrag, näringsstöd, räntestöd och investeringslån.

Näringsstöden upptas i självstyrelsens budget och finansieras i huvudsak genom avräkningsbeloppet. En mindre del finansieras genom EU:s strukturfonder. De åländska kommunerna beviljar inga egna direkta finansiella bidrag för företagsverksamhet. Av tabellen nedan framgår understöd till näringslivet enligt landskapets bokslut för åren 1992 - 2002.

Tabell 8.3: Landskapsstyrelsens understöd av näringar åren 1992 - 2002 (miljoner mark, löpande priser)

	År 1992	År 1994	År 1996	År 1998	År 2000	År 2002
Primärnärings	23,4	14,0	17,5	26,0	41,3	30,7
Övriga näringar	50,7	8,0	16,3	32,9	10,3	10,5
Näringsar totalt	74,1	22,0	33,8	58,8	51,5	41,2

Källa: Bokslut för landskapet Åland.

⁷⁶ Se "Beskattningen i landskapet Åland" Skattestyrelsen, Helsingfors 1999.

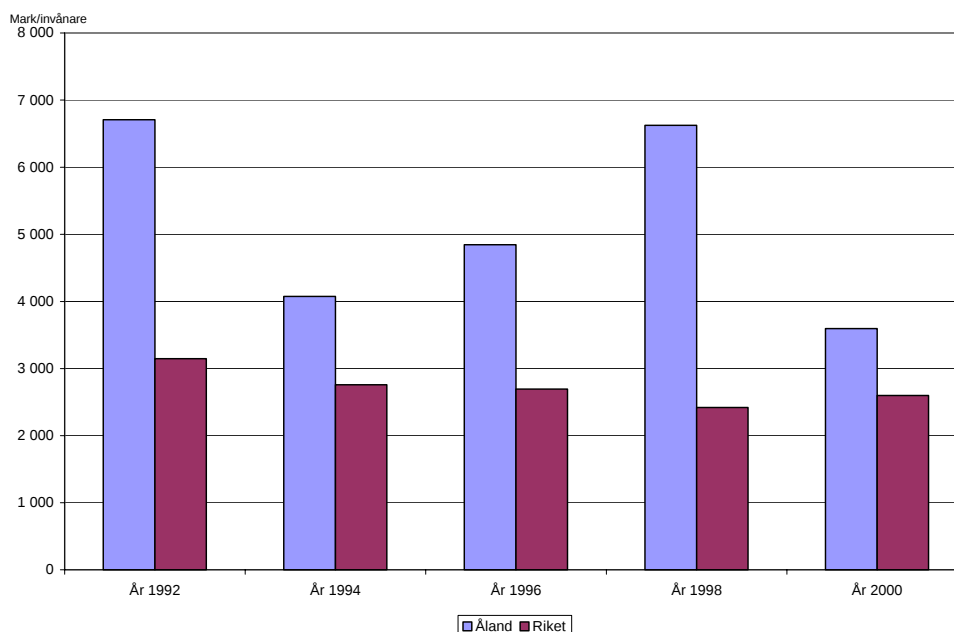
Understödet av de åländska näringarna via landskapets budget (tabell 8.3) sjönk kraftigt vid övergången till det nya finansieringssystemet främst till följd av att understöden för småtonnaget fr.o.m. år 1993 inte ingår i landskapets budget. Från år 1994 till början av 2000-talet har understöden i det närmaste fördubblats med en topp om 58,8 miljoner mark år 1998, vilken till största delen förklaras med höga näringsstöd och stora kreditförluster det året. Fördelat per invånare och år har understödet ökat från 878 mark per invånare år 1994 till 1.584 mark per invånare år 2002, vilket kan jämföras med 2.981 mark per invånare år 1992. Över 90 procent av ökningen från år 1994 till 2002 hänför sig till primärnäringarna och föränleds av de förändringar i förutsättningarna som EU-medlemskapet medfört.

Utöver självstyrelsens satsningar betalar staten betydande stödbelopp till det åländska näringslivet. År 2000 uppgick överföringarna till åländska företag enligt statsbudgetens indelning enligt utgiftsart till 1.962 mark per invånare, vilket tillsammans med landskapets understöd om 2.005 mark per invånare ger ett sammanlagt stöd om 3.967 mark per invånare. Genomsnittet i hela landet av understöd via statsbudgeten uppgick för samma år till 2.866 mark per invånare. Den viktigaste orsaken⁷⁷ till det förhållandevis omfattande statliga näringsstödet torde vara den åländska näringsstrukturen som jämfört med riksgenomsnittet har en klar överrepresentation av vissa 'stödtunga' näringar, främst då jordbruk och sjöfart.

Som framgår av figur 8.10 nedan har denna skillnad i det totala understödet per invånare (alltså för Ålands del statens och landskapets understöd) varierat kraftigt under åren 1992 - 2000. Det är dock viktigt att notera att stödintensiteten är räknad per invånare och inte i förhållande till den ekonomiska aktiviteten i de berörda regionerna. Om näringsstödet relateras till omsättning, förädlingsvärde eller till antalet aktiva företag skulle skillnaderna i stödnivåer mellan Åland och de finska regionerna minska något (se ÅSUB Rapport 1999:2).

⁷⁷ Se "Företagandet och näringspolitiken på Åland" ÅSUB Rapport 1999:2.

Figur 8.10: Landskapets och statens understöd av näringar via budgeten sammanlagt per invånare åren 1992 - 2000 (1993 års prinsnivå)



Man kan också notera de regionalpolitiska prioriteringarnas tydliga genomslag i landskapsstyrelsens näringspolitiska satsningar. Åland är indelat i två stödområden: skärgårdskommunerna och landsbygden på fasta Åland. Företagen i Mariehamn, som utgör huvuddelen av näringslivet, erhåller dock inget särskilt regionalpolitiskt stöd. Stödbetingelserna på landsbygden – särskilt i skärgården – är dock av regionalpolitisk natur. Så kan till exempel landskapsstyrelsen bevilja investeringsbidrag på högst 35 procent av de godtagbara kostnaderna i skärgården och högst 27 procent av de godtagbara kostnaderna på fasta Åland.⁷⁸

Det kan även skönjas en tendens att ge företräde åt ett allmänt främjande av näringslivet, i motsats till direkta företagsbidrag, vilket delvis förklaras med EU:s konkurrenslagstiftning som begränsar möjligheterna att bevilja direkta företagsstöd. Enligt Romfördragets artikel 87 punkt 1 är statsbidrag nämligen i princip inte förenliga med den gemensamma inre marknaden. I praktiken finns dock ett flertal betydande undantag. Utöver till exempel regionalpolitiken och sjöfartsstödet finns EU:s s.k. *de minimis*-regler, som tillåter stöd till enskilda företag på högst 100.000 euro under en treårsperiod. De *minimis*-reglerna gäller exportmarknadsföringsbidrag, produkt- och teknologiutvecklingsbidrag, landsbygds- och skärgårdsutvecklingsbidrag och transportbidrag.

⁷⁸ Ålands landskapsstyrelses och EU:s stödformer för det åländska näringslivet, version 1 den 30.10.97.

9 Utvecklingen av de statliga överföringarna enligt självstyrelselagen

9.1 Förändringarna i överföringarna till Åland

Tillväxten i de statliga budgetöverföringarna till landskapet Åland var åren 1993 - 1999 mycket snabb. Efter toppåret 1999 har budgetöverföringarna planat ut och sjunkit något. I tabell 9.1 nedan anges den årliga procentuella utvecklingen för olika tidsperioder, dels enligt basår och dels enligt det år statsbudgeten belastats (kassaprinicipen). Uppgifterna anges i 1993 års penningvärde. I uppgifterna enligt basår anges överföringarna under de år för vilka de fastställts för oberoende av utbetalningsår. Beloppen av överföringarna framgår av kapitel 7 ovan.

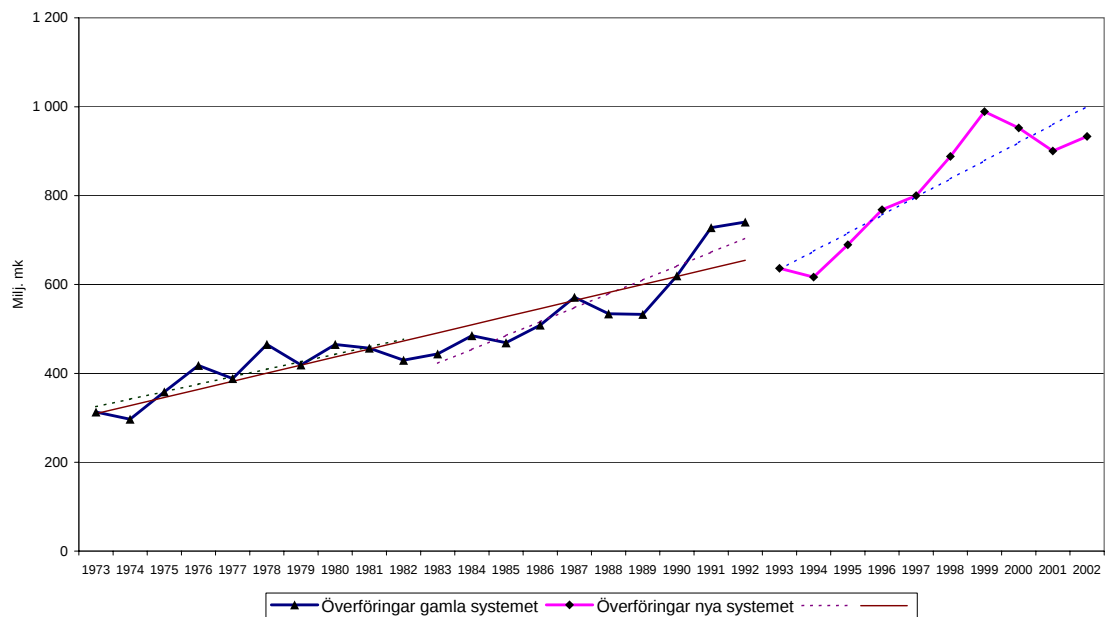
Tabell 9.1: Procentuell förändring av överföringar under olika tidsperioder (1993 års priser)

Tidsperiod	Årlig procentuell förändring	
	Basår	Kassaprinicip
1973-1992	4,6%	4,7%
1973-1982	3,6%	5,4%
1983-1992	5,9%	4,8%
1993-2002	4,3%	4,0%

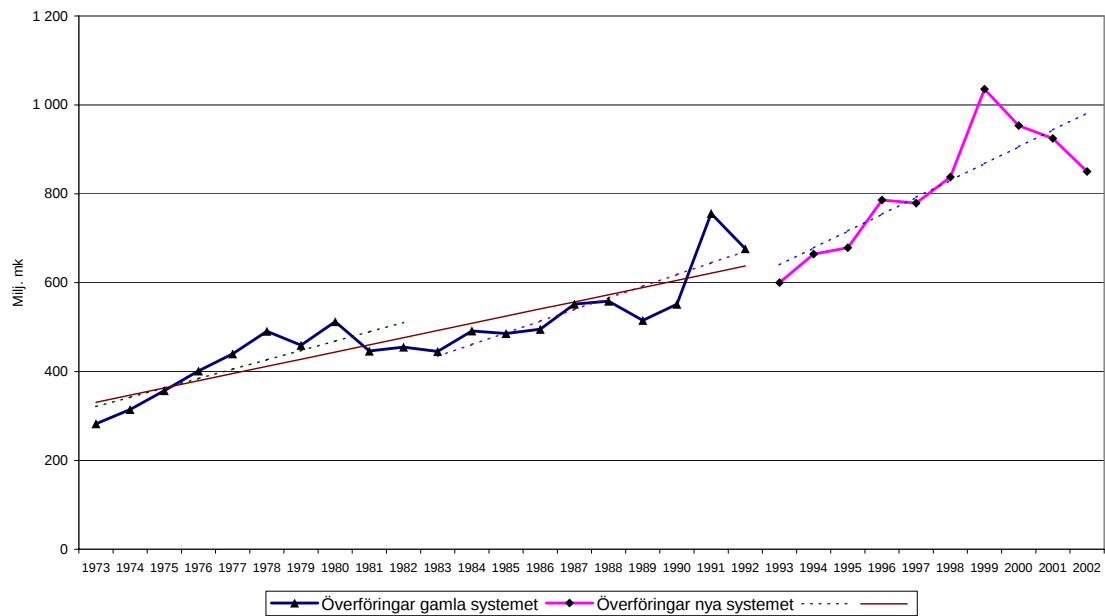
Av tabellen framgår att tillväxttakten var 4,3 procent per år enligt basår eller 4,0 procent per år enligt kassaprinicipen åren 1993 - 2002. Motsvarande tioårsperiod under 1970-talet var ökningstakten 3,6 % respektive 5,4 % mot att överföringarna ökade med 5,9 % enligt basår och 4,8 % enligt kassaprinicipen under 1980-talet. Under slutet av 1990-talet påverkades den snabba ökningen av överföringarna till betydande del av statens avyttringar av aktier och ökande skatteintäkter samt av det extra anslaget som beviljades år 1999. Efter år 1999 har överföringarna sjunkit.

Av figurerna 9.1 och 9.2 framgår utvecklingen av överföringarna enligt självstyrelselagen enligt basår respektive kassaprinicipen. Figuren enligt basår åskådliggör de olika finansieringssystemens utfall medan figuren enligt kassaprinicipen visar när överföringarna har betalats till landskapet. Av figurerna framgår att det även i det gamla finansieringssystemet var perioder med större ökningar, bl.a. inför övergången till det nya systemet. I figurerna ingår trendlinjer dels för hela den åskådliggjorda perioden i gamla systemet och dels för tioårsperioder.

Figur 9.1: Förändringar i utvecklingen av överföringarna enligt självstyrelselagen enligt basår (1993 års priser)



Figur 9.2: Förändringar i utvecklingen av överföringarna enligt självstyrelselagen enligt kassapprincipen (1993 års priser)



9.2 Orsakerna till förändringarna

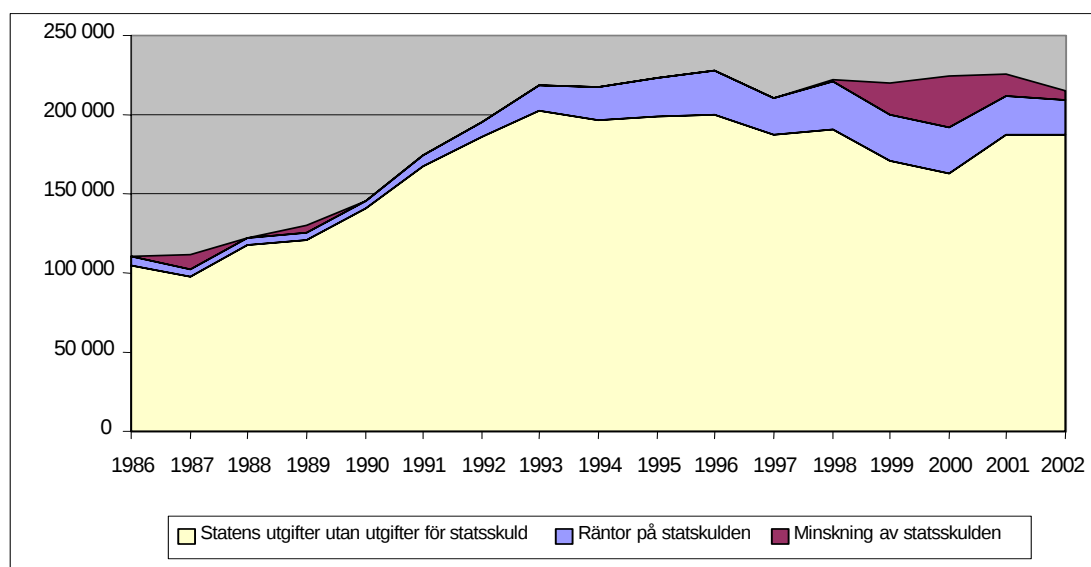
Det nya finansiella systemet medförde en direkt koppling av överföringarna enligt självstyrelselagen till statens budgetinkomster. Dessa är i sin tur beroende av hela Finlands makroekonomiska läge samt av finanspolitiska åtgärder. De betydande förändringarna inom statsbeskattningen och budgetstrukturen som under 1990-talet påverkat statens inkomster har – tillsammans med konjunkturen i stort - i realiteten styrt utvecklingen av storleken på överföringarna till landskapet Åland. Särskilt den mycket starka ekonomiska uppgången i slutet av 90-talet ökade statens skatteintäkter kraftigt medan inkomsterna därefter har sjunkit.

Också andra faktorer i det nya systemet, främst skattegottgörelsen, har lett till att överföringarna till självstyrelsen vuxit snabbt. Skattegottgörelsen har även fungerat som en dämpare vid den nedgång som varit under början av 2000-talet eftersom landskapets ekonomi relativt sett minskar i lägre takt än övriga landet, speciellt under år 2001. Nedan följer en genomgång av de viktigaste omedelbara orsakerna till förändringarna i överföringsnivån efter år 1993.

9.2.1 Den statliga budgetutvecklingen och avräkningens volym

Under beredningen av regeringens proposition för självstyrelselagen för Åland år 1989 var Finlands ekonomi i en högkonjunktur och statens finanser visade överskott. Under riksdagsbehandlingen kunde man förutspå den kommande lågkonjunkturen men dess totala effekter på Finlands ekonomi överraskade alla. Till följd av detta hamnade landet i en skuldspiral som ledde till kraftig budgetsanering. I nedanstående figur redovisas utvecklingen av de statliga utgifterna i löpande priser.

Figur 9.3: Statens utgifter 1987–2000



Statens utgifter växte under 1990-talets ekonomiska kris mest på grund av ökad arbetslöshet och bankstödet. År 1993 var statens utgifter i löpande priser 85 miljarder mark högre än år 1987. Under samma period växte statens nettoupplåning från 17 miljarder mark till 77 miljarder mark men statens inkomster exklusive lån var endast 30 miljarder mark större än år 1987.

Landets ekonomiska kris kunde åtgärdas med hjälp av en kraftig budgetsanering, ökad upplåning samt höjt skattetryck. I finansministeriets uppföljningsberäkningar uppskattas att regeringens sparåtgärder under 1991-1999 sänkte statens utgifter år 1999 med sammanlagt 60 miljarder mark i förhållande till vad som hade varit fallet utan nedskärningarna⁷⁹. Dessa besparingsåtgärder har medfört att det långsiktiga skatteinkomstbehovet har sjunkit i motsvarande grad. Utgående från det perspektivet är överföringarna enligt självstyrelselagen ca 270 miljoner mark lägre på långsiktig årsnivå.

På utgiftssidan föll värdet på statens konsumtionsutgifter, transfereringar och utgifter för investeringar sedan år 1993 från 186 miljarder mark till 168 miljarder mark år 2000 samtidigt som anslagen för skötseln av statsskulden och amorteringar på lån steg från 8 procent till 27 procent av statens totala utgifter.

Genom det sätt som det gamla systemet var uppbyggt med en jämförelse med förhållandena i riket skulle det varit sannolikt att utjämningen sjunkit för motsvarande områden som i riket. Det är dock svårt att utgående från förändringarna i statsbudgetens utgifter uppskatta utvecklingen av utjämningen om det gamla systemet fortsatt även efter år 1992 eftersom utjämningssystemet inte strikt var knutet till statsbudgeten och dess utveckling, utan till motsvarande statliga åtgärder och kostnader, oberoende av om de budgeterades i statsbudgeten eller inte. Områden som föll utanför statsbudgeten, t.ex. beroende på organisationsform jämfördes också och ingick i utjämningen. Då staten höjde utgifterna inom något åtgärdsområde, t.ex. inom bostadsfinansieringen, som även fick verkningar i landskapet, höjdes utjämningen per automatik i det tidigare systemet. Detta gällde också statens nedskärningar som berörde i synnerhet transfereringsutgifter, bl.a. transfereringar till hushåll och kommuner. Denna koppling saknas i det nya finansieringssystemet.

För att finansiera skötseln av den akuta ekonomiska krisen höjdes skatterna och inkomsterna av skattenatur från 100,2 miljarder mark år 1993 till 181,6 miljarder mark år 2000. Utgående från det perspektivet var avräkningen på en ca 360 miljoner mark högre nivå år 2000 eller ca 321 miljoner mark då penningvärdesförändringen beaktas.

Utöver skatte- och övriga inkomster har budgetens inkomstsida vuxit till följd av omdefinieringen av statens ägarpolitik samt en del andra strukturella förändringar

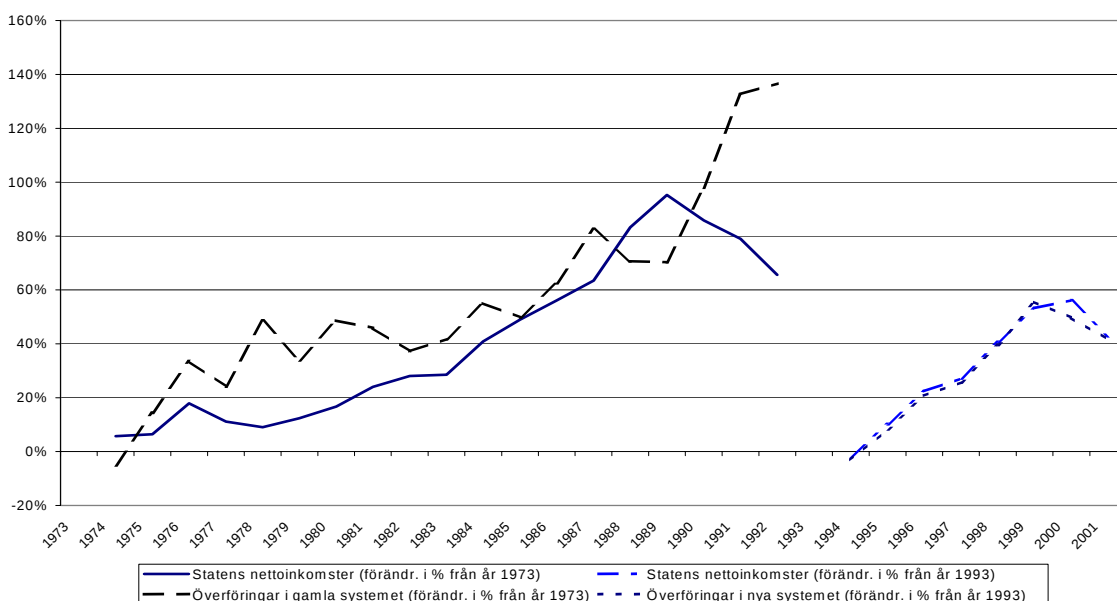
⁷⁹ Julkisen talouden kehitysnäkymiä ja haasteita, Valtiovarainministeriö 3/1998

som berört statsbudgeten (se kapitel 5 och 6 ovan). Av kapitel 5 och 6 framgår även att förändringar i statsbudgeten som dämpat inkomstutvecklingen genomförts, t.ex. införandet av nettobudgetering. Inkomster av blandad natur utgjorde sålunda i början av 1990-talet ca 8-10 procent av statsbudgeten, men på grund av nya inkomster samt budgetens strukturella förändringar utgjorde de år 1998 ca 20 procent och år 2000 ca 15 procent av de totala budgetinkomsterna. Till de största budgetposterna som efter år 1993 berörts av tillfälliga eller mer bestående ökningar hör inkomsterna av aktieförsäljning, mervärdeskattereformens följder, inkomster genom stabilisering av finansmarknaden samt olika inkomstöverföringar från EU.

Den här tillväxten i statens budgetinkomster, till vilka avräkningsbeloppet alltså sedan år 1993 är direkt knutet har inneburit att de totala överföringarna till landskapet Åland i stort sett förändrats i takt med förändringarna i statens inkomster. Då utvecklingen av statens inkomster varit snabb under 1990-talet har även statens utgifter av överföringarna enligt självstyrelselagen utvecklats i samma takt.

I figuren nedan jämförs den procentuella utvecklingen av överföringarna jämte statens nettoinkomster i 1993 års penningvärde. För det gamla systemet jämförs mot år 1973 och för det nya systemet mot år 1993. Av figuren framgår att överföringarna i det gamla systemet ökade snabbare än statens nettoinkomster under i princip hela perioden 1973 - 1992. I det nya systemet har korrelationen varit betydligt jämnare. Statens inkomster har utvecklats litet snabbare under hela perioden förutom år 1999 då det extra anslaget beviljades.

Figur 9.4: Förändringen av överföringarna enligt självstyrelselagen och statens nettoinkomster i det gamla och nya systemet. Det gamla systemet jämförs mot år 1973 och det nya mot år 1993 i fasta 1993 års priser.



9.2.2 Följderna av systemet med skattegottgörelse

Överföringarna till självstyrelsen har ökat ännu snabbare än avräkningsgrunden. Orsaken är främst skattegottgörelsen, som har stått för en femtedel av ökningen i statens utgifter för självstyrelsen – mellan 1992 och 1998 svarade skattegottgörelsen för 19 procent av tillväxten i de direkta utgifterna. Införandet av skattegottgörelsesystemet höjde därmed överföringarna till självstyrelsen från ett avräkningsgrundens 0,45 procent till totalt 0,48 procent av statens inkomster exklusive nya lån.

I fasta 1993 års priser innebar detta under perioden 1993-1999 en överföring till självstyrelsemyndigheterna utöver avräkningsbeloppet på 232,5 miljoner mark, i löpande priser 242,5 miljoner mark.

I sammanhanget kan konstateras att systemet medfört incitament till en bra näringspolitik inom landskapet för att näringslivet skall utvecklas och skattebasen samtidigt breddas.

9.2.3 Följderna av systemet med extra anslag

Extra anslag har använts betydligt mer sällan i det nya systemet än extraordinarie anslag i det gamla systemet. Största orsaken till den mindre frekventa användningen av extra anslag är att övervägande delen av det som tidigare var extraordinarie anslag finansierats med avräkningsbeloppet. Av grundlagsutskottets betänkande⁸⁰ framgår att extra anslag skall kunna beviljas för sådana uppgifter i landskapet som på grund av de osedvanligt stora utgifter de medför rimligen inte kan anses behöva finansieras genom landskapets budget.

Extra anslag har under den granskade perioden tilldelats landskapet endast en gång (år 1999). Det omfattade då 42,7 miljoner mark (motsvarande 40 miljoner mark i 1993 års priser) för en elkabel mellan Sverige och Finland.

9.3 Slutsatser

Det nya avräkningssystemet infördes år 1993 under en vid reformens beredning oförutsedd makroekonomisk kris. Ökat skatteuttag, nya inkomster samt den starka ekonomiska utvecklingen i slutet av 1990-talet bidrog till starkt ökade statliga utgifter av överföringarna till Åland. En orsak till förändringarna var det faktum att överföringarna till självstyrelsen under det nya systemet är frikopplade från den statliga utgiftsvolymen och därför undgick effekterna av de statliga nedskärningarna i den tidiga 1990-talskrisens spår. Det är dock svårt att enbart utgående från statsbudgeten dra exakta slutsatser om hur stor nedgång det skulle varit i utjämnningen emedan utjämningsförfarandet var knutet till statliga åtgärder.

⁸⁰ 1990 rd - GrUB nr 15 - Prop. nr 73.

Att tilldelningen enligt 0,45-avräkningen efter de inledande krisåren 1993-1995 så påtagligt skjutit i höjden tyder helt klart på att det nya systemet - i kombination med rådande makroekonomiska läge och viktiga omstruktureringar i den statliga budgeten - medfört ett betydande lyft i de statliga överföringarna till självstyrelsen. Att de totala överföringarna enligt den nya självstyrelselagen, åtminstone fram till 1999, ökat ännu mer bekräftar i sin tur betydelsen av det nya systemets möjlighet till s.k. skattegottgörelse. Under 2000-talet har överföringarna planat ut och även sjunkit något.

Klart är att även Åland fick känna av lågkonjunkturen i riket och de minskade statliga inkomsterna under åren 1993-1994 eftersom övergången till det nya systemet medförde en nedgång i överföringarna.

De årliga förändringarna har för ett flertal år beloppsmässigt varit betydande, såväl i minskade överföringar åren 1993-1994 och efter år 2000 samt ökade överföringar åren 1994 - 1999. Det nya systemet har inneburit att också stora ökningar i överföringarna kan äga rum såsom blev följden av de statliga avyttringarna av aktieinnehav under åren 1998-2000.

Skattegottgörelsen har under denna utveckling fått en betydelsefull funktion som dämpare vid tider när statens inkomster och avräkningsbeloppet sjunker. För att skattegottgörelsen skall utfalla krävs dock att den ekonomiska aktiviteten utvecklas i positivare eller mindre negativ grad än i riket. Ett stort hot mot skattegottgörelsens utveckling är t.ex. sjöfartens verksamhet och utflaggningar av tonnage.

10 Övrig inverkan på statsbudgeten

Utöver de i kapitlen 7 och 9 behandlade överföringarna enligt självstyrelselagen förekommer vissa övriga inkomstöverföringar till privatpersoner och företag samt kostnader för statsförvaltning. Detta kapitel kompletterar sålunda de tidigare kapitlen och tillsammans ger de en helhetsbild.

De övriga inkomstöverföringarna utgörs av utgifter som lyder under rikets behörighet och betalas således enligt enahanda grunder som gäller i hela landet. Dessutom ingår utgifter för den direkta statsförvaltningen på Åland.

I detta kapitel behandlas också de utgifter som orsakas av Ålands särställning samt effekterna av EU-medlemskapet (inkl. överföringarna från EU) och självstyrelselagens behörighetsfördelning på det statliga näringsstödet till Åland.

Därtill berörs mer indirekta kostnader för statsförvaltningen i riket till de delar Åland berörs eller har nytta, d.v.s. gemensamma kostnader för hela landet.

Avslutningsvis behandlas Ålands roll i det landsomfattande socialförsäkringssystemet samt skatteundantagets effekter på sjöfarten och Ålands ekonomi.

Under utredningsarbetet har det visat sig såväl svårt att till alla delar fastställa hur stor andel av vissa kostnader som hör till Åland som att fastställa vilka av statens kostnader som skall fördelas även på Åland. Av den orsaken redovisas Ålands övriga inverkan på statsbudgeten enbart i text med angivande av storleksordning där det är möjligt.

De direkta utgifterna, utöver överföringarna enligt självstyrelselagen, som ingår i statsbudgeten har uppgått till i storleksordningen 150 - 200 miljoner mark per år under den granskade perioden.

10.1 Kostnaderna för statsförvaltningen på Åland

Staten svarar för kostnaderna för statsförvaltningen på Åland. I statsbudgeten anvisas bl.a. medel för de lokala förvaltningskostnaderna för statliga myndigheter som verkar på Åland. Till dem hör Sjöfartsverket, gränsbevakningen, fångvårdsväsendet, Centralkriminalpolisen, arbetarskyddet, underrätterna, åklagar- och utmätningsmyndigheterna samt luftfartsförvaltningen. Den statliga verksamheten på Åland innebär dessutom administrativa och andra kostnader, till exempel utgifter för länsstyrelsen och skattebyrån och kostnader i anslutning till fastighetsinnehav, luftfart och sjöfart.

Inrikesministeriets, justitieministeriets och en del av finansministeriets utgifter för Ålands vidkommande utgörs närmast av utgifter för förvaltningen. År 1998 upp-

gick kostnaderna för den egentliga statsförvaltningen på Åland till sammanlagt ca 45 - 50 mmk.

Förutom kostnaderna för de egentliga förvaltningsuppgifterna består de s.k. kostnaderna för statsförvaltningen av näringsstöd samt vissa inkomstöverföringar i anslutning till social trygghet och statliga pensionsutbetalningar. På Åland bosatta privatpersoner, näringsidkare och företag är också berättigade till vissa statliga överförings- och stödsystem som för det mesta ligger utanför självstyrelsens kompetens och som enligt lag betalas till alla delar av landet.

Till landskapet Åland återbetalas dessutom den andel av lotteriskattens avkastning som statliga myndigheter uppburit från Ålands Penningautomatförening. Enligt 2001 års bokslut betalades 5,3 milj. mk via statens budget. Eftersom det handlar om skatteåterbäring utan nettoinverknings på inkomstöverföringarna behandlas lotteriskatteåterbäringen inte närmare i denna utredning.⁸¹

10.2 Statens och EU:s direkta näringsstöd

Statens övriga budgetutgifter för Åland utgörs till ungefär en tredjedel av stöd till jordbruket och sjöfarten. Även de EU-stöd som enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen faller inom statens behörighet kanaliseras via statens budget. Endast strukturfondernas stöd, som faller inom landskapets behörighet, har under de senaste åren utbetalats direkt till landskapet och förbi statens budget.

Självstyrelselagen anger att näringslivsstödet med några få undantag hör till landskapets befogenheter. Inom ramarna för rikets befogenheter ingår bl.a. de ärenden som gäller handelssjöfarten och farlederna för handelssjöfarten (Självstyrelselagen 27 § punkt 13). Landskapet har å andra sidan lagstiftningsrätt i frågor som gäller näringslivsverksamhet (Självstyrelselagen 18 §) även såtillvida att lagtinget har rätt att vidta åtgärder för att främja även sådan näringslivsverksamhet som tillhör rikets kompetensområde (punkt 22).⁸² Det näringslivsstöd som staten utbetalar till landskapet ligger nästan på samma nivå som år 1992 då den sammanlagda summan var över 100 miljoner mark. År 1998 uppgick det direkta företagsstödet till 95 miljoner mark, av vilket staten stod för 68 miljoner mark medan resterande 27 miljoner mark utgjordes av EU-stöd.

⁸¹ ”Statens skyldighet att återbetala en uppburen skatt till landskapet Åland grundar sig på riksdagens bemötande av regeringens proposition med förslag till lotteriskattelag. Enligt riksdagens bemötande förutsatte riksdagen att regeringen årligen upptar ett särskilt anslag i statsbudgeten. Anslaget används för att återbetala den årliga lotteriskatt som uppburits av föreningen Ålands Penningautomatförening till landskapet Åland. Anslaget som är baserat på uppskattning ingår i statsbudgeten sedan år 1992”. Finansutskottets session 12.4.2000/FM.

⁸² Med beaktande av vad som stadgas i 11 §, 27 § 2, 4, 9, 12-15, 17-19, 26, 27, 29-34, 37 och 40 punkten, 29 § 1 mom. punkt 3-5.

Uppgifterna varierar en aning beroende på källa och avsikten med dem. De summor som ministerierna betalar avviker från det direkta företagsstödet vilket delvis kan bero på stöd som betalats ur fonder utanför budgeten⁸³ samt av att ministeriernas stöd inte alltid är stöd som betalats direkt till företag. Oberoende av källa är stödet till näringslivet på Åland bland de högsta i landet per capita, vilket till stor del beror på att näringsstrukturen på Åland avviker från övriga landets samt regionalpolitiska faktorer.

Enligt det avtal som Kera (Utvecklingsområdesfonden) och landskapsstyrelsen slöt år 1991 betalade Kera hälften av kreditförluster och exportgarantiavgifter medan landskapsstyrelsen ansvarade för den andra halvan. Enligt förordningen sköter statsgaranticentralen⁸⁵ och exportgaranticentralen⁸⁶ de uppgifter som specificeras i exportgarantilagen (479/62) och i statsgarantilagen om statsgarantier till skeppsbygge och rederier (573/72), vilka enligt den tidigare självstyrelselagen (650/51) 19 § tillkom landskapets behörighet. Från år 1995 har landskapsstyrelsen haft ansvar de krediter som Kera beviljat, men tidigare beviljade krediters förlustersättningar har fortsättningsvis betalats av statliga medel. Fram till år 1998 handlar det om Kera Ab:s ersättningar och senare Finnveras. Den före detta Statsgaranticentralens siffror har inte funnits tillgängliga.

EU-stöd som kanaliserats via den statliga budgeten har, enligt den avgränsning som presenterats i utredningens första kapitel, betraktats som en statlig utgift för Åland, förutom strukturfondstödens nationella andelar som betalats av landskapsstyrelsen.

Jordbruksstöd

EU-medlemskapet som trädde i kraft 1995 ledde till förändringar speciellt inom jordbrukspolitiken. Det nya systemet har inte märkbart påverkat det statliga stödet fastän man under medlemskapets första tid betalade ut ett betydande stöd under en övergångsperiod åren 1995-1999.⁸⁷ Statens kostnader för inkomststödet till jordbruket har uppgått till nära 30 mmk per år och EU:s andel till ca 15 mmk per år under den granskade perioden 1995 - 1999.

⁸³ I den utsträckning som så är fallet innebär detta att statens direkta budgetutgifter för Åland överskattas.

⁸⁴ Efter självstyrelselagsreformen har Kera Ab avhållit sig från beviljandet av företagsstöd av subventionskaraktär, som ingår i risklån, statens kreditförlustersättningar (50-70 procent) och potentiella ytterligare räntestöd (2,5 eller 1,5 procent), samt grundräntestöd (3,75 procent) och garantiförlustersättningar. Källa: HIM, Företagsutvecklingsavdelningen (Yrityskehitysosasto), memorandum 6.10.1994.

⁸⁵ Förordning nr 1149/91, given i Helsingfors den 23 augusti 1991.

⁸⁶ Förordning nr 1150/91, given i Helsingfors den 23 augusti 1991.

⁸⁷ Jordbrukstödet förändrades från ett stöd som i huvudsak utgick från produktionsvolymen till ett regionalt inriktat husdjurs- eller arealbaserat stöd. Systemet med prissubventioner upphörde och vid prissättningen av jordbruksprodukterna började man utgå från världsmarknadspriserna. Odlarna kompenserades för förluster på grund av prissänkningarna genom att de direkta inkomststöden ytterligare höjdes. Det nuvarande stödssystemet borde ge en mera exakt bild av den verkliga nivån på jordbruksstödet.

EU-stöden förutsätter en betydande nationell andel, som betalas till Åland antingen av statens eller landskapets budget. Som en allmän regel betalar staten en lagstadgad andel av det nationella inkomststödet vilket innebär att varje åländsk jordbruksproducent som uppfyller kriterierna har rätt till inkomststöd.⁸⁸ Landskapsstyrelsen betalar den nationella andelen av miljöstödet eftersom miljöfrågorna hör till landskapets behörighet.⁸⁹ EU finansierar CAP-stödet i sin helhet samt 50 % av miljöstödet. Också i fråga om LFA-stödet har staten betalat den nationella andelen, men denna praxis ändrades år 2000. Enligt landskapsstyrelsens överenskommelse med jord- och skogsbruksministeriet för år 2000 står ministeriet för 50 procent av den nationella finansieringsandelen för LFA-stödet. Från och med år 2001 finansierar landskapsstyrelsen LFA-stödets nationella andel i sin helhet.

Strukturfondsstöd

Strukturfondernas andel av EU-stöden i hela Finland var under EU:s första programperiod 1995-1999⁹⁰ ungefär 14-34 % av EU:s hela finansiering.⁹¹ Från år 2000 kanaliseras nästan hela strukturfinsieringen direkt till landskapet förbi statens budget.⁹²

I princip varierar EU:s finansieringsandel mellan 25 och 50 % beroende på respektive målprogramms utformning. Olika källor ger motstridiga uppgifter om EU-finansiering som Åland har mottagit, förmodligen beroende på olikheter i redovisningspraxis, men EU:s andel uppgick till i genomsnitt ca 6,6 mmk per år under första programperioden.

Förutom jordbruksstöden och strukturfonderna finansierar EU en del av några näringsstöd samt förvaltningskostnader som är underställda inrikesministeriet. Sammanlagt var dessa moment ca 30 mmk år 1998. Ålands och EU:s andel av dessa utgifter har inte kunnat utredas inom ramen för denna rapport men det är klart att det för Ålands del är fråga om en ytterst marginell summa.

Direkta statliga stöd till sjöfarten

Sjöfarten är den viktigaste näringen på Åland. Dess andel av Ålands nationalprodukt har uppskattats till cirka 40 procent.⁹³ Stödet till sjöfarten är den huvudsakliga förklaringen till att Åland fått jämförelsevis mera näringsstöd än fastlandet ock-

⁸⁸ Enligt självstyrelselagens (1144/1991) 27 § har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter (punkt 15).

⁸⁹ Utgifterna har emellertid berört jord- och skogsbruksministeriet såtillvida att de verkställt utbetalningarna.

⁹⁰ År 1996 uppgick det totala belopp som EU betalade till Finland till 5 732 mmk, år 1997 till 6 214 mmk och enligt bokslutet för 1998 till 3 905 mmk.

⁹¹ VATT vuosikirja 1999. Suomi ja EU:n talousarvio, Teuvo Junka.

⁹² "EU-rahavirrat Suomessa", Arbetsgruppens (VM) preliminära memorandum, 29.9.2000.

⁹³ Statistiskt meddelande: National räkenskapsdata för Åland 1993-1998. ÅSUB

så på andra områden än inom primärproduktionen. Det statliga stödet till sjöfarten omfattar nästan hela statens direkta stöd till övriga näringar på Åland sedan det nuvarande finansieringssystemet trädde i kraft. Enligt den gamla självstyrelselagen (670/51) tilldelades den åländska sjöfarten näringsstöd genom för detta ändamål anvisade medel i landskapets budget. Landskapet fick kompensation för utgiften av staten vid den ordinarie utjämnningen med stöd av 29 § 2 mom. i självstyrelselagen. Vid beredningen av självstyrelselagen konstaterades under ”synpunkter som stöder de åländska självstyrelsemyndigheternas krav” d.v.s. om en avräkningsgrund om 0,48 procent att

”enligt självstyrelselagens principer ankommer det på landskapet att främja näringarna. Handelssjöfarten är landskapets basnäring.”⁹⁴

Den nya självstyrelselagens ikraftträdande följdes av meningsskiljaktigheter mellan Åland och trafikministeriet om behörigheten att betala näringsstöd till handelsjöfarten. Enligt Högsta domstolens beslut ankommer förvaltningsbehörigheten i ärenden som berör handelssjöfarten på riket, och riket är primärt ansvarigt för de kostnader som föranleds härav. Även landskapet har dock behörighet att främja handelssjöfarten. Enligt självstyrelselagen får landskapet stöda sådana för landskapet viktiga näringar för vilka lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer riket. Men denna behörighet berättigar inte rikets myndigheter att avvika från likställighetsprincipen:

”Trafikministeriet har inte någon skyldighet att bevilja understöd för sänkandet av räntekostnaderna för småtonnage, men ifall sådant understöd beviljas måste trafikministeriet ge det även till fysiska och juridiska personer från landskapet Åland enligt enahanda grunder som annars i riket.”⁹⁵

Från och med år 1993 budgeteras sjöfartsstöden bland kommunikationsministeriets allmänna sjöfartsstöd, och det statliga stödet för sjöfarten beviljas på Åland enligt samma principer som i övriga delar av landet. De viktigaste formerna av direkta stöd till sjöfarten under 1990-talet var

- (a) stöd för handelsfartyg i utrikestrafik (tryggande av konkurrensförutsättningarna 31.32.41, enligt lagen 1707/1991) och
- (b) räntestöd för småtonnagefartyg (stöd för anskaffning av lastfartyg 31.32.40).

Båda stöden gäller enbart lastfartyg, och fartygen är inte berättigade till båda formerna samtidigt. Stödform (b) upphörde i princip 1998, då även det sista småtonnagefartyget som fått räntestöd började omfattas av stödet för handelsfartyg i utrikestrafik.⁹⁶ Sammanlagt har dessa stöd varierat mellan som högst 29 mmk (år 1993) och som lägst 18 mmk (år 1998). Året före det nya finansieringssystemet för självstyrelsen trädde i kraft, d.v.s. år 1992, uppgick motsvarande stöd till 35 mmk.

⁹⁴ 1990 rd – GrUB 15 – RP 73, Bilaga 3.

⁹⁵ Högsta domstolen, Utslag Nr 2225 givet 29.6.1993, Diariennr OH 92/1993.

⁹⁶ Stödet betalas av Sjöfartsverket enligt kommunikationsministeriets anvisningar. Sjöfartsverket.

I motsats till (b) växer stödform (a) stadigt. År 1998 betalades 17,6 miljoner mark i stöd för tryggnad av lastfartygens konkurrensförutsättningar. Syftet med stödform (a) är att sänka kostnaderna för de fartyg som är upptagna i förteckningen över handelsfartyg i utrikestrafik till en sådan nivå att de är internationellt konkurrenskraftiga. Under åren 1992–1999 har rederierna fått statsstöd till ett belopp som motsvarar förskottsinnehållningen på sjömännens sjöarbetsinkomster och den källskatt som de betalat samt arbetsgivarens socialskyddsavgift.

Av kostnaderna för januari – juni 2000 återbetalades därtill 40 procent av arbetsgivarens andel av sjömanspensionspremien. För kostnader som har uppkommit 1.7.2000 eller senare återbetalas 100 procent av arbetsgivarens andel av de lagstadgade försäkringspremierna.⁹⁷ Tonnageskattelagen (476/2002) trädde i kraft den 20 november 2002, men har till dags dato inte tillämpats för något åländskt rederi.

Åländska fartyg svarar för 18 procent av sjöfarten i Finland och Ålands andel av det i Finland beviljade sjöfartsstödet har varit cirka 10 – 25 procent. De åländska rederiernas andel av stödet för tryggnad av konkurrensförutsättningarna för fartyg i utrikestrafik föll till 11 procent år 1998, eftersom åländska lastfartyg nästan helt har flaggats ut och därmed gått miste om rätten till sjöfartsstöd. Stödet beviljas endast handelsfartyg i utrikestrafik som seglar under finländsk flagg.

Stöd till sjöfarten betalas för att hindra utflaggning eftersom man tror att utflaggningen hotar transportkapaciteten i kristider. De stöd som beviljats för att trygga konkurrensförutsättningarna för handelsfartyg i utlandstrafik har getts för att sänka stödberättigade fartygs kostnader, speciellt kostnader för besättning, till en internationellt konkurrenskraftig nivå. Stödet är alltså direkt bundet till manskapkostnaderna, som är betydligt högre än i konkurrentländerna. Enligt landskapsstyrelsens synsätt kan stödet ses som en form av återbetalning av en del av de inkomster som staten erhåller genom beskattningen av de ombordanställda inom åländska rederier, alltså även från de arbetsplatser som besätts av icke-ålänningsar. Till exempel under år 1998 betalade icke-ålänningsar som arbetade på åländska lastfartyg ca 2 mmk i statsskatt, som motvikt till 17,6 mmk i stöd till åländska lastfartyg som seglar under finsk flagg.

Som svar på den internationella konkurrensen inom sjöfartssektorn och med beaktande av hela sjöfartsklustrets samhällsekonomiska betydelse har Finland gått in för ett omfattande stödpaket. I fråga om passagerarsjöfarten kommer stödet att från den första januari 2005 att uppgå till ca 90 miljoner euro (motsvarande 535 mmk) till all finländsk passagerarsjöfart. Stödet är nödvändigt för att göra det möjligt för redarna att även i fortsättningen bedriva verksamhet under finsk/åländsk flagg. Alternativet är utflaggning till länder som erbjuder bättre villkor, vilket dock inte i sig innebär att fartygens rutter skulle förändras.

⁹⁷ Sjöfartsverket.

Stödet kan därför med fog betecknas som stöd till de ombordanställda och hela det för hela Finland ekonomiskt betydelsefulla kluster som formats kring sjöfarten. Studier har visat att majoriteten av de anställda är bosatta i Åbo och Helsingfors-regionen och att en betydande del av inköpen görs i sagda område. Enbart den åländska sjöfarten (där passagerarsjöfarten står för över 90 procent) gjorde år 1998 enligt en utredning⁹⁸ inköp på totalt ca 290 miljoner euro (motsvarande 1.724 mmk). Den största enskilda regionen varifrån inköpen gjordes var Åbo och Helsingfors regionen. En relativt liten del av inköpen gjordes på Åland. Löneutbetalningarna från de åländska rederierna var år 2000 ca 120 miljoner euro (motsvarande 713 mmk) varav 2/3 gick till bosatta annorstädes än på Åland. Dessa 2/3 (d.v.s. ca 80 miljoner euro motsvarande 475 mmk) gick nästan uteslutande till bosatta i det övriga Finland.

10.3 Taxfreehandelns inverkan på avgiften till EU

Vid uträkningen av medlemsavgiften till EU betraktas taxfreehandeln inom fartygs- och flygtrafiken som en faktor som höjer Finlands medlemsavgift. Inom EU strävar man efter att övergå till ett system där mervärdesskatteintäkterna, som ligger till grund för medlemsavgiften, inte skulle sjunka till följd av taxfreeförsäljning på passagerarfartyg eller inom flygtrafiken. Kommissionen lämnade år 2000 en reservation angående Finlands beräkning av mervärdesskattebasen.

En uträkning över hur mycket retroaktivt förhöjd medlemsavgift staten tvingas betala till EU på grund av den skattefria försäljningen i Ålandstrafiken visar att avgiften höjdes med som högst 0,7 mmk åren 1995 - 1999 och därefter med ca 9 mmk per år. Beräkningen gäller också den skattefria försäljningen inom flygtrafiken. Eftersom accisen räknas in i skattebasen när momsen räknas ut har accisen inom den skattefria försäljningen beaktats då den mervärdesskattebas som har utblivit till följd av skattefriheten har fastställts. Den egentliga momsavgiften är i teorin ungefär 1 procent av den beräknade skattebasen men i praktiken något lägre.⁹⁹

Observera dock att kompensationsavgiften baseras på försäljningen inom hela Ålandstrafiken, alltså även den som sker ombord på de icke-åländska rederiernas fartyg. Utgående från gällande marknadsandelar skulle detta betyda att ca 45 procent av meravgiften kan sägas vara förorsakad av fastländska rederiernas aktiviteter. Eftersom kompensationsavgiften är en direkt följd av Ålands särställning, har avgiften i detta sammanhang i sin helhet räknats som en statlig utgift för Åland, trots att det även är utomåländska intressen som gynnas.

År 1996, innan taxfreehandeln slopades i EU, var värdet på taxfreeförsäljningen inom flygtrafiken cirka 490 miljoner mark i hela Finland jämfört med sjötrafikens

⁹⁸ ÅSUB Rapport 2002:1 Det åländska rederiklustret.

⁹⁹ Noga räknat är det fråga om maximiprocenten för en mervärdesskattebaserad avgift (maximum rate). I praktiken blir medlemslänternas betalningsandel något lägre, eftersom man när avgiften tas ut tillämpar procentsatsen "call in rate", som beaktas vid uträkningen. (FM).

cirka 2 miljarder mark. Eftersom flygtrafiken via Mariehamn är liten, är flygtrafikens andel av kompensationen ganska obetydlig.¹⁰⁰ Sammanlagt uppgår kompensationen till 26,6 miljoner mark år 1995 - 2001.

Kompensationsavgiftens storlek har avspeglat den växande betydelse som Ålands särställning haft för färjtrafiken. Från 1995 till februari 1997 gällde kravet på kompensation enbart den skattefria konsumtionen på fartyg. I mars 1997 utvidgades den skattefria försäljningen på passagerarfartygen mellan Åbo och Mariehamn, och därför måste den skattefria butiksförsäljningen i trafiken mellan Finland och Åland också tas med i beräkningen. Sedan taxfreehandeln slopades inom EU den 1 juli 1999 har kompensationsavgiften beräknats utgående från den skattefria försäljningen på fartygen som går i trafik via Åland till Sverige. Eftersom denna rutt är den mest trafikerade har avgiften mångfaldigats.

År 2001 var kompensationen för momsen ca 9,4 mmk vilket utgör knappt 0,2 % av Finlands medlemsavgift till EU, som är ca 6,6 mrd mk. Observeras bör också att kompensationsavgiften inte är en inkomstöverföring till Åland utan till EU orsakad av Ålands särställning inom EU samt att ett upphävande av denna inte i sig medför att medlemsavgiften minskar eftersom underlaget för den egentliga avgiften i stället skulle öka.

10.4 Kostnaderna för statsförvaltningen i riket

I beräkningarna i tidigare avsnitt är endast de utgifter som av statens budget kanaliserats till Åland beaktade. Dessutom uppkommer förvaltningskostnader för staten t.ex. försvaret, utrikesförvaltningen och utlandshjälpen, de högsta förvaltningsmyndigheterna, utbildningen samt några centrala statliga förvaltningsuppgifter i riket, av vilka en del är till nytta för Åland, som landskapsstyrelsen inte ansvarar för och som enligt gällande behörighet bekostas av staten.

Det finns dock inte något säkert och därmed självklart sätt att beräkna vilka reella kostnader som Åland förorsakar staten inom den centrala statsförvaltningen. Ett sätt vore att utgå från etablerad ekonomisk marginalkostnadsteori och söka fastställa vilka merkostnader som Ålands existens faktiskt förorsakar olika delar av statens centralförvaltning. Formulerat i mer konkreta termer är frågan alltså vilka inbesparingar i de årliga kostnaderna för t.ex. statens utrikesförvaltning som en tänkt frånvaro av Åland i realiteten skulle innebära.

Eftersom det av dataskäl är omöjligt att få fram ett tillräckligt bra underlag för denna typ av marginalkostnadsbaserade slutsatser så är en betydligt enklare metod att använda Ålands befolkningsandel som en grov indikation på landskapets faktiska kostnadsandel för den centralstatliga förvaltningen.

¹⁰⁰ Källa: "Alkoholijuomien hintojen alenemisen vaikutukset elinkeinoihin", Kari Niilola, LTT Sarja B 144.

Problemet med det sistnämnda sättet att räkna är inte bara att det är mycket grovt. Det kommer därtill genom sin konstruktion att per definition tillskriva Åland statliga budgetkostnader som i realiteten inte existerar eller är så små att de är mer eller mindre negligierbara. Problemet med det förstnämnda sättet att göra kalkylen på är, förutom dataproblemen, det faktum att det medger Åland en position som en form av *free rider* när det gäller vissa typer av övergripande statliga (och internationella) nyttigheter – även om detta inte kostar staten någonting i reda pengar.

Utgående från olika schablonmässiga fördelningsgrunder för Ålands andel av de indirekta kostnaderna för statsförvaltningen i riket kan dessa uppskattas till i storleksordningen 50 miljoner mark per år under den granskade perioden, beroende på synsätt, hur Åland skall delta i gemensamma kostnader.

10.5 Socialfondssystemet

Enligt 18 § självstyrelselagen hör socialväsendet till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt detta erlägger landskapet bl.a. barnbidrag, hemvårdsstöd för barn, moderskapsunderstöd, grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd, arbetskraftsutbildningens förmåner och studiestödet.

Däremot faller arbetspensionsskyddet och övrig socialförsäkring huvudsakligen inom rikets lagstiftningsbehörighet enligt 29 § självstyrelselagen. Kostnaderna för detta hör till de största utgiftsposterna i statsbudgeten. Staten betalar nämligen statsandelar för olika socialförsäkringsersättningar och -utgifter. De flesta av dem administreras även på Åland av Folkpensionsanstalten. En del betalas dock genom privata försäkringsbolag eller fonder.

Ett av grundproblemen i utredningsarbetet har varit behandlingen av just socialförsäkringssystemet, d.v.s. de inkomster och utgifter som till vissa delar berör statsbudgeten och till vissa delar fonder utanför. Om inte denna typ av utgifter skulle finansieras via ett särskilt fondsystem skulle de upptas i statsbudgeten och finansieras med skatter. Från VATT:s sida har det hävdats att endast det som har en direkt påverkan, d.v.s. upptas i statsbudgeten, skall räknas som en kostnad eller intäkt för Åland. Som en följd av systemens uppbyggnad där alla inkomster i form av olika arbetsgivar- och arbetstagaravgifter kanaliseras direkt till fondsystemet utan att gå via statsbudgeten betyder det att dessa inkomster inte räknas till godo för landskapet. Å andra sidan görs även dessa utbetalningar direkt från fondsystemet utan att belasta statsbudgeten och har därför inte belastats Åland. Till följd av att fondsystemet för hela landet som helhet vissa tider har gått med underskott, speciellt under den ekonomiska krisen under inledningen av 1990-talet, och för att även kunna bygga upp en buffert för framtiden betalas lagstadgade statsandelar till de olika fondsystemen vilka som regel baserar sig på fondernas utgifter. År 1998 utgjorde den schablonmässiga statsandelen för Åland ca 34 miljoner mark. VATT anser att denna statsandel skall upptas som en statlig kostnad för Åland.

Under utredningsarbetet har de olika socialförsäkringssystemen granskats närmare varvid det har visat sig att Åland under hela den granskade perioden, d.v.s. vartannat år 1990 - 1998 betalat in mera avgifter och premier än de utbetalningar som gjorts till Åland från berörda socialskyddsfonder. Överskottet i inbetalningar har varierat från 6,8 till 69,7 miljoner mark. Under den ekonomiska krisen på 1990-talet som även drabbade Åland var arbetslösheten lägre på Åland än i övriga landet varför Åland uppvisade ett överskott i inbetalningar till socialskyddssystemet även då. Av den orsaken har de åländska representanterna hävdat att man inte enbart kan uppvisa en schablonmässig kostnad för Åland i socialskyddsfondsystemet eftersom Åland de facto uppvisar ett stort överskott. Ett överskott som åtminstone på lång sikt verkar sänkande på statens kostnader för hela landet eftersom behovet av statsandelar är mindre. Detta resonemang har inte godkänts av representanterna från riket.

Överskottet per ålänning har under den granskade perioden varierat mellan som lägst ca 275 mark per person och som högst ca 2.733 mark per person. Detta kan jämföras med att man slår ut samma överskott per invånare i hela landet varvid överskottet varierar mellan ca 1,33 mark per person till ca 13,51 mark per person. De åländska representanterna hävdar att det således vid bestämmandet av statsandelarna till socialskyddsfonderna för hela landet är av ringa betydelse om Åland visar överskott eller inte varför det inte går att verifiera en direkt påverkan. Vid en jämförelse av betalningsströmmarna mellan Åland och riket är det däremot av mycket stor betydelse eftersom överskottet t.o.m. varit dubbelt högre än de schablonmässiga statsandelarna för Åland. Om detta varit fallet för alla regioner i landet är det osannolikt att det skulle betalas statsandelar via statsbudgeten.

10.6 Skatteundantagets effekter på sjöfarten och Ålands ekonomi

För Åland kan den skattefria handeln på passagerarfartyg i utrikestrafik anses vara det viktigaste offentliga stödet. Representanterna för Ålands landskapstyrelse anser att möjligheten till skattefri ombordförsäljning har positiv ekonomisk totaleffekt och dessutom inte kan ses som ett indirekt stöd enbart till Åland och de åländska rederierna. Även finska och utländska rederier, liksom Finlands utrikestransporter (och därmed den finska exportindustrin) drar nytta av denna förmån. Rederierna transporterar även en stor mängd turister till Finland som bidrar till den ekonomiska aktiviteten. Rederierna gynnas av det genom stora marginaler på den skattefria försäljningen ombord samt genom ökad omsättning.

Enligt ÅSUB:s rapport¹⁰¹ om det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse - i dag och i framtiden kan sjöfartens betydelse för den åländska ekonomin som helhet knappast överskattas. Som ett talande exempel på detta kan nämnas att rederisektorn år 2002 stod för drygt 40 procent av omsättningen och närmare 50 procent av den redovisade vinsten inom den privata företagssektorn på

¹⁰¹ ÅSUB Rapport 2004:5.

Åland. Den ekonomiskt och sysselsättningsmässigt dominerande delen av åländsk sjöfart utgörs av den tax free-baserade färjnärings. Den skattefria ombordförsäljningen står idag för omkring hälften av färjrederiernas omsättning och om man lägger till försäljningen i restauranger och kiosker etc. stiger andelen till över 70 procent. I klartext betyder detta att åländsk rederinäring - åtminstone med nuvarande inriktning och ekonomisk tyngd - står och faller med möjligheten till skattefri ombordförsäljning.

Den i EU-avtalet säkrade tax free-försäljningen på rutterna till och från "tredje landet" Åland erbjuder dock ingen garanti för näringsens överlevnad. Av särskild vikt för utvecklingen under de närmaste åren är fyra olika förändringsfaktorer vilka alla på olika sätt kan komma att påverka de åländska färjrederiernas långsiktiga verksamhetsbetingelser, nämligen

- de sänkta alkoholskatterna i Sverige och Finland
- den skärpta konkurrensen från nya aktörer på tax free-rutterna via Åland
- EU-utvidgningens effekter inom sjötransportmarknaden och
- det åländska skattundantagets långsiktiga status.

I rapporten framkommer även att om skatteundantaget avskaffas helt och hållet ("kvarken-scenario") skulle detta betyda en eliminering av omkring en tredjedel av hela den åländska ekonomin. Detta gäller centrala makroekonomiska indikatorer som total efterfrågan, BNP, import/export och investeringar. Enligt samma scenario skulle efterfrågan på arbetskraft minska i samma storleksordning - närmare bestämt med hela 35 procent.

VATT:s bedömning om tax-freehandelns statsekonomiska effekter är negativa: skattefri försäljning minskar i motsvarande grad försäljningsinkomster av hotell- och restaurangbranschen både i Finland och Sverige. Samtidigt ger den upphov till minskade skatteintäkter både för staten och fastländska kommuner.

Enligt VATT kan statens andel av de skatter som inte betalades år 1998 på grund av skattefriheten även försiktigt uppskattas till minst 0,8 – 1,1 miljarder mark för åländska fartyg och 1,7 – 2,2 miljarder mark för alla fartyg som trafikerar inom finländska farvatten. Av dessa är endast en mycket liten andel finländska fartyg. Om man bara ser till den passagerartrafik som utnyttjar Ålands särställning i EU kan värdet på statens skattebortfall uppskattas till minst 1,2 miljarder mark. Siffrorna skiljer sig något från varandra eftersom den täta trafiken mellan Tallinn och Helsingfors lämnats bort medan samtliga rederier i Ålandstrafiken tagits med i den senare beräkningen.

Statens andel av skatteinkomster man gått miste om är däremot svårare att uppskatta eftersom det påverkas av många olika faktorer. Dessa beräkningar redogör för värdet på den icke uppburna skatten i en hypotetisk situation där konsumtionen på färjorna inte utsätts för konkurrens. Summorna anger inte hur mycket statens skatteinkomster skulle öka om taxfreehandeln slopades, eftersom förändringar i beteende- och konsumtionsmönstret skulle sänka skatteinkomsterna.

De åländska representanterna i utredningen anser att VATT:s uppskattningar i princip saknar vetenskaplig grund då det i praktiken inte går att göra beräkningar eftersom det förutsätter att exakt samma försäljning ombord, i sin helhet, skulle överföras till motsvarande försäljning på Alko och restauranger i land. Det kan även konstateras att i det närmaste alla tax-free inköp har beaktats som ett skattebortfall för finska staten eftersom "alkoholpolitiken och pris- och levnadsnivån i de övriga grannländerna inte ger någon orsak att köpa skattefritt". Att det finns trafiklinjer som enbart trafikerar Åland - Sverige är enligt de åländska representanterna ett tydligt exempel på att så inte är fallet. Det har heller inte beaktats att de inköp som görs av utlänningar skulle tillföra någon som helst ekonomisk nytta. Att tax free-handeln skulle minska på de fastländska kommunernas skatteintäkter ens indirekt är inte troligt eftersom en betydande andel av de ombordanställda betalar skatt till dem.

Från rikets sida har det framhållits att Europeiska kommissionen har uppmärksammat Ålands specialposition då det gäller momsbeskattningen. EU ländernas postorderbolag kan undvika moms för försändelser av lågt värde genom att grunda ett dotterbolag på Åland och distribuera sina produkter via detta. Som det ser ut i dag påverkar detta inte direkt inkomstöverföringarna, men det ökar enligt finansministeriet trycket på en harmonisering av mervärdesskatteprinciperna i EU-länderna. Från landskapets sida konstateras att det främsta alternativet till Åland är att dotterbolag i stället grundas i t.ex. Norge.

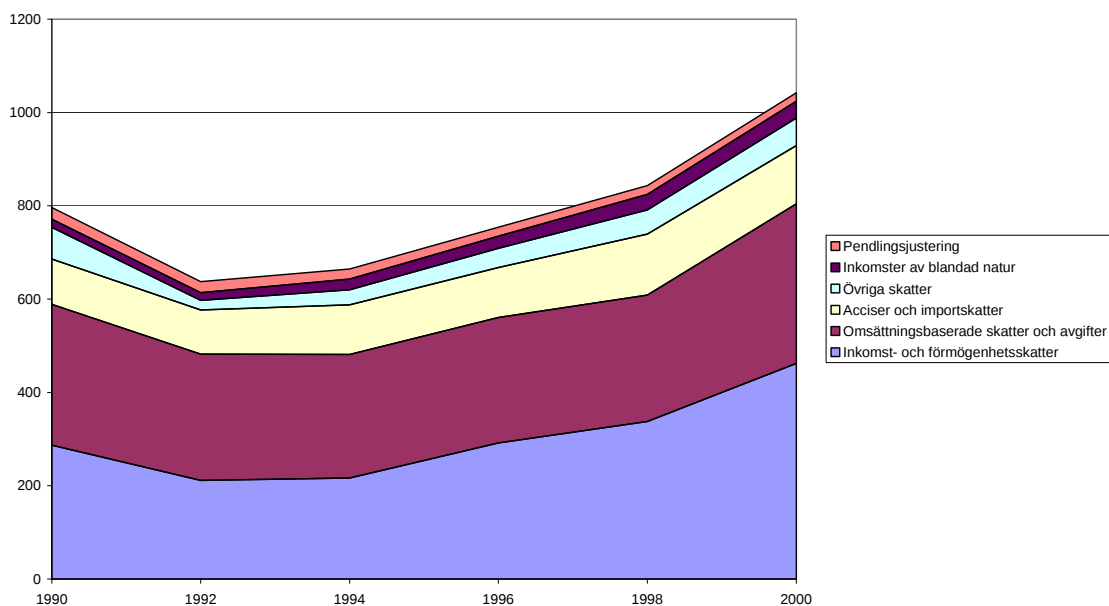
11 Inkomstöverföringar från Åland

I detta kapitel redovisas utvecklingen av de direkta inkomstöverföringarna från Åland till staten. Mera indirekta positiva effekter på den statliga budgetbalansen, som t ex de åländska inbetalningarna till socialfondsekonomin och den efterfrågehöjning inom den fastländska ekonomin som de åländska inköpen där genererar är inte beaktade. Under arbetet med utredningen har dessa poster studerats, men lämnats utanför rapporten.

Statens inkomster på Åland sjönk från 1990-års höga nivå i samband med den kraftiga recessionen, som nådde Åland senare än övriga landet. Först år 1996 hade skatteinkomsterna i stort sett nått nivån i 1990-talets början. År 2000 var skatteinkomstvolymen ca 31 procent högre i fasta priser än i början på decenniet.

I beskattningsstrukturen skedde betydande förändringar under 1990-talet. *Figur 11.1* visar att den omständighet som haft den största betydelsen för höjningen av statens skatteinkomster från Åland är de ökade intäkterna av inkomst- och förmögenhetsskatten. Inkomst- och förmögenhetsskattevolymen steg reellt med dryga 175 milj. mk – eller med 61 procent – under 1990-2000. Under perioden 1993-1998 uppgick tillväxten i de statliga inkomst- och förmögenhetsskatterna enligt Ålandsdelegationens redovisningar till 52 procent (underlaget från skattestyrelsen). Inkomsterna från acciser (och importskatter fram till 1994) ökade med 29 procent 1990-2000.

Figur 11.1: Direkta inkomstöverföringar till staten från Åland 1990-2000, miljoner mark, 1993-års priser



Tabell 11.1 visar de olika inkomsternas utveckling i löpande priser. Uppgifterna om inkomster av blandad natur är till vissa delar bristfälliga och en del inkomster saknas.

Tabell 11.1: Statliga inkomster på Åland 1990-2000, löpande priser, miljoner mark.

Inkomster	1990	1992	1994	1996	1998	2000	Föränd- ring i %	Reell för. i %
							90-00	90-00
Inkomst- och förmögenhetsskatter	263	207	219	300	356	510	94%	61%
Omsättningsbaserade skatter och avgifter	277	265	268	276	286	377	36%	13%
Acciser och importskatter	89	93	107	110	138	138	55%	29%
Övriga skatter	62	20	33	42	54	65	5%	-13%
Övriga inkomster av skattenatur	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0%	-17%
Skatter och inkomster av skattenatur sammanlagt	691	585	627	728	834	1090	58%	31%
Inkomster av blandad natur ¹⁰²	16	16	23	27	35	39	145%	104%
Skatter och övriga inkomster sammanlagt	707	601	650	755	869	1129	60%	33%
Pendlingsjustering	23	23	22	20	20	20	-13%	-28%
Sammanlagt	730	624	672	775	889	1149	57%	31%

Beloppen för år 2000 är direkt från Statistikcentralen och således obearbetade/okorrigerade.

Källor: Statistikcentralen, Skattestyrelsen samt ÅSUB:s och VATT:s kalkyler.

Skatteintäkterna av fastländska sjömän på åländska fartyg sjönk med 13 procent i löpande priser, vilket reducerar ökningen av de genomsnittliga åländska skatteintäkterna något. Inkomstskatterna från pendlingsnettot minskade med ca 28 procent i fasta priser från år 1990. Detta torde bero på förändringar i beskattningssystemet och i skattegraderna.

De omsättningsbaserade skatternas volym ökade enligt skattningarna med 8 procent (och minskade i fasta priser) under 1992-1998. Detta kan delvis bero på kvarvarande olikheter i beräkningsmetoderna för de olika åren. I hela landet ökade intäkterna av de skatter som grundar sig på omsättningen med 23 procent. Till år 2000 ökade dessa skatter märkbart.

Tabell 11.2: Förändring i statens direkta inkomster från Åland 1992-1998, löpande priser

	Andel av Ålands skatteinkomster 1998	Ökning, Åland 1992-98	Ökning, Finland 1992-98
Inkomst- och förmögenhetsskatter	42 %	72 %	72 %
Omsättningsbaserade skatter och avgifter	34 %	8 %	23 %
Acciser och importskatter	16 %	48 %	42 %
Övriga skatter	6 %	171 %	77 %

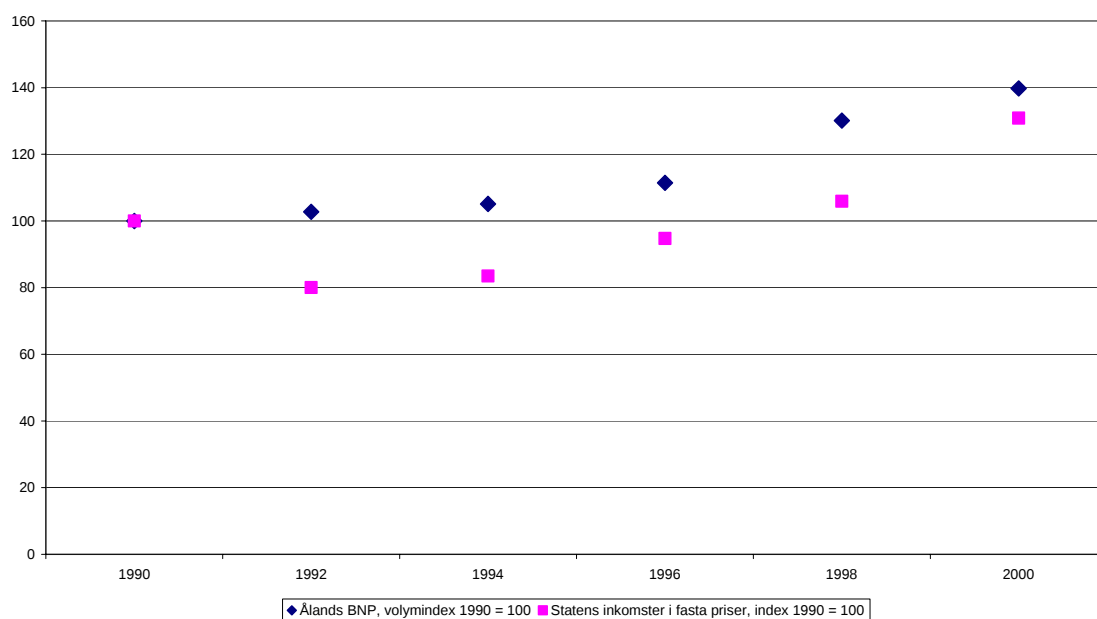
¹⁰² I beloppet ingår inte inkomster av t.ex. farledsavgifter. Dessa uppgick år 1998 till ca 35 mmk.

	Andel av Ålands skatteinkomster 1998	Ökning, Åland 1992-98	Ökning, Finland 1992-98
Skatteinkomster sammanlagt	98 %	43 %	44 %
Inkomster av skattenatur och av blandad natur sammanlagt	2 %	-19 %	27 %
Skatter och övriga inkomster sammanlagt	100 %	41 %	41 %
Inkomst- och förmögenhetsskatteinkomster med pendlingsjustering	43 %	64 %	
Statens nettoskatteinkomster från sjöarbetet *	2 %	-12 %	
Sammanlagt med pendlingsjustering	100 %	39 %	

*I siffran har beaktats de inkomstskatter som betalats av fastländska sjömän som arbetar på åländska fartyg.

Sammantaget kan konstateras att statens inkomster från Åland utvecklats i samma takt som statens inkomster i hela landet. Figur 11.2 nedan visar tillväxten i statens inkomster från Åland i jämförelse med BNP-utvecklingen under 1990-talet.

Figur 11.2: Utvecklingen av Ålands BNP och statens inkomster på Åland



BNP-utvecklingen har således varit något bättre än utvecklingen av statens inkomster från Åland. Det viktigaste skälet till detta torde vara koncentrationen av den åländska ekonomins tillväxt till sjöfartsbranschen där beskattningen är lägre både för branschens företag och de sysselsatta.

Det kan dock inte uteslutas att den anmärkningsvärt långsammare ökningen av omsättningsskatterna på Åland delvis också kan bero på problem med att beräkna den åländska momsandelen och att de faktiska åländska momsinsbetalningarna alltså kan vara något högre än vad som framkommer i ovanstående sammanställningar.

Enligt VATT:s skattestödstatistik för år 1998 var stats- och kommunalskattestöden från sjöarbetarnas avdrag¹⁰⁴ sammanlagt 160 miljoner mark. De statliga skattestödets andel var cirka 71 miljoner mark. År 1998 var de på åländska rederierna anställda sjömännens andel av alla finska sjömäns sammanlagda lön 38,7 procent. Därigenom, var år 1998 de på de åländska rederierna anställda sjömännens andel av sjömäns skattestöd 62 miljoner mark i kommunal- och statsbeskattningen, varav statens andel var cirka 27 miljoner mark.

Enligt ovanstående siffror har Ålands andel av statens skatteintäkter (plus inkomster av blandad natur) med pendlingsjustering sålunda sjunkit från 0,56 procent år 1990 till 0,53 procent år 2000. Också de debiterade skatternas andel av Ålands BNP har sjunkit under 1990-talet. Skatteinkomsternas andel av statens inkomster före nettouplåningen uppgick till 0,52 procent 2000.

I och med att redovisningen bygger på vartannat år, faller förra konjunkturtoppen och -botten – åren 1991 och 1993 – utanför denna redovisning. BNP-utvecklingen ger dock en fingervisning av hur statens inkomster har utvecklats under de övriga åren. Därmed kan man uppskatta att statens intäkter på Åland år 1993 var ungefär 20-25 procent lägre i fasta priser än år 1990.

Tabell 11.3: Ålands andel av statens inkomster, procent.

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Ålands andel av statens skatter och inkomster av skattenatur och av blandad natur						
Utan pendlingsjustering	0,54	0,48	0,53	0,48	0,46	0,52
Med pendlingsjustering	0,56	0,50	0,54	0,49	0,47	0,53
Ålands andel av statens inkomster före nettouplåning						
Utan pendlingsjustering	0,52	0,46	0,50	0,46	0,45	0,50
Med pendlingsjustering	0,54	0,48	0,52	0,47	0,46	0,51
Ålands BNP*/Finlands BNP	0,72	0,84	0,83	0,79	0,82	0,81
Statens inkomster från Åland/Ålands BNP*	22,5	17,5	17,9	19,1	18,3	21,0
Statens inkomster före nettouplåning/BNP	30,1	30,7	28,4	32,2	32,5	33,1

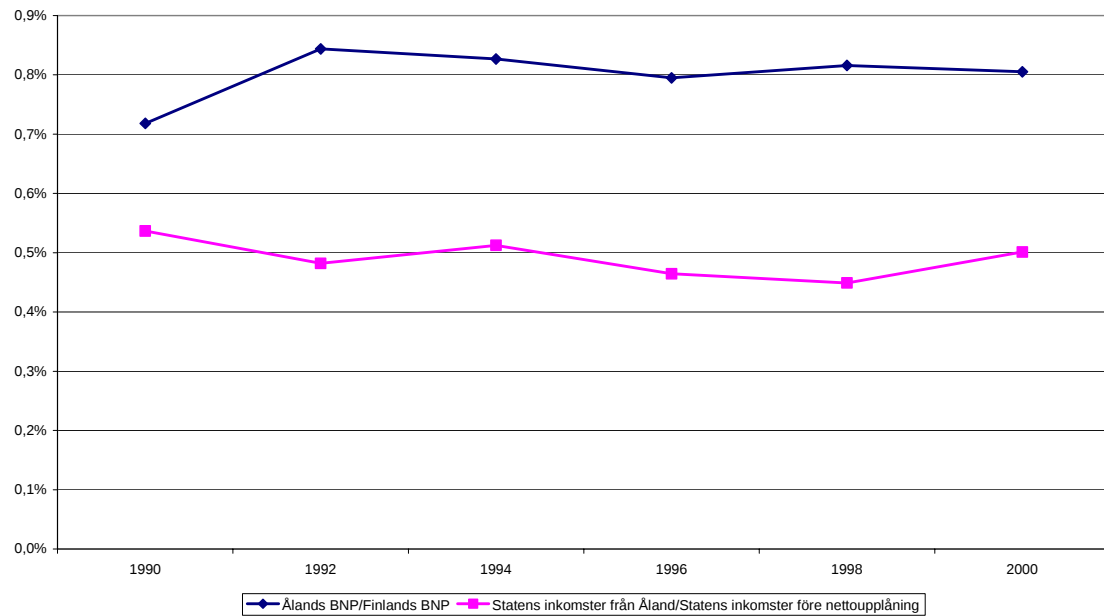
*BNP utan pendlingsjustering.

Obs. Tabellens inkomster av skattenatur utgörs åtminstone till viss del av statens inkomster av blandad natur från Åland vilka upptagits till bruttobelopp, medan uppgifterna i bokslutet för hela landets del anges till nettobelopp.

¹⁰⁴ Avdrag för sjöarbete, EETVL 30 §, L 455/85, ETVL 92-95 §, TVL 97 §.

Ålands andel av hela landets BNP har i stort sett varit oförändrat under 1990-talet och är något högre än befolkningsandelen.

Figur 11.3: Ålands andel av Finlands BNP och statens inkomster



12 Sammanfattande analys

I och med den nya självstyrelselagen som antogs år 1991 och som tillämpats fr.o.m. 1.1.1993 infördes ett nytt ekonomiskt system för finansiering av landskapet Ålands självstyrelse. Landskapet erhöll fri budgeteringsrätt även i praktiken mot att i det förutvarande systemet endast haft den i teorin eftersom det då gjordes jämförelser av landskapets användning av budgetmedel i förhållande till användningen av statsmedel inom motsvarande sakområden i riket. Större avvikelser var därför tidigare svårgenomförbara.

Staten uppbär fortsättningsvis skatter och övriga avgifter på Åland enligt samma grunder som gäller i hela landet. Till Åland överförs i enlighet med självstyrelselagens stadganden ett belopp som motsvarar 0,45 procent av statens inkomster exklusive upptagande av lån; den s.k. avräkningen. Därtill kan landskapet erhålla skattegottgörelse som är den del av de på Åland debiterade direkta skatterna som överstiger 0,5 procent av motsvarande skattedebitering i hela riket. Avräkningen och skattegottgörelsen, vilka fastställs av Ålandsdelegationen, skall i normala fall vara tillräckliga för att finansiera landskapets utgifter.

För exceptionellt stora utgifter av engångskaraktär, t.ex. för tryggnad av elförsörjningen kan landskapet erhålla extra anslag. Frågan om extra anslag avgörs av Ålandsdelegationen. Under den granskade perioden har extra anslag beviljats en gång. Därtill har Ålandsdelegationen under år 2004 fattat beslut om ett ytterligare extra anslag om 6,15 miljoner euro för reservkraftsförsörjningen. Dessutom ger självstyrelselagen möjlighet till särskilda bidrag vid katastrofliknande situationer. Denna typ av överföring har inte varit aktuellt.

Medan det gamla systemet medförde en överföring till självstyrelsen som volymmässigt i stort följde utvecklingen av motsvarande statliga utgifter, så har det nya systemet medfört en direkt koppling av överföringarna till statens budgetinkomster. Dessa är i sin tur starkt beroende av det makroekonomiska läget samt finanspolitiska åtgärder i landet som helhet.

Det här betyder att avräkningen blir betydligt mer konjunkturkänslig än under tidigare system. Utvecklingen under 1990-talet och inledningen av 2000-talet har tydligt visat på detta. Under början av perioden genomförde sålunda staten en av den ekonomiska tillbakagången i början av decenniet framtvingad budgetsanering som innebar en nedskärning av utgifter samtidigt som inkomsterna förstärktes genom en höjning av skattegraden. Effekten på överföringarna till landskapet förstärktes under senare delen av 1990-talet av strävan att amortera på statsskulden. Överföringen till den åländska självstyrelsen enligt 0,45-procentregeln växte därmed varför landskapet inte var tvunget till motsvarande kraftiga besparingsåtgärder som staten vidtog inom sin budgetekonomi. När konjunkturen tog fart efter krisen och den finska ekonomin på nytt började växa skedde en påspädning av överföringsvolymen, en tillväxt i de statliga överföringarna som på marginalen fick ytter-

ligare draghjälp av den egna åländska konjunkturuppgången via systemet med skattegottgörelse. Dessutom avyttrade staten betydande aktieposter under slutet av 1990-talet vilket tillfälligt höjde avräkningarna för dessa år. T.ex. år 1999 höjdes avräkningen med ca 94 mmk motsvarande ca 10 % till följd av aktieförsäljningar. Efter att statens inkomster sjönk från inledningen av 2000-talet visade det sig direkt i sänkt avräkningsbelopp till landskapet.

Det nya finansieringssystemets tydliga koppling till konjunkturutvecklingen i Finland kan dock under andra makroekonomiska förhållanden få andra konsekvenser. I en utdragen lågkonjunktur skulle sålunda utvecklingen av de statliga överföringarna sannolikt ha fått en helt annan inriktning än vad som gällt under 1990-talets långa högkonjunktur. Den kraftiga nedgången i statsanslagen till självstyrelsen under krisåren vid övergången mellan det gamla och det nya systemet (1992 - 1993) och den minskning i överföringsvolymen som skedde efter år 1999 tycks bekräfta detta. I sammanhanget bör beaktas att skattegottgörelsen haft en viktig dämpande funktion som speciellt lindrat nedgången i överföringar åren 1993 - 1994 och 2001 - 2002. Genom skattegottgörelsen finns en viss koppling mellan Ålands konjunkturutveckling och de statliga överföringarna till landskapet.

På lång sikt är det teoretiskt jämvikt mellan statens inkomster och utgifter. Eftersom landskapets avräkningsbelopp varierar med förändringarna i statens inkomster innebär detta att landskapets utgifter på lång sikt förändras i takt med statens utgiftsutveckling. Vid en lågkonjunktur sjunker statens inkomster samtidigt som utgifterna stiger vilket leder till finansiering via statslån och ett tryck på skattehöjningar. När konjunkturen i landet svänger ökar skatteinkomsterna vilket leder till snabbt ökande avräkningsbelopp till landskapet. En del av denna inkomstökning blir som överskott i landskapets finanser eller kan fonderas. När sedan landets ekonomi stabiliseras och utgifterna för skötseln av statsskulden minskar kan skatteinkomsterna sänkas varför avräkningen sjunker och det tidigare ackumulerade överskottet kommer till användning. I praktiken uppstår det således en fasförskjutning mellan utvecklingen inom statsekonomi och landskapets ekonomi.

12.1 Utgångspunkter och mål för reformen

I detta avsnitt följer en kortfattad genomgång av de viktigaste uttalade målen för reformen av självstyrelsens finansiella system. Målsättningarna har närmare behandlats i kapitel 4 ovan.

12.1.1 Självstyrelsen stärks

Det viktigaste målet för självstyrelselagsreformen var att stärka Ålands ekonomiska självstyrelse genom slopandet av den årliga jämförelsen med riksförhållanden som i praktiken begränsade landskapets budgetbehörighet. Det nya finansierings-

systemet och den rörelsefrihet som avräkningsbeloppet medförde förväntades leda till ökad ekonomisk-politisk självständighet.

Med ca tio års erfarenhet av det nya finansieringssystemet kan konstateras att målsättningen till stora delar har uppfyllts och landskapets ekonomiska självstyrelse har ökat. Flera större och mindre reformer har genomförts i landskapet vilka i det tidigare systemet med jämförelse mot riksförhållanden i praktiken skulle ha varit omöjliga eller mycket svårgenomförbara eftersom en jämförelse med riksförhållanden i efterhand då blivit mycket invecklad. De största reformerna i detta sammanhang är hälso- och sjukvårdsreformen, gymnasialstadiereformen samt kopplat till dessa transfereringssystemet till kommunerna.

Självbestämmandet över landskapets budgetutgifter ökade således och efter övergången till det nya systemet har landskapet getts möjlighet att planera budgeteringen och ekonomin inom ramen för de överföringar från staten som landskapet har erhållit. Systemet ger möjlighet att under en tid av ökande överföringar till landskapet skapa ett ackumulerat budgetöverskott som kan användas för utvecklande av verksamheten, investeringar och projekt m.m. samt i viss mån fungera som buffert vid tider av lägre överföringar från statsbudgeten. Det överskott som byggdes upp under senare delen av 1990-talet har på detta sätt under de inledande åren av 2000-talet vänts till ett underskott.

I vissa fall är den ekonomisk-politiska självstyrelsen något begränsad i.o.m. att självstyrelselagen stadgar att ”när budgeten fastställs skall lagtinget sträva efter att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket”. Om staten genomför en ändring i sociala förmåner där landskapet har behörighet sätter det press på motsvarande förändringar även på Åland.

Från åländsk sida har det framförts, att en av grundpelarna i ett system med ekonomisk-politisk självstyrelse är finansieringen, d.v.s. vem som uppbär skatterna. I propositionen till ny självstyrelselag framfördes ett oförändrat system för uppbärning av skatterna medan 0,45 procent av statens inkomster exklusive lån skulle återföras till landskapet för att användas för utgifter som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighetsområden. När denna procentsats bestämdes var tyngdpunkten lagd vid de utgifter som uppstår vid upprätthållandet av självstyrelsesystemet och någon koppling till de inkomster som staten uppbär på Åland i form av skatter och avgifter angavs inte. Ekonomisk kontroll avseende de viktigaste inkomsterna för den offentliga sektorn saknas således i landskapet förutom vad gäller kommunalskatter. Det finns dock en möjlighet att införa en landskapsskatt men den läggs i så fall till de obligatoriska statsskatterna och är därför inte ett attraktivt alternativ.

12.1.2 Förenkling av systemet för självstyrelsens finansiering

Det tidigare finansiella systemet som innebar att Ålandsdelegationen gick igenom boksluten för varje förvaltningsområde ansågs komplicerat och medförde tilläggsarbete inom förvaltningen. Huvudmotiveringen till det föreslagna ekonomiska systemet var att lagtinget skulle få besluta fritt om användningen av de medel som ställts till landskapets förfogande utan någon detaljgranskning av landskapets utgifter i förhållande till statens motsvarande utgifter. Då arbetet med att behandla de extraordinarie anslagen försvann antog man att det skulle medföra inbesparingar i förvaltningsutgifterna. Dessutom antogs det bli lättare för staten och landskapet att förutse förskottsbeloppet och det ordinarie avräkningsbeloppet eftersom grunden för den ordinarie avräkningen bestäms på förhand.

Systemet att räkna ut såväl förskott som slutlig avräkning har underlättats betydligt i.o.m. att det är en på förhand bestämd andel av inkomsterna i statsbudgeten respektive statsbokslutet. Det har även blivit möjligt att utgående från finansministeriets långtidsprognoser göra bedömningar om framtida förskott på avräkningen. Fastställandet av skattegottgörelsen görs på basis av beskattningssuppgifter från Skattestyrelsen och är även det administrativt enkelt. Besluten om förskott, avräkning och skattegottgörelse fattas av Ålandsdelegationen.

För extra anslagens del är förfarandet betydligt mer komplicerat och kräver en betydande insats såväl från landskapets förvaltning som från Ålandsdelegationen och berörda statliga förvaltningar. Förfarandet påminner till stor del om förfarandet vid extraordinarie anslag i det tidigare finansiella systemet. Dock har extra anslag använts betydligt mer sällan och kräver av den orsaken minde resurser än i det gamla systemet. Under den granskade perioden förekom extra anslag endast en gång.

I samband med det nya avräkningssystemet infördes ett betydligt mer komplicerat system vad gäller förändringar av avräkningsgrunden vilket närmare behandlas nedan. I självstyrelselagen finns inte något stadgande om ändringar i skattegottgörelsesystemet. Det kan konstateras att vissa förändringar i beskattningssystemet även påverkar skattegottgörelsen. Förändringarnas inverkningsområde är dock komplicerat att reda ut och inom ramen för utredningsarbetet har inte detta granskats närmare.

12.1.3 Ekonomisk stimulans

I regeringspropositionen¹⁰⁵ om nya självstyrelselagen konstaterades att skattegottgörelsen utgör ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Skattegottgörelse har hittills utfallit för varje skatteår efter att systemet började tillämpas. Skattegottgörelsesystemet kan betraktas som framgångsrikt eftersom det stimulerat landskapet att bedriva en

¹⁰⁵ RP nr 73/1990 rd, sid 56.

näringslivsvänlig politik i och med att tillväxten inom den åländska ekonomin till den del de debiterade skatteintäkterna ökar kommer landskapet tillgodo. Systemet gör sålunda att de politiska åtgärder som landskapsmyndigheterna vidtar har en effekt även på budgetens inkomstsida som tydliga motiv för att verka för fortsatt låg arbetslöshet och inflyttning till landskapet.

12.1.4 Dimensioneringen av överföringarna

När den nya självstyrelselagen stiftades konstaterade dåvarande statsutskottet i sitt utlåtande till grundlagsutskottet¹⁰⁶ att det nya finansiella systemet i princip inte skulle komma att öka landskapets disponibla medel jämfört med vad landskapet enligt då gällande system fick i form av ordinarie och extraordinarie anslag. Följande ansågs tala för regeringens proposition:

”Att avräkningsbeloppet binds vid statens inkomster och inte vid dess utgifter ändrar inte på det faktum att landskapet Åland måste iaktta samma återhållsamhet som riket i fråga om sin utgiftsstat. Ökningen av landskapets ekonomisk-politiska beslutsbehörighet innebär inte att landskapet kunde utvidga spelrummet inom sin utgiftsstat eller att landskapet kunde disponera över en väsentligt större del av statens inkomster än i genomsnitt före reformen.”

I efterhand kan konstateras att överföringarna enligt självstyrelselagen sjönk betydligt vid övergången till det nya finansieringssystemet. Efter år 1994 ökade statens inkomster snabbt och avräkningsbeloppet ökade i samma takt. Den snabba ökningstakten under slutet av 1990-talet förstärktes av att staten avyttrade aktieposter.

När den nya självstyrelselagen stiftades antog man att statens utgifter eventuellt skulle stiga till följd av skattegottgörelsen och de särskilda bidragen för exceptionella situationer samtidigt som skatteintäkterna bedömdes kunna sjunka. Dessa effekter bedömdes i alla fall som obetydliga. I dag kan man konstatera att även om skattegottgörelsen varit mindre än fem procent av de direkta budgetöverföringarna till självstyrelsen har den stått för cirka en femtedel av ökningen totalt sett. Skattegottgörelse har hittills utfallit för varje skatteår till följd av gynnsam utveckling av statsskatterna i förhållande till hela landet. Särskilda bidrag eller extra anslag har emellertid inte haft någon större betydelse.

I regeringspropositionen framgår att avräkningsbeloppet i normala fall skulle vara tillräckligt för självstyrelsens behov. I efterhand kan konstateras att om landskapet skulle ha tillförts enbart avräkningsbelopp, allt annat lika, hade ett betydande underskott uppstått i landskapets finanser. Landskapets goda likviditet och den gynnsamma utvecklingen av det finansiella läget i övrigt förenat med utgiftsökningen

¹⁰⁶ Riksdagens statsutskott, Helsingfors den 1 februari 1991, utlåtande nr 10.

¹⁰⁷ Kommittébetänkande 1987:31, s. 80.

visar på betydelsen av systemet med skattegottgörelse såväl för näringspolitiken som för landskapets finansiella situation.

Under 90-talets ekonomiska kris behövde inte självstyrelsens budget belastas för skötseln av arbetslösheten och bankkrisen på samma sätt som statens,¹⁰⁸ utan de ökande inkomsterna kunde tas i bruk för andra ändamål och bidrog till att ett ackumulerat budgetöverskott uppstod. Landskapet har därför inte under den granskade perioden varit tvunget till att vidta mer omfattande åtstramningsåtgärder. Förväntningarna på självstyrelsen att iaktta samma återhållsamhet som riket har således inte infriats.

12.2 Det ekonomiska utfallet

Som framgått tidigare i denna rapport bidrar den åländska ekonomin med skatteinkomster och inkomster av blandad natur till staten, medan statens utgifter består av överföringar till självstyrelsen enligt gällande självstyrelselag och övriga överföringar från statsbudgeten. Sammantaget utgör detta statens direkta budgetinkomster och -utgifter för landskapet. Vid sidan av dem finns det en del mer indirekta budgeteffekter relaterade till landskapet som kan inverka positivt eller negativt på statens budgetekonomi. Effekter av denna typ har studerats under utredningsarbetet och behandlas översiktligt under 10:de kapitlet.

Överföringarna enligt gällande självstyrelselag uppgick år 2000 till sammanlagt drygt 1.050 mmk såväl enligt basår som enligt utbetalningsår.

År 2000 var statens direkta inkomster från Åland i form av skatter och inkomster av skattenatur samt övriga inkomster av blandad natur ca 1.129 mmk. .

När avräkningsgrunden bestämdes var det de tidigare utgifterna och inte de åländska skatteintäkterna som var utgångspunkten, och då utgifterna uppskattades utgick man från de ordinarie och extraordinarie anslagen för självstyrelsen. Det fanns inga fullständiga uppgifter över statens övriga budgetutgifter eller kostnader för statsförvaltningen på Åland, men det ansågs alltså heller inte nödvändigt att täcka dessa utgifter med skatter. Exempelvis stödet till jordbruket nämns som en del av det tidigare finansiella systemet men i propositionen preciseras inte stödet närmare. Det saknades även tillförlitliga uppgifter om den indirekta beskattningen. Jämvikt mellan inkomster och utgifter kan således inte ha ansetts utgöra ett mål enligt propositionen.

Under den granskade perioden har det framkommit att Åland har varit nettomottagare och statens Ålandsrelaterade utgifter har varit i storleksordningen 100 - 200

¹⁰⁸ Här kan det noteras att de mycket stora statliga bankstöden under krisåren över huvud inte berörde Åland. I stället deltog det åländska bankväsendet via inbetalning till gemensamma centralbanksfonder i saneringen av den fastländska bankekonomin och bidrog därmed indirekt till en sänkning av de statliga utläggarna för sektorn.

mmk högre än statens inkomster från Åland. År 1990 var statens inkomster från och utgifter för Åland i det närmaste i balans. Utöver det finns en schablonmässigt framräknad kostnadsandel för kostnader för statsförvaltningen i riket om i storleksordningen 50 mmk. Vid en vidare granskning av landskapets inverkan på budgetekonomin så att även effekterna av socialfondsekonomin inkluderas har det visat sig att Åland i denna under vissa år uppvisar ett betydande överskott i inbetalningar till fondsystemet i förhållande till de utbetalningar som gjorts till Åland. Överskottet uppgick under de granskade åren som högst till 70 mmk. I utredningen har förts en diskussion om tax free-handelns effekter i allmänhet och på den åländska ekonomin i synnerhet mot bakgrund av att staten går miste om skatteintäkter på den förhållandevis stora omsättningen ombord på de inhemska passage-rarfartyg som trafikerar Åland.

12.2.1 Utvecklingen under 1990-talet

Inkomstöverföringarna till Åland ökade kraftigt under 1990-talet, vilket möjliggjorde en stark tillväxt av den offentliga sektorn i landskapet när det gäller sysselsättning och budgetutgifter. Den kraftiga ökningen av antalet arbetstillfällen inom den offentliga sektorn bidrog till att ge Åland en topplacering i den finländska sysselsättningsstatistiken också under de värsta depressionsåren. Den strukturella arbetslösheten på Åland är i det närmaste obefintlig och näringslivet i landskapet kan erbjuda arbete även åt fastländska arbetstagare.

De ökade överföringarna visar sig i en utgiftsutveckling som i betydande grad avviker från utvecklingen av den statliga budgetpolitiken främst med avseende på volymen. Såväl konsumtions- och investeringsutgifterna som överföringsutgifterna har ökat på Åland, samtidigt som statens utgifter har ökat närmast på grund av kostnaderna för skötseln av statsskulden. På grund av olikheterna i landskapets och statens behörighet och redovisningspraxis är det ändå svårt att jämföra de olika politiska och ekonomiska prioriteringarna. Enligt utredningar från ÅSUB¹⁰⁹ har landskapet satsat på hälso- och sjukvård samt utbildning i en sådan omfattning att enhetskostnaderna på Åland ligger på en betydligt högre nivå än på fastlandet. Fenomenet är i och för sig inte nytt och kan vara betingat av landskapets små förhållanden, men skillnaderna i förhållande till riket bedöms ha ökat under det nya ekonomiska systemets tid. Det kan även konstateras att den välutvecklade hälso- och sjukvården i landskapet kan resultera i lägre kostnader för sjukskrivningar vilket kan vara en bidragande orsak till att de åländska inbetalningarna till det landsomfattande socialförsäkringsfondssystemet är högre än motsvarande utbetalningar.

Det direkta näringsstödet och inkomstöverföringarna till de åländska kommunerna för att sänka kommunalskatten har varit de viktigaste ekonomisk-politiska instrumenten som stått till landskapsstyrelsens förfogande. Inkomstöverföringarna till

¹⁰⁹ "Ålands sjukvårdskostnader i ett jämförande perspektiv" ÅSUB Rapport 1998:9 och "Gymnasialstadie-skolornas kostnader – en jämförande analys" ÅSUB Rapport 2000:11.

kommunerna har ökat trots att dessas åtaganden har minskat. Kommunalsskatten hör till de lägsta i Finland, och landskapsstyrelsen har inte heller utnyttjat sin rätt att ta ut landskapsskatt (i tillägg till den obligatoriska statsskatten). Utöver detta har landskapet under åren 1999 - 2003 kunnat genomföra överföringar till de på Åland bosatta via ett extra avdrag i kommunalbeskattningen som landskapet kompenserat kommunerna för.

Näringsstöden på Åland ligger, trots de relativt höga per capita inkomsterna, på högre nivå än på de flesta utvecklingsområdena i Finland. Om man räknar ihop de näringsstöd som betalas över statsbudgeten och de som betalas av EU är nivån på Ålands näringsstöd mer än dubbelt så hög som genomsnittet för det övriga Finland. De höga näringsstöden beror till största delen på näringslivsstrukturen där de stödtunga näringarna sjöfarten och primärnäringarna med jordbruk och fiske utgör en stor del av näringslivet i landskapet.

Trots de avsevärda stöden till den privata sektorn har den genomsnittliga BNP-tillväxten under de senaste årtiondena varit långsammare än i resten av landet. På Åland är det framför allt den offentliga sektorn som har skapat arbetsplatser, medan den snabbare tillväxten i Finland i synnerhet genererats inom elektronikindustrin. Inom den privata sektorn på Åland har sjöfarten tillsammans med sina binärningar, de finansiella tjänsterna och turismen, behållit sin ledande ställning. Sjöfarten och de för skärgården viktiga näringarna jordbruk och fiske har emellertid blivit allt mer beroende av det offentliga stöd som såväl staten som landskapsstyrelsen betalar över respektive budget.

12.2.2 Det ekonomiska handlingsutrymmet

På lång sikt är statens inkomstbehov lika stort som utgifterna men kan under kortare tidsperioder variera så att det vissa perioder är underskott och vissa perioder överskott. Till landskapet överförs 0,45 procent av statens inkomster vilket medför att överföringarna till landskapet varierar i samma takt som statens inkomster. På kort sikt kan landskapets utgifter följa samma utveckling som statens inkomster men på lång sikt avspeglar sig statens utgiftsutveckling eftersom det är den som styr behovet av inkomster till staten. I annat fall kommer landskapet att uppvisa ett långsiktigt budgetunderskott som tillfällig upplåning inte kan lösa. Sålunda uppstår det på sikt en ohållbar situation eftersom landskapets möjligheter att påverka inkomstsidan är begränsade. När staten genomför besparingsprogram på utgiftssidan minskar inkomstbehovet och det uppstår därför automatiskt ett tryck på landskapet att genomföra besparingsåtgärder för att kompensera den minskning av landskapets inkomster som blir följden. Tidsmässigt behöver landskapets åtgärder dock inte sammanfalla med statens eller ens vara av samma typ eftersom landskapets ekonomisk-politiska självstyrelse stärkts och landskapet självständigt fattar beslut om budgeten utgående från den rådande ekonomisk-politiska situationen.

Den avvikande utgiftsutvecklingen under de inledande åren visar att självstyrelsen, åtminstone under de makroekonomiska och budgetstrukturella förhållanden som rådde under 1990-talet, haft ett stort handlingsutrymme på budgetens utgiftssida. Den snabba utvecklingen av statens inkomster och utökad beslutanderätt i vissa ekonomiska frågor har inneburit att Åland har fått ett större utrymme för en (utgiftsdriven) näringspolitik samtidigt som man indirekt kunnat bidra till en minskad skatteböroda ute i de åländska kommunerna.

Det skall dock beaktas att det under den granskade perioden varit flera överföringar av förvaltningsuppgifter vilket sammantaget lett till en betydande höjning av årsutgifterna för landskapet samtidigt som statens nettoutgifter sjunkit i motsvarande grad. Den snabba utvecklingen av avräkningsbeloppet under senare delen av 1990-talet möjliggjorde för landskapet att överta kostnader i samband med överföringar av förvaltningsuppgifter. Det kan dock konstateras att när statens inkomster normaliseras eller t.o.m. sjunker till följd av olika strukturella åtgärder medför det att landskapet saknar täckning för dessa utgifter.

Om lagreformens långsiktiga inverkan på den kommunala ekonomin konstateras i regeringens proposition att ”förslaget inte direkt påverkar ekonomin i de åländska kommunerna. Den utökade landskapskompetensen i fråga om lagstiftning och den friare ekonomin kan likväl på längre sikt i viss mån få även kommunalekonomiska verkningar. Verkningarna kan inte på förhand bedömas.” Statsutskottet å sin sida konstaterade i sitt utlåtande: ”Lagförslaget i regeringens proposition påverkar inte direkt ekonomin i de åländska kommunerna.” Under 1990-talet var det en kraftig tillväxt i den kommunala ekonomin även om landskapet har tagit på sig ansvaret för vissa kommunala uppgifter och kommunalbeskattningen har sjunkit. I samband med reformerna av hälso- och sjukvården samt utbildningen i landskapet var strävan att lösningarna skulle vara kostnadsneutrala mellan kommunerna och landskapet. Det kan dock konstateras att kommunalbeskattningen inte heller i det gamla systemet varit lika på Åland som i övriga landet. Under slutet av 80-talet och inledningen av 90-talet var uttaxeringen av kommunalskatt högre i de åländska kommunerna än i riket.

12.3 Ändring av avräkningsgrunden och faktorer som påverkat denna

Statens budget- och redovisningsprinciper har under 1990-talet genomgått förändringar som har haft båda höjande och dämpande effekter på avräkningsbeloppet i enlighet med självstyrelselagen. Då avräkningsbeloppet är bundet till statsbokslutets inkomstsida påverkas det av strukturella förändringar som medför att inkomster lyfts ur inkomstsidan i bokslutet eller att nya inkomster kommer till. Denna typ av förändringar och frågeställningar har studerats och diskuterats i kapitel 5 ovan. Under utredningsarbetet har det beroende på bristfällig definition av inkomstbegreppet i propositionen visat sig svårt att fastställa såväl vilka förändringar som

¹¹⁰ RP 73/1990 rd.

borde beaktas vid en granskning av avräkningsgrunden som beloppet av dessa förändringar. De utredande parterna har haft något divergerande åsikter rörande definitionen av de inkomster som ligger till grund eller snarare borde ha legat som grund för bestämmande av avräkningen. Dock har de åländska representanterna framhållit att definitionen i sig inte spelar så stor roll i förhållande till avräkningen. Det viktiga i sammanhanget är de förändringar i redovisningspraxis som har skett i förhållande till den tid när avräkningsgrunden fastslogs samt nya inkomster som tillkommit och inkomster som fallit bort. I detta sammanhang spelar även statens utgiftssida in eftersom det är utifrån den som statens inkomstnivåer sätts.

Det kan konstateras att landets ekonomiska kris kunde åtgärdas med hjälp av en kraftig budgetsanering, ökad upplåning samt höjt skattetryck. I finansministeriets uppföljningsberäkningar uppskattas att regeringens sparåtgärder under åren 1991 - 1999 sänkte statens utgifter år 1999 med sammanlagt 60 miljarder mark i förhållande till vad som varit fallet utan nedskärningarna. Dessa besparingsåtgärder har medfört att det långsiktiga skatteinkomstbehovet har sjunkit i motsvarande grad och överföringarna enligt självstyrelselagen är ca 270 miljoner mark lägre på årsnivå i förhållande till de förhållanden som rådde när självstyrelselagsändringen antogs och det nya ekonomiska systemet slogs fast.

Under samma period ökade statens skatter och inkomster av skattenatur med 80 miljarder mark, d.v.s. något mer än sparåtgärderna, samtidigt som avräkningen steg med 360 miljoner mark på årsnivå. En betydande del av dessa inkomster har använts för täckande av tillfälliga och kortsiktiga utgifter.

Det är således komplicerat att analysera de statliga finanspolitiska åtgärdernas kortsiktiga och långsiktiga inverkan på avräkningen. Om landet inte hamnat i den lågkonjunktur med den efterföljande ekonomiska krisen under 1990-talet hade de finanspolitiska åtgärderna sannolikt varit annorlunda och motsvarande sparprogram hade inte blivit aktuellt. Även i det fallet hade det varit ett behov av skatteökningar för att täcka utgifter som sedermera indrogs genom besparingsprogram p.g.a. den ekonomiska krisen. Behovet av skatteökningar hade dock inte varit lika stort eftersom t.ex. utgifter för skötseln av statsskulden inte blivit aktuella i den omfattning som i verkligheten blev fallet.

Utgående från de under kapitel 6 behandlade förändringarna av fördelningen av förvaltningsutgifter har de åländska medlemmarna i gruppen framhållit att landskapets merkostnader på årsnivå enligt läget år 2001 uppgår i storleksordningen till ca 25-30 miljoner mark.

Det har även i praktiken visat sig möjligt att staten genom att ändra t.ex. jordbrukspolitiken, ett område där behörigheten enligt självstyrelselagen är delad, kan orsaka att landskapet i princip blir påtvingade utgifter om beslutet leder till att åtgärderna (och utgifterna) överförs till landskapets behörighet. Enligt självstyrelselagen 44 § skall lagtinget när budgeten fastställs sträva efter att de sociala förmå-

nerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket. När staten år 1994 reviderade familjepolitiken fick det som följd att landskapets kostnader för barnbidrag steg. De åländska representanterna anser att i dylika fall haltar systemet betänkligt eftersom det i praktiken är staten som sätter nivån för utgifterna men utan att behöva kompensera landskapet ekonomiskt.

Under tiden med det nya finansieringssystemet har vissa fenomen påverkat avräkningen på ett enligt statsmaktens företrädare irrelevant sätt och därför vållat diskussionen kring avräkningssystemet. Hit hör framförallt inkomsterna vid statens avyttringar av aktier. De åländska representanterna anser att i dylika fall är av mindre betydelse på lång sikt i förhållande till avräkningen eftersom statens inkomster och utgifter på lång sikt är i jämvikt. Det är endast fråga om en tillfällig höjning under ett visst år som får till följd att staten kan sänka inkomsterna senare år vilket resulterar i lägre avräkning. I teorin är det viss skillnad om aktierna som avyttras är anskaffade under det nya finansieringssystemet eller inte. Om staten anskaffat aktierna före år 1993 har landskapets befolkning genom sina skatter bidragit till anskaffningen utan att det direkt påverkade överföringarna till Åland. Om aktierna är anskaffade under det nya finansieringssystemet har det i statsbudgeten budgeterats inkomster för deras anskaffande som landskapet erhållit avräkning på och därmed erhåller avräkning ytterligare en gång vid avyttrandet.

I det tidigare systemet granskade Ålandsdelegationen årligen landskapets ekonomi och användningen av budgetmedel vid den skattefinansiella utjämningen. I denna process gjordes jämförelser med motsvarande utgiftsområden i riket. Vid överföringar av förvaltningsuppgifter mellan landskapet och riket beaktades kostnaderna genast i utjämningsförfarandet. Dimensioneringen av överföringarna till landskapet för täckande av självstyrelseförvaltningens utgifter var därmed en levande och fortgående process mellan å ena sidan Ålandsdelegationen och självstyrelsemyndigheterna och å andra sidan Ålandsdelegationen och statsmakten. Ålandsdelegationen hade således en synnerligen central roll som opartiskt skiljemannaorgan där olika synsätt vägdes mot varandra och motstridiga intressen sammanjämkades.

I kommitté- och förarbeten till ändringen av självstyrelselagen och finansieringssystemet för självstyrelsens utgifter var grundkonstruktionen densamma som i det tidigare vad gällde Ålandsdelegationens roll och uppgifter. I Ålandsdelegationen skulle en sakenlig behandling föregå en eventuell ändring av avräkningsgrunden i samband fastställandet av den årliga avräkningen. Avräkningssystemet skulle därmed fortsättningsvis varit flexibelt och det autonoma Åland avsågs ha möjlighet att framföra argument och peka på sakförhållanden som förändrats på ett med statsmakten någorlunda jämställt sätt.

I den slutliga regeringspropositionen till ny självstyrelselag, som utformades efter det att de partsammansatta organen, Ålandskommittén och Ålandsarbetsgruppen, avslutat sitt arbete hade en väsentlig förändring i systemet vidtagits i och med att ändringen av avräkningsgrunden hänsköts till en lagstiftningsprocess och därmed

frikopplades ändringen av avräkningsgrunden helt från fastställandet av avräkningsbeloppet. Trots detta anges i propositionen att beslutanderätten i fråga om avräkningen bibehålls enligt förslaget i stort oförändrad. I praktiken blev det en betydande förändring av Ålandsdelegationens roll eftersom Ålandsdelegationen tidigare hade avgörande inflytande över dimensioneringen av överföringarna till landskapet. I det nya systemet är fastställandet av avräkningen enbart ett konstaterande av faktum och den tidigare flexibiliteten och dynamiken försvann därmed. Ålandsdelegationens roll är oklar men torde inskränka sig till att på begäran avge utlåtande. Det av såväl riksdagen som lagtinget omfattade slutliga upplägget av systemet för ändringar av avräkningsgrunden avspeglar således inte grundtanken enligt propositionens förarbeten. Systemet har i praktiken medfört att en pattsituation har uppstått eftersom ingendera parten sett det som möjligt att genomföra förändringar till den andra partens nackdel och ingen slutligt sammanvägande funktion finns i systemet. Det är förmodligen därför som inget officiellt initiativ tagits till ändring av avräkningsgrunden. Det har veterligen inte heller förts konkreta överläggningar mellan aktörerna i detta syfte även om det under de första tio åren av det nya finansieringssystemet genomförts såväl förändringar i statsbokslutets principer och uppbyggnad som överföringar av förvaltningsuppgifter. Systemet har ändå på kort sikt fungerat i så måtto att det givit självstyrelsen ett förhållandevis gott ekonomiskt utfall men är ohållbart på lång sikt eftersom någon automatisk eller för parterna tvingande anpassning till förändringar inte finns.