

ÅLANDSKOMMITTÉN 2013

SLUTLIGT 25.8.2015 JUSTERAD RAPPORT

(12.10.2015)

UTREDNINGSGRUPPEN FÖR FINANSIELLA FRÅGOR

RAPPORT 30.6.2015

TILL ÅLANDSKOMMITTÉN 2013

Uppdraget

Presidiet för Ålandskommittén beslöt 23.2.2015 enligt Ålandskommitténs uppdrag givet vid kommittémötet 28.1.2015 att utse en finansiell utredningsgrupp.

Efter att förslag inhämtats av finansministeriet, Ålands landskapsregering och Skatteförvaltningen utsågs till medlemmar i utredningsgruppen lagstiftningsrådet Marianne Malmgrén, finansministeriets skatteavdelning, budgetrådet Petri Syrjänen, finansministeriets budgetavdelning, förvaltnings- och utvecklingschef Dan E. Eriksson, Ålands landskapsregering, avdelningsjurist Ida Hellgren, Ålands landskapsregering och överinspektör Ilkka Karjalainen, Skatteförvaltningen samt lagstiftningsrådet, generalsekreteraren för Ålandskommittén Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet (bistår vid utredningen) och autonomilagsutvecklare, sekreteraren i Ålandskommittén Marine Holm-Johansson, Ålands landskapsregering (kallelser och sekr. för mötena).

Enligt presidiets beslut skulle utredningsgruppen senast tisdag 12.5.2015 lämna de utredningar för utvecklingen av landskapets ekonomiska självstyrelse som nämns under avsnitt 6.3 i Ålandskommitténs delbetänkande (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 6/2015, Ålands självstyrelse i utveckling, Ålandskommitténs 2013 delbetänkande). Utredningsgruppen skulle med beaktande av sektionens för finansiella frågor rapport 13.11.2014 till Ålandskommittén och kommitténs riktlinjer under avsnitt 6.3 i kommitténs delbetänkande, göra en tillräckligt detaljerad analys av

- hur det nuvarande avräkningssystemet kan göras smidigare och dessutom innefatta ett förfarande eller en mekanism som reglerar de finansiella relationerna mellan riket och landskapet vid överföring av behörighet (se nedan 1 kap. i utredningen),
- hur skatterna kan lämnas kvar på Åland eller på annat sätt hållas utanför statsbudgeten/bokslutet innefattande en tillräcklig bedömning av de administrativa, ekonomiska och lagstiftningsmässiga konsekvenserna för skatteuppbörden och skatteförvaltningen (se nedan 2 kap. i utredningen),
- konsekvenserna av att enskilda/olika former av beskattningsbehörighet skulle överföras till Åland samt beskriva vilka mekanismer man kan använda sig av för att hindra skadlig skattekonkurrens (se nedan 3 kap. i utredningen).

Presidiet för Ålandskommittén beslöt vid sitt möte 7.5.2015 att förlänga tiden för utredningsgruppen så att dess rapport ska vara tillgänglig för presidiet i god tid

före kommitténs följande möte, vilket är avsett att hållas måndag 24.8.2015 i Mariehamn.

Utredningsgruppen utsåg vid sitt första möte 4.3.2015 inom sig Malmgrén till ordförande och Eriksson till viceordförande.

Utredningsgruppen har sammanträtt åtta gånger 4.3.2015, 23.3.2015, 9.4.2015, 28.4.2015, 8.5.2015, 20.5.2015, 1.6.2015 och 17.6.2015.

Vid sitt möte 28.4.2015 förde utredningsgruppen en diskussion om frågeställningar som rör strukturerna för landskapets ekonomiska självstyrelse med jur.lc. Sten Palmgren och lagberedningschefen vid Ålands landskapsregering Lars Karlsson i deras egenskap av ordförande och viceordförande för den lagberedningsgrupp presidet för kommittén tillsatt. Vid samma möte hörde utredningsgruppen även forskningschef Jouko Kinnunen vid Ålands statistik- och utredningsbyrå.

Utredningsgruppen överlämnar härmed sin rapport till Ålandskommittén 2013.

Helsingfors/Mariehamn den 30 juni 2015

Marianne Malmgrén

Dan E. Eriksson

Petri Syrjänen

Ida Hellgren

Ilkka Karjalainen

Janina Groop-Bondestam

Marine Holm-Johansson

Innehållsförteckning

1 Åtgärder för att förbättra avräkningssystemet	5
1.1 Inledning	5
1.2 Det nuvarande avräkningssystemet	6
1.2.1 Systemrisker	7
1.2.2 Grunder för att skapa smidighet i avräkningssystemet utgående från nuvarande system	8
1.3 Analys av olika sätt att ändra avräkningsgrunden	11
1.3.1 Alternativ för ändring av avräkningsgrunden och bedömning av dem	11
1.3.2 Utredningens förslag till ett förfarande för ändring av avräkningsgrunden vid överföring av ny behörighet	14
1.3.3 Synpunkter på skattegottgörelsen	15
1.4 Beräkningsmodeller för överföringar till landskapet	16
1.4.1 Bakgrundsmaterial	16
1.4.2 Analys av alternativa beräkningsmodeller	18
1.5 Sammandrag	23
2 Statsskatterna blir kvar på Åland	24
2.1 Bakgrund	24
2.2 Sättet för att hålla kvar statsskatterna på Åland	25
2.3 De administrativa, ekonomiska och lagstiftningsmässiga konsekvenserna för skatteuppbörden och skatteförvaltningen	26
2.3.1 Lagstiftningsmässiga konsekvenser	26
2.3.2 Administrativa konsekvenser	28
2.3.3 Konsekvenser för utjämningsystemet	28
2.4 Utredningsgruppens slutsatser för alternativet	29
3 Behörighetsöverföring av enskilda eller olika beskattningsformer	31
3.1 Inledning	31
3.2 Beskattningsformer och konsekvenser av överföring av behörighet	32
3.2.1 Allmänt om konsekvenser vid överföring av behörighet beträffande enskilda beskattningsformer	32
3.2.2 Direkt beskattning	33
3.2.3 Indirekt beskattning	38
3.3 Mekanismer för att hindra skadlig skattekonkurrens	43

3.3.1 Skadlig skattekonkurrens	43
3.3.2 Aggressiv skatteplanering	44
3.3.3 Mekanismer för att minska skadlig skattekonkurrens	45
3.4 Sammandrag.....	45

BILAGOR

1 Åtgärder för att förbättra avräkningssystemet

1.1 Inledning

Enligt Ålandskommitténs riktlinjer i delbetänkandet (6.3) kommer kommittén att närmare utreda hur det nuvarande avräkningssystemet kan förbättras och ta ställning till ett särskilt förfarande eller en mekanism som reglerar de finansiella relationerna mellan riket och landskapet vid överföring av behörighet.

I presidiets beslut om tillsättande av utredningsgruppen för finansiella frågor har ovan nämnda utredningsbehov sammanfattats att gälla en tillräckligt detaljerad analys av hur det nuvarande avräkningssystemet kan göras smidigare och dessutom innefatta ett förfarande eller en mekanism som reglerar de finansiella relationerna mellan riket och landskapet vid överföring av behörighet.

Eftersom skattegottgörelsen är en del av det ekonomiska systemet som bör bedömas tillsammans med avräkningen, har utredningsgruppen i korthet även behandlat denna. Utredningsgruppen har i sitt arbete inte tagit ställning till dimensioneringen av avräkningsgrunden i ett framtida system. Gruppen har dock utgått från att dimensioneringen av utfallet från ett framtida system ska utgå från nivåerna för det historiska utfallet av det nuvarande systemet totalt sett. Det betyder att då ett annat underlag används för uträkningen av avräkningen räknas relationstalet ut med hjälp av historiska data från nuvarande system så att det ekonomiskt ger ungefär samma resultat.

Utredningsgruppen har inte utrett vilken roll den nuvarande möjligheten att bevilja landskapet extra anslag och särskilda bidrag har i ett framtida system. Gruppen har därför inte heller beaktat dessa i de alternativ som analyserats.

Avräkningssystemets smidighet

Utredningsgruppen konstaterar att ett förbättrat avräkningssystem som fungerar smidigt och beaktar förändringar i behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket bör bland annat vara:

- lätt att administrera,
- lätt att anpassa till förändrade förhållanden,
- transparent.

Med transparent avser utredningsgruppen att systemet ska vara överskådligt och lätt att förstå.

Några begrepp

För att underlätta att i diskussionen särskilja de olika förslagen från varandra har utredningsgruppen gått in för att då det gäller sättet för att ändra avräkningsgrunden benämna de olika alternativen "ändringsalternativ" (1.2), medan alternativen hur avräkningen skulle kunna beräknas benämns "beräkningsmodeller" (1.3).

1.2 Det nuvarande avräkningssystemet

Det belopp som landskapet enligt självstyrelselagen får genom avräkning, avräkningsbeloppet, beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden).

Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår, men på avräkningsbeloppet betalas ett årligt förskott som beaktas vid uträkningen av det slutliga avräkningsbeloppet. I statsbokslutet har inkomsternas totalbelopp efter avdrag för nettouplåningen vanligen avvikit från beloppet i budgetpropositionen inklusive tilläggsbudgetpropositionerna. Detta betyder att det slutliga avräkningsbeloppet kan vara större eller mindre än förskottsbeloppet, om detta inte justerats i tillräcklig utsträckning under budgetåret.

Bestämmelser om avräkningsgrunden och ändring av den ingår i 47 § i självstyrelselagen, som lyder enligt följande:

47 §. Avräkningsgrunden och ändring av den

Avräkningsgrunden är 0,45 procent.

Om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek, skall avräkningsgrunden ändras.

Avräkningsgrunden skall höjas,

1) 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,

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.

Avräkningsgrunden skall sänkas, om riket har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter därigenom har minskat.

Om ändring av avräkningsgrunden stadgas i rikslag med lagtingets bifall.

Ålandskommittén har i sitt delbetänkande redogjort för de slutsatser två av finansministeriets arbetsgrupper dragit i fråga om det nuvarande avräkningssystemet (s. 60-62/ fi s. 148-150).

På basis av utredningarna kan beträffande smidigheten i avräkningssystemet summeras:

- den nuvarande lagstiftningen är översiktligt formulerad, vilket leder till att den lätt kan tolkas på olika sätt. Myndigheterna i landskapet och riket har t.ex. olika åsikt i fråga om vilka förändringar i statsbokslutet som ska påverka avräkningsgrunden.
- lagstiftningen tar inte hänsyn till befolkningsförändringar, samtidigt som dessa påverkar behovet av tjänster i landskapet och därmed landskapets kostnader. Det saknas således en koppling mellan befolkningsrelationen och avräkningsgrunden.

- om det råder oenighet om behovet av att ändra avräkningsgrunden, är det i praktiken mycket svårt att ändra bestämmelserna i självstyrelselagen om landskapets ekonomi.
- även om systemet genom åren gett ett för vardera parten rimligt ekonomiskt utfall, måste systemet omvärderas.

Samstämmighet råder i utredningsgruppen om att det nuvarande systemet är lätt att tillämpa i de årliga avräkningsförfarandena. Uträkningen av avräkningsbeloppet är en enkel operation som ger ett entydigt resultat. Systemet kräver ingen omfattande administration och uppfyller smidighetskravet på så sätt att det i den årliga avräkningsprocessen är lätt att hantera. Ur statens synvinkel är systemet förutsägbart, eftersom statsinkomsternas utveckling prognostiseras i planen för de offentliga finanserna för en 4-årsperiod. Ur landskapets synvinkel medför prognostiseringen dock svårigheter eftersom svängningarna mellan enskilda år kan vara betydande.

Grundstrukturen i statsbudgeten och därmed basen för uträkningen av avräkningen, d.v.s. statsbokslutet, har sedan början av 1990-talet förändrats för att möta förändringarna i makroekonomin och beakta det reformarbete rikets förvaltning genomgått. I samband med detta har nettobudgetering börjat tillämpas i betydligt större omfattning, organisationsformer har ändrats främst genom bolagiseringar och Finland har blivit medlem i EU, vilket i sig lett till ändringar i statsbudgeten. Under de drygt tjugo år som har förflutit sedan den gällande självstyrelselagen antogs, har dessutom landskapets andel av befolkningen ökat från 0,49 % till 0,53 %.

Trots att många samhällsförändringar har skett och grunderna för statsbokslutet har ändrats, har avräkningsgrunden aldrig justerats på det sätt 47 § i självstyrelselagen möjliggör. De nuvarande bestämmelserna kan således inte anses uppfylla smidighetskravet vad gäller anpassning till förändrade förhållanden.

1.2.1 Systemrisker

Utredningsgruppen anser att det vid nyutformningen eller revideringen av avräkningen är väsentligt att överväga vilka risker som är förknippade med olika system och som kan påverka systemets funktionalitet och utfall. Avräkningen har en avgörande betydelse för självstyrelsens ekonomi medan den har relativt sett mindre betydelse för statsekonomin. Värderingen av systemriskerna är därför mer relevant för självstyrelseorganen. För staten är det viktigt att systemet fungerar smidigt, är transparent och ger skäligt resultat för båda parterna.

Utredningsgruppen anser att systemriskerna kan indelas i tre kategorier

- tekniska risker,
- ekonomiska risker och
- politiska risker.

Med *tekniska risker* avser gruppen risker som följer av att bestämmelserna om ändring av avräkningsgrunden ger utrymme för olika tolkningar mellan riket och i landskapet, vilket i sin

tur gör att funktionaliteten lider och/eller att det ekonomiska utfallet av systemet blir oklart. De olika tolkningarna av begreppet "statsinkomster" enligt nuvarande bestämmelser är ett exempel på en sådan teknisk systemrisk.

Med *ekonomisk risk* avser gruppen att avräkningsbeloppet inte skulle ge ett sådant ekonomiskt utfall som innebär faktiska möjligheter att fullgöra de uppgifter självstyrelsen har, trots att avräkningen fungerar i enlighet med sitt ursprungliga syfte.

Med *politisk risk* avser gruppen att ett förändrat politiskt förhållningssätt skulle kunna förändra systemets funktionalitet och utfall på ett sätt som inte varit avsikten då systemet utformats. Systemet ska alltså vara välfungerade även i det fall det skulle uppstå betydande politisk friktion mellan landskapet och riket.

Ålandskommittén har i sitt delbetänkande (6.3) ansett att det ekonomiska systemet ska säkerställa självstyrelsens behov.

1.2.2 Grunder för att skapa smidighet i avräkningssystemet utgående från nuvarande system

Tekniska risker

För att öka smidigheten i avräkningssystemet är det enligt utredningsgruppen skäl att åstadkomma en tydlig beskrivning av systemet så att aktörerna, de som ska tillämpa lagen, förstår det på samma sätt och därmed kan vara överens om hur det ska tillämpas. Som det framgått av den s.k. Turunen-utredningen har det förekommit något divergerande uppfattningar om det nuvarande systemet.

Enligt en uppfattning är avräkningsgrunden avsedd att vara ett relationstal som utgår från de inkomster som ingick i statsbokslutet och sättet att uppgöra detta vid den tidpunkt då riksdagen och lagtinget fattade beslut om den nuvarande självstyrelselagen. Utgående från detta är det relevanta, vid överväganden om en ändring av avräkningsgrunden, att granska förändringarnas inverkan i syfte att kunna justera avräkningsgrunden så att det avsedda ekonomiska handlingsutrymmet behålls. Det primära blir då att beakta förändringarna i statsbokslutets struktur och praxis neutralt.

En annan uppfattning gör gällande att även statsinkomsternas natur bör beaktas för att man ska kunna granska om förändringarna ska leda till en ändring av avräkningsgrunden. En bakomliggande definition av begreppet "statsinkomsterna" är därför nödvändig. En sådan saknas enligt denna uppfattning i den nuvarande självstyrelselagen och dess förarbeten. Enligt utredningsgruppens uppfattning vållar det svårigheter att formulera en så heltäckande definition av begreppet statsinkomster som skulle göra det möjligt att frånga kopplingen till statsbokslutets struktur och praxis. Detta leder till att om nuvarande bas för uträkningen behålls, bör avräkningsgrundens karaktär av tekniskt relationstal betonas för att systemets logik ska förstås på samma sätt.

Detta innebär att synpunkter huruvida det är "rättvist" eller inte att en viss statsinkomst läggs till grund för uträkningen inte bör vara det primära, utan att avräkningsgrunden fortsättningsvis avspeglar det ekonomiska handlingsutrymme parlamenten avsett när självsty-

relselagen antogs. Utredningsgruppen är medveten om att tillfälliga inkomster och temporära budgettekniska lösningar kan komma att inverka på avräkningsbeloppet för enskilda år, men anser att detta i det långa loppet är av mindre betydelse och uppvägs av att systemet är enkelt.

I det nuvarande avräkningssystemet har det visat sig att förändringar av statens politik, där det kan ifrågasättas om det uppstår sådana effekter som uppfyller kriterierna för ändring av avräkningsgrunden enligt ordalydelsen i 47 § självstyrelselagen, ändå kan ha betydande indirekt inverkan på landskapets ekonomiska handlingsutrymme. Ett exempel på detta är jordbrukspolitiken, som är ett s.k. delat behörighetsområde. Där har landskapet under EU-medlemskapet genom omtolkning av gällande bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket på jordbrukets område, fått betydligt högre kostnader såväl beloppsmässigt som uttryckt som andel av statens och landskapets totala kostnader för stödet till jordbruket på Åland.

Ett liknande exempel är den förändring av energibeskattningen och stödet för produktion av förnyelsebar energi som gjordes för ett antal år sedan. Genom förändringen upphörde den återbetalning av accis som tidigare kom producenter av vindkraft till del även i landskapet. I det system som staten införde i dess ställe betalas i stället produktionsstöd i form av s.k. inmatningstariffer. Sådant produktionsstöd är landskapets behörighet. Genom åtgärden överfördes således i praktiken kostnaden på landskapet.

Folkpensionsanstaltens förmånsfonder finansieras för närvarande till ca två tredjedelar av staten via budgetanslag. Om lagstiftningen exempelvis skulle ändras så att Folkpensionsanstalten som förvaltare av förmånsfonderna görs till skattetagare, styrs skatteinkomster förbi budgetekonomin och därmed förbi avräkningssystemet med följden att landskapets inkomster blir lägre.

Ett annat exempel är samfundsskatten och planerna på att reformera finansieringen av den evangelisk-lutherska kyrkans samhällseliga uppgifter från och med ingången av 2016. Den nya lagstadgade finansieringen tas upp som anslag i statsbudgeten och ersätter församlingarnas andel av samfundsskatteintäkterna. Därmed ökar underlaget för avräkningen.

En reform av finansieringen av Rundradion trädde i kraft vid ingången av 2013. Då infördes i riket en rundradioskatt som ersatte den nuvarande televisionsavgiften. Landskapet Åland finansierar dock sin allmännyttiga rundradioverksamhet med en egen TV-avgift, men rundradioskatten ökar skatteintäkterna och därmed avräkningsbeloppet.

Vissa tekniska inkomster, som exempelvis ombudgetering av vissa poster, ger en merinkomst till landskapet, men utgör en merkostnad för staten genom att de ingår i underlaget för avräkningen.

I praktiken har alltså tekniska ändringar påverkat det ekonomiska utfallet av systemet genom att såväl minska som att öka det.

De tekniska riskerna utgör ur landskapets synvinkel även ekonomiska risker i den meningen att de kan ha stor betydelse för utfallet av de inkomster som systemet ger landskapet. För

staten har de tekniska riskerna relativt sett mindre betydelse, men kan medföra ologiska ekonomiska konsekvenser.

På basis av ovanstående kan det konstateras att det finns betydliga tekniska risker förknippade med det nuvarande systemet, speciellt i kombination med att systemet för ändring av avräkningsgrunden inte har fungerat.

Ekonomiska risker

I det nuvarande avräkningssystemet är basen för uträkningen av avräkningsbeloppet alla i statsbokslutet ingående inkomster utom upplåningen. Detta medför att även om staten förändrar tyngdpunkten i hur man finansierar sin budgetekonomi, förändras inte avräkningen till Åland på den grunden. Däremot påverkas handlingsutrymmet av vad som ingår i statsbudgeten och vad som finansieras på annat sätt. Landskapets ekonomiska handlingsutrymme påverkas alltså inte av den inbördes fördelningen mellan de olika slagen av budgetinkomster i statsbokslutet, utan av deras sammanlagda belopp. Landskapets ekonomiska handlingsutrymme kommer på så sätt att samvariera med handlingsutrymmet i statens budgetekonomi. Eftersom staten över tid måste nå en balans i budgetekonomin och under antagande av att landskapets uppgiftsområden i hög utsträckning överensstämmer med statens uppgiftsområden, kan landskapet upprätthålla sina uppgifter på motsvarande nivå som staten. I detta hänseende är den ekonomiska risken med dagens system måttlig.

En annan aspekt av den ekonomiska risken är hur utvecklingen av realekonomin inverkar på det ekonomiska utfallet av systemet. I dagens system finns en betydande koppling mellan realekonomin i hela landet och landskapets inkomster i form av avräkning. Däremot inskränker sig kopplingen mellan realekonomins utveckling i landskapet och landskapets inkomster till skattegottgörelsen. (I det här sammanhanget bortses ifrån den indirekta inverkan realekonomin har via budgetutgifterna och kommunernas ekonomi.) Hur stor man bedömer att denna risk är beror på hur man ser på stabiliteten och anpassningsförmågan i näringslivet på Åland i förhållande till riket. Vardera ekonomin har under den tid den nuvarande självstyrelselagen varit gällande utsatts för betydande omvälvningar. För rikets del kan raset i östhandeln i början av 90-talet nämnas och för landskapets del den drastiska nedgången i sjöfarten under i stort sett samma period.

Politiska risker

En avsikt med att självstyrelselagen ska antas i grundlagsenlig ordning är att landskapets företrädare ska kunna känna tillförsikt i att självstyrelsen såväl i teorin som i praktiken kommer att bestå under överskådlig tid. Även om det politiska klimatet i förhållandet mellan landskapet och statsmakten under den nu gällande självstyrelselagens tid varit gott och diskussioner om olika problemställningar förts och förs i god anda, bör inte heller utformningen av det ekonomiska systemet bygga på antagandet att så alltid kommer att vara fallet även i framtiden. Landskapet kan därför ha skäl att beakta vilka teoretiska möjligheter att påverka utfallet av avräkningen en politisk kraft med en för landskapet ogynnsam politisk inställning till självstyrelsen skulle kunna ha.

Det nuvarande avräkningssystemet fordrar samstämmiga beslut av riksdag och lagting för ändring av avräkningsgrunden. Många samhällsförändringar har skett och grunderna för statsbokslutet har ändrats sedan systemet infördes. Enighet om att avräkningsgrunden ska ändras har dock hittills inte uppnåtts mellan berörda myndigheter. Det kan ur rikets synvinkel upplevas som en politisk risk om avräkningssystemet genom en räckta tekniska ändringar över tid blev oskäligt förmånligt i förhållande till andra utgiftsposter inom statsekonomin och därmed svårt att försvara.

I och med att ingendera parten ensidigt kan ändra avräkningsgrunden, är å ena sidan risken för att denna skulle ändras i strid med självstyrelselagen obefintlig. Det kan å andra sidan konstateras att trots att självstyrelsen i sig har ett starkt grundlagsenligt skydd och att avräkningsgrunden inte kan ändras utan landskapets medverkan, är skyddet för den ekonomiska bas som ska möjliggöra för landskapet att fullgöra sina uppgifter inte lika starkt. Detta beror på att riksdagen, som ovan framgått, ensidigt kan ändra basen på vilken avräkningen räknas ut. Ett exempel på detta är när staten temporärt styrde avkastningen av omsättnings- respektive mervärdesbeskattningen direkt till Folkpensionsanstalten i stället för att ta den som inkomst i statsbudgeten. Denna åtgärd hade givetvis då helt andra motiv, men effekten blev likväl en minskning av avräkningen till Åland.

1.3 Analys av olika sätt att ändra avräkningsgrunden

Den av Ålandskommittén 2013 tillsatta sakkunnigsektionen för finansiella frågor behandlade i sin rapport 13.11.2014 olika sätt att öka flexibiliteten i det nuvarande systemet. I det nedanstående avsnittet görs en bedömning av de av sektionen framförda alternativen i förhållande till de risker som behandlats ovan. Eftersom de ekonomiska risker som är förknippade med själva uträkningssättet och utvecklingen av realekonomin inte är kopplade till metoden för att ändra avräkningsgrunden, behandlas den förstnämnda aspekten inte närmare i detta avsnitt. Även ändringar som föranleds av förändrad fördelning av behörigheten behandlas i ett separat avsnitt nedan.

Enligt utredningsgruppens uppfattning bör man eftersträva att ett ändringsbehov till följd av de tekniska riskerna hanteras juridiskt och inom systemet, att de ekonomiska riskerna beaktas vid uppbyggnaden av systemet och genom politiska beslut samt att de politiska riskerna beaktas vid uppbyggnaden av systemet.

1.3.1 Alternativ för ändring av avräkningsgrunden och bedömning av dem

Ändringsalternativ 1

Rapporten 13.11.2014 förde fram ett alternativ enligt vilket ändringen av avräkningsgrunden kunde underlättas så, att finansministeriet och landskapsregeringen för avräkningens del regelmässigt, förslagsvis vart tredje år, gör en bedömning av hur de i självstyrelselagen angivna grunderna för avräkningsgrunden förändrats och lämnar ett förslag till Ålandsdelegationen om de ändringar i avräkningsgrunden som är påkallade. Finansministeriet ska därefter föredra ärendet i statsrådet i enlighet med Ålandsdelegationens framställning. Riksdagen skulle sedan utan ändring av självstyrelselagen, men med bifall av lagtinget, fatta beslut i

ärendet. Större förändringar kunde förutsätta rikslag och bifall av lagtinget i enlighet med nuvarande bestämmelse i 47 § 5 mom. i självstyrelselagen.

Utredningsgruppen för ekonomiska frågor anser att ändringsalternativet i förhållande till nuläget skulle medföra förbättringar på så sätt att de tekniska ändringarna, genom att införa en regelmässighet i uppföljningen, kontinuerligt skulle följas upp. Ändringsbehoven skulle därmed vara kända och en mekanism enligt vilken de ska behandlas finnas angiven.

Det kan dock ifrågasättas om tillräcklig smidighet i systemet skulle uppstå, eftersom den bakomliggande orsaken till att ingen justering skett i dagens system, nämligen att samstämmiga beslut förutsätts fattade av riksdag och lagting, inte elimineras. I praktiken skulle systemet innebära att nya politiska beslut med jämna mellanrum skulle behöva fattas för att landskapets ekonomiska handlingsutrymme skulle behållas sådant som avsikten var vid antagandet av den nya självstyrelselagen. Både i riksdagen och i lagtinget kan det dock av olika orsaker finnas en ovilja att höja respektive sänka avräkningsgrunden.

Ålandsdelegationen har sedan självstyrelsens tillkomst haft en roll som opartiskt skiljeman-naorgan som har behandlat frågorna utgående från juridiska ställningstaganden. I de ekonomiska frågorna har Ålandsdelegationen haft en beslutande roll. I det här ändringsalternativet skulle rollen i ekonomiska frågor vara att utforma förslag till politiska beslut, vilket skulle kunna påverka synen på delegationens opartiskhet.

Ändringsalternativet kan anses minska de tekniska riskerna om det tillämpas som avsett, men samtidigt ökar de politiska riskerna i förhållande till nuvarande system.

Ändringsalternativ 2

Rapporten 13.11.2014 förde även fram ett alternativ om ändring av avräkningsgrunden enligt vilket en ändring kunde underlättas så att finansministeriet och landskapsregeringen för avräkningens del regelmässigt, förslagsvis vart tredje år, delger Ålandsdelegationen sin uppfattning om hur de förändringsgrunder som anges i självstyrelselagen har uppfyllts. Delegationen ges befogenhet att ändra avräkningsgrunden utan att detta förutsätter att en rikslag antas med lagtingets bifall. Sektionen ansåg det väsentligt att Ålandsdelegationen ges möjlighet att även beakta om statliga finansieringslösningar utanför det som rent tekniskt ingår i avräkningsunderlaget har sådan karaktär att de bör beaktas vid ändring av avräkningsgrunden, för att motsvara det lagstiftaren ursprungligen avsett att ska ingå i underlaget. Med beaktande av att systemriskerna ur landskapets synvinkel ökar då avräkningsunderlaget minskar, är detta särskilt betydelsefullt om man går in för en lösning där basen för uträkningen av avräkningen är mindre än idag.

Ändringsalternativet skulle förbättra smidigheten i systemet betydligt genom att rollerna skulle klargöras. Finansministeriet och landskapsregeringen skulle vardera få en uttalad skyldighet att kartlägga vilka förändringar som respektive organ anser att har påverkat avräkningsgrunden. Ålandsdelegationen skulle få en tydlig uppgift att utgående från vad respektive organ framfört fatta beslut utgående från den avsikt och beskrivning av systemet som anges i självstyrelselagen och dess förarbeten. Den pattsituation som beskrivs i Turunen – Eriksson utredningen, d.v.s. att ingendera parten ser det som möjligt att åstadkomma en förändring som den andra parten inte omfattar, eftersom ingen slutlig sammanvägande funktion finns i systemet, skulle inte kunna uppstå.

Inom ramen för detta ändringsalternativ skulle tekniska förändringar i basen för uträkningen smidigt kunna beaktas genom en ändring av avräkningsgrunden. De tekniska riskerna med systemet skulle således minska väsentligt. Genom att beslutsfattandet förs till Ålandsdelegationen i egenskap av ett partssammansatt skiljemannaorgan med juridisk expertkunskap är de politiska riskerna med systemet små.

Systemet skulle alltså medföra en hög grad av smidighet.

Ändringsalternativ 3

Utredningsgruppen har kommit fram till att ytterligare ett alternativt system för att ändra avräkningsgrunden är att särskilja på dels ändringar till följd av tekniska orsaker och dels ändringar som föranleds av andra än tekniska orsaker och som innehåller element av politiskt beslutsfattande. [Ålandsdelegationen skulle ges i uppgift att besluta om ändringar av avräkningsgrunden som har tekniska orsaker medan ändringar som föranleds av andra skäl skulle beslutas av riksdag och lagting.](#)

Enligt detta alternativ skulle, på motsvarande sätt som i ändringsalternativ 1 och 2, finansministeriet och landskapsregeringen göra en bedömning hur de i självstyrelselagen angivna grunderna för avräkningsgrunden förändrats och lämna ett förslag till Ålandsdelegationen om de ändringar i avräkningsgrunden som är påkallade.

Bakgrunden till förslaget är den diskussion om huruvida riksdagens budgetmakt respekteras i de olika metoderna och som har förts i samband med genomgången av olika alternativa metoder för att ändra avräkningsgrunden.

Avräkningsgrunden kan enligt den nuvarande självstyrelselagens 47 § ändras om

- statsbokslutet ändras,
- förvaltningsuppgifter övergår mellan riket och landskapet,
- uppnåendet av självstyrelsens syften orsakar väsentligt ökade kostnader,
- landskapets förvaltning belastas av betydande utgifter som inte förutsågs vid stiftandet av självstyrelselagen.

De två förstanämnda orsakerna att ändra avräkningsgrunden är uppenbart avsedda att behålla en viss nivå på det ekonomiska handlingsutrymmet för landskapet och det belopp som de ger upphov till kan med tillfredsställande noggrannhet bestämmas. Det faktum att det inte i de diskussioner som förts mellan finansministeriet och landskapsregeringen har rått oenighet om de beloppsmässiga verkningarna av ändringar av statsbokslutet, talar för att så är fallet. Oenigheterna har i stället bestått i hur de gällande bestämmelserna ska tolkas, d.v.s. de har varit av juridisk karaktär. Ett ställningstagande till dem bör därför inte göras till föremål för politiskt beslutsfattande.

Även om de två sistnämnda orsakerna enligt motiveringarna i regeringens proposition ska tolkas restriktivt och de exempel som lyftes fram inte är av så stor ekonomisk betydelse, har de ofta uppfattats som grunder för att hantera ekonomiska risker förknippade med det nuvarande systemet, d.v.s. som motiv för att öka det ekonomiska handlingsutrymmet i förhållande till det utfall den avsedda uträkningen av avräkningsgrunden ger. Med en sådan utgångspunkt kan man anse att dessa orsaker innehåller element av politiskt beslutsfattande och därmed innebär utövande av budgetmakt. Ändringsbehov som har sådana, närmast

ekonomiska motiv, skulle beslutas om på motsvarande sätt som idag, alltså samstämmiga beslut av riksdag och lagting i form av lagstiftning eller på annat sätt.

Enligt detta ändringsalternativ beslutar alltså Ålandsdelegationen utgående från en juridisk tolkning om justeringar av avräkningsgrunden till följd av ändringar av statsbokslutet och motsvarande tekniska förändringar av basen för uträkningen av avräkningsbeloppet. Det skulle även ankomma på delegationen att avgöra om karaktären av ändringen är sådan att delegationen har behörighet att avgöra ärendet.

Genom detta alternativ skulle smidighet i förhållande till tekniska orsaker för att ändra avräkningsgrunden finnas och den låsning som finns i det nuvarande systemet skulle till största delen elimineras samtidigt som de politiska riskerna skulle vara måttliga. Riksdagens budgetmakt skulle värnas genom att en sådan ändring av avräkningsgrunden som enligt Ålandsdelegationen innehåller politiskt beslutsfattande, skulle förutsätta också riksdagens medverkan.

1.3.2 Utredningsgruppens förslag till ett förfarande för ändring av avräkningsgrunden vid överföring av ny behörighet

I utredningsgruppens uppdrag att analysera hur det nuvarande avräkningssystemet kan göras smidigare ingår att detta dessutom ska innefatta ett förfarande eller en mekanism som reglerar de finansiella relationerna mellan riket och landskapet vid överföring av behörighet. Enligt en av Ålandskommitténs 2013 riktlinjer för dess fortsatta arbete (6.3 och 8.3) bör det nya ekonomiska systemet ta hänsyn till hur en behörighetsöverföring påverkar de finansiella relationerna mellan landskapet och riket och innefatta samarbetsformer för objektiv beredning av sådana förändringar.

En bedömning av de administrativa och ekonomiska effekterna av en behörighetsöverföring är en central del av det underlag som behövs för ett eventuellt beslut. Konsekvensutredningen ska vara tillräcklig och slutförd då de politiska organen fattar beslut om en behörighetsöverföring. För att vara tillräcklig bör utredningen i allmänhet innehålla dels en kartläggning av kostnaderna för det aktuella behörighetsområdet som är avsett att överföras med historiska data enligt den rådande behörighetsfördelningen, dels en bedömning av hur kostnadsutvecklingen sannolikt blir i framtiden inom lagstiftningsområdet ifråga. I utredningen bör även ingå en utredning av vilka effekter överföringen har för kostnaderna att administrera behörighetsområdet samt vilka besparingar som uppstår för det organ som fräntas förvaltningsuppgifter.

Utredningsgruppen bedömer att det i de allra flesta fall kommer att vara landskapet som tar initiativ till och som är den pådrivande parten för att en behörighetsöverföring genomförs. Det är såväl i rikets som i landskapets intresse att de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av en behörighetsöverföring belyses allsidigt.

Utredningsgruppen föreslår att Ålandskommittén bedömer om det i mekanismerna för överföring av behörighet borde föreskrivas en skyldighet för berörda myndigheter såväl i riket som i landskapet att medverka i en konsekvensutredning inför en eventuell behörighetsöverföring. För att eliminera risken för att en berörd myndighet påverkar förutsättningarna för ett politiskt beslut i en behörighetsöverföringsfråga genom att inte genomföra de nödvän-

diga konsekvensutredningarna inom rimlig tid och/eller tillräckligt grundligt, kunde en möjlighet vara att låta ett av parterna oberoende organ, utredningsinstitut eller revisionsbyrå, genomföra utredningen. Utredningsorganet skulle utses av Ålandsdelegationen efter att statsrådet och landskapsregeringen haft möjlighet att lämna förslag på organ eller process för att utse ett sådant genom t.ex. upphandling. Utredningen skulle bekostas av den myndighet som inte fullföljt sin utredningsskyldighet.

Då de administrativa och ekonomiska konsekvenserna är utredda finns faktaunderlaget för att fastställa vilken inverkan behörighetsöverföringen kan anses ha på avräkningsgrunden. Med detta som bas kan rikets och landskapets representanter förhandla om hur grunden ska ändras. Utgångspunkten för förhandlingarna ska uttalat vara att lösningen bör vara kostnadsneutral, d.v.s. landskapets faktiska ekonomiska handlingsutrymme ska varken öka eller minska genom den kostnads massa som överförs.

Utgående från de förda förhandlingarna konstateras sedan i beslutet om överföring av behörighet vilken effekt överföringen har på avräkningsgrunden. Eftersom såväl riksdagens som lagtingets medverkan kommer att förutsättas då ett beslut om överföring av behörighet fattas, kan en ändring av avräkningsgrunden i dessa fall även göras samtidigt och utan särskild inskränkning av riksdagens budgetmakt.

1.3.3 Synpunkter på skattegottgörelsen

Paragraf 49 i gällande självstyrelselag för Åland anger 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.”

Avsikten med att införa en skattegottgörelse var att stimulera landskapet 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. Systemet syftade till att ”lagtinget genom sina egna beslut skulle kunna påverka den ekonomiska utvecklingen i landskapet så fritt som möjligt”.

Skattegottgörelseprocenten är 0,5 %, vilket motsvarade ca 4 % över befolkningsrelationen 0,48 % när självstyrelselagen stiftades. Sedan 1991 har befolkningsmängden på Åland ökat. Skattegottgörelsen är fixerad i självstyrelselagen till relationstalet 0,5 %. Även om relations-talet motiverades med hänvisning till befolkningsantalet, förutsätter varken bestämmelsen eller dess motiveringar att procenttalet ändras då befolkningsrelationen ändras.

Skattegottgörelsen räknas ut på grundval av fyra direkta skatter, nämligen statsskatt, samfundsskatt, källskatt för begränsat skattskyldiga och löntagare från utlandet, samt källskatt på ränteinkomster. Enligt paragrafens ordalydelse ska de debiterade skatterna vara underlag för beräkningen. Enligt rådande praxis har s.k. rättelse av beskattningen till den skattskyldiges nackdel, d.v.s. rättad beskattning som sker inom en viss tidfrist efter det att beskattningen för ett visst skatteår har slutförts, inte ingått i beräkningsunderlaget. Det har nyligen uppstått fråga kring hur man rätteligen ska beakta s.k. rättelse av beskattningen.

1.4 Beräkningsmodeller för överföringar till landskapet

1.4.1 Bakgrundsmaterial

Utredningsgruppen har anlitat Ålands Statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) för att utföra beräkningar av det ekonomiska utfallet av olika reformalternativ för beräkning av avräkningen och skattegottgörelsen. ÅSUB:s rapport har tjänat som underlag för utredningsgruppens analys och bifogas denna (bilaga 2). Rapporten har utarbetats utgående från Statistikcentralens (SC) material. De slutsatser som framgår av rapporten har utredningsgruppen inte tagit ställning till utöver vad som nedan framgår av utredningsgruppens egen rapport.

På basis av ÅSUB:s utredning konstaterar utredningsgruppen att dagens finansieringssystem i förhållande till alternativa konstruktioner är stabilt. Å andra sidan har ökningen av den indirekta beskattningens andel av skatteinkomsterna strukturerat medfört att Åland i växande grad genererat skatter som inte leder till en motsvarande ökning i överföringar från staten, eftersom de indirekta skatterna i motsats till de direkta inte ingår i underlaget för skattegottgörelsen. Ökningen av Ålands andel av Finlands befolkning förstärker totalt sett den för självstyrelsen ogynnsamma utvecklingen, eftersom befolkningsrelationen inte beaktas i avräkningsgrunden. Å andra sidan beaktas inte befolkningsrelationen i skattegottgörelsen heller, vilket i sin tur har ökat Ålands andel av skatteinkomsterna.

En höjning av skattegottgörelsens relationskoefficient, vilket en användning av befolkningsrelationen skulle innebära, minskar å ena sidan dess utfall och medför samtidigt en större variation i den. Å andra sidan minskar skattegottgörelsens variation om de indirekta skatterna tas med i beräkningsunderlaget. Enligt ÅSUB:s utredning går det att göra fullgoda estimate-ringar av olika regioners andelar av olika typer av skatter på basen av regionens andel av landets disponibla inkomster. En administrativt enkel regel skulle vara nödvändig då en fullständig kalkyl av de indirekta skatternas regionala härkomst är mycket resurskrävande att genomföra.

Av ÅSUB:s utredning, avsnitt "3. Alternativa kalkyler med historiska data 1993 – 2013", framgår hur alternativa konstruktioner av skattegottgörelsen och avräkningen samt kombinationer av dem skulle ha utvecklats under den period den gällande självstyrelselagen har varit i kraft.

I ÅSUB:s utredning granskas följande alternativa skattegottgörelser i jämförelse med dagens system:

- mervärdes- och andra omsättningsbaserade skatter samt acciser inkluderas i skattegottgörelsekalkylen,
- dagens utformning av kalkylen men relationskoefficient 0,005 byts mot befolkningsandel,
- en kombination av de ovanstående punkterna samt
- indirekta skatter tas med i kalkylen men relationskoefficienten 0,005 uppdateras med förändringen (differens) av Ålands andel av befolkningen sedan 1993. Dessutom dimensioneras relationskoefficienten så att det genomsnittliga utfallet 1993-2013 blir samma som i dagens system.

I beräkningarna har skattegottgörelseutfallen beräknats i fasta 2014-års priser för att göra de olika åren jämförbara med varandra, vilket är viktigt när genomsnitten över hela perioden beräknas.

Tabell 1. Skattegottgörelsen och dess relationskoefficient i genomsnitt enligt alternativa modeller 1993-2013

	Genomsnittlig skattegottgörelse	Genomsnittlig rel.koeff.
Dagens system	16,2	0,005000
Moms och acciser med i skattegottgörelse	35,0	0,005000
Betalning enligt befolkningsrelation	15,4	0,005065
Moms och acciser & befolkningsrelation	32,6	0,005065
Moms och acciser & bef.rel. & justering	16,2	0,005578

Anmärkning: Penningvärden i miljoner euro i fasta 2014-års priser enligt Ålands konsumentprisindex.

I ÅSUB:s utredning redovisas även hur avräkningsbeloppet skulle ha utvecklats 1993-2013 om man hade haft följande alternativa system:

- Avräkningens relationskoefficient (avräkningsgrunden) beaktar halva relativa förändringen i Ålands befolkningsandel från år 1993¹. Avräkning beräknas på basen av enbart skatter och avgifter av skattenatur (d.v.s. smalare inkomstbas) men relationskoefficienten (avräkningsgrunden) höjs så att det genomsnittliga utfallet blir samma som i dagens system.

Tabell 2 visar att beaktandet av halva befolkningsförändringen skulle ha lett till en ganska måttlig ökning i avräkningsbeloppet. Om man å andra sidan skulle smalna av inkomstbasen för avräkningen skulle relationstalet ha behövt vara 0,5537 för att ge samma ekonomiska utfall som det nuvarande avräkningssystemet. Det årliga utfallet återges i figur 1, medan figurens siffermaterial finns i bilagorna till ÅSUB:s utredning.

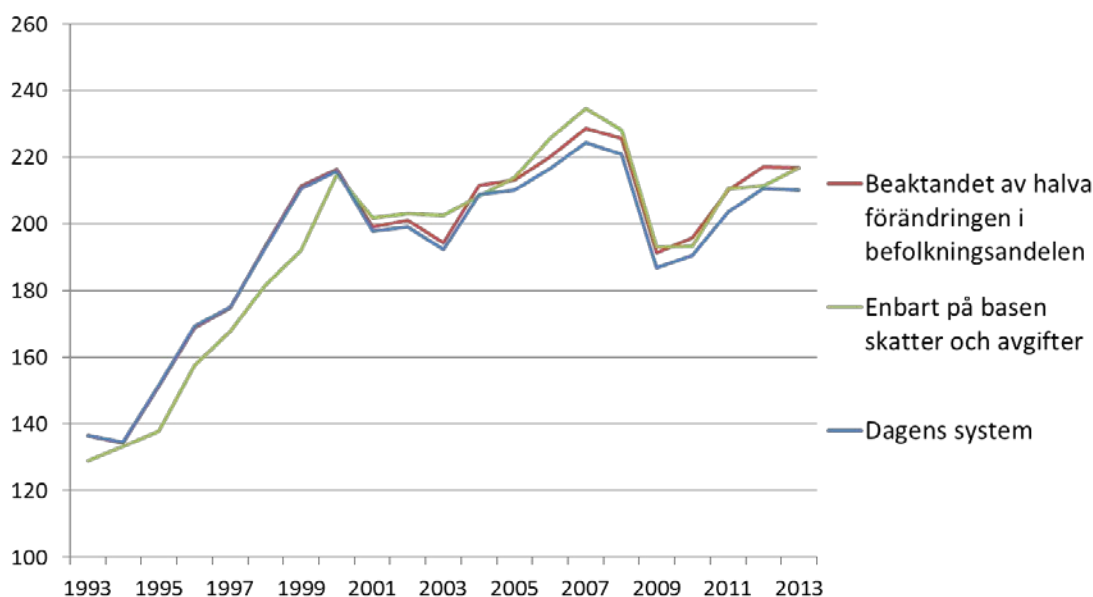
Tabell 2. Avräkningsbeloppet i medeltal, miljoner euro i fasta 2014-års priser

	Dagens system	Beaktandet av halva förändringen i befolkningsandelen	Enbart på basen skatter och avgifter
Medeltal 1993-2013	193,228	195,776	193,228
Relationstal, genomsnitt	0,004500	0,004555	0,005537

Källa: ÅSUBs beräkningar.

¹ Med andra ord är formeln för relationskoefficient år X följande: $\text{Andel år 1993} * \{1 + 0,5 * [(\text{Andel år X} - \text{Andel år 1993}) / (\text{Andel år 1993})]\}$

Figur 1. Avräkningsbeloppet enligt dagens system och alternativa modeller, miljoner euro i fasta 2014-års priser



Källa: ÅSUBs beräkningar.

1.4.2 Analys av alternativa beräkningsmodeller

Den av Ålandskommittén 2013 tillsatta sakkunnigsektionen för finansiella frågor förde i sin rapport av den 13.11.2014 om tekniska lösningalternativ för utveckling av landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse fram några olika beräkningsmodeller. Enligt sitt uppdrag ska utredningsgruppen beakta rapporten och gruppen har därför utgående från det ovan framförda angående risker och egenskaper samt ÅSUB:s utredning bedömt de alternativ som fördes fram i rapporten 13.11.2014. Utredningsgruppen har gjort sina bedömningar av de tidigare föreslagna alternativa beräkningsmodellerna i förhållande till det nu gällande avräkningssystemet, om inget annat nämns. Eftersom de politiska riskerna närmast är förknippade med sättet att ändra avräkningsgrunden behandlas de inte i nedanstående avsnitt.

Beräkningsmodell 1

Enligt detta alternativ skulle **avräkningen basera sig enbart på statens skatteinkomster och inte som nu på statens totala intäkter utom upplåningen**. Avräkningen skulle **även beakta förändringar i befolkningsrelationen**. Utredningsgruppen har antagit att hälften av förändringen av befolkningsrelationen skulle påverka avräkningsgrunden.

Skattegottgörelse skulle utgå på de direkta skatterna, men inte enligt den nuvarande fasta procentsatsen om 0,50 %, utan enligt befolkningsrelationen. (Landskapets andel av hela landets befolkning uppgick vid årsskiftet 2014/2015 till 0,5284 %).²

Till beräkningsmodellen ansluter sig enligt utredningsgruppen bl.a. följande fördelar och nackdelar i förhållande till de kriterier den bör uppfylla:

² Alternativet motsvaras i ÅSUB:s utredning närmast av scenario 4, AKRBETX.

- *Tekniska risker*

En fördel med sättet att räkna ut avräkningen är att de oklarheter som varit förknippade med begreppet "statsinkomster" undviks. Behovet av att bättre definiera begreppet "debiterade skatter" kvarstår (se avsnitt 1.2.2). Även till den del de tekniska riskerna är förknippade med den typ av förändringar i statens politik som exemplifieras i avsnitt 1.3, är systemet jämförbart med det nuvarande.

- *Ekonomiska risker*

Underlaget för uträkningen av avräkningen är smalare. Eftersom andra inkomster i statsbudgeten än statsskatter eller inkomster av skattenatur inte är underlag för avräkningen beaktas inte en omfördelning mellan olika typer av statsinkomster i avräkningssystemet. Annorlunda uttryckt, om staten ökar eller inför andra slag av inkomster än skatter eller inkomster av skattenatur ökar inte överföringen till landskapet. Detta medför en viss ökning av den ekonomiska risken för landskapet. (Givetvis gäller även det omvända, d.v.s. att en minskning av statens övriga intäkter inte skulle minska på överföringen till landskapet.)

Av ÅSUB:s utredning framgår att om avräkningen baseras enbart på statsskatterna ökar variationen av avräkningsbeloppet i viss mån.

Eftersom befolkningsrelationen är högre än den nuvarande grunden för skattegottgörelse skulle skattegottgörelsen utfalla mer sällan och till lägre belopp. Kopplingen till realekonomin i landskapet skulle på så sätt försämrats i och med att den andel av överföringen till landskapet som beror på skatteintäkterna i landskapet skulle minska. Till den del man kan anse att förändringar i befolkningsrelationen avspeglar realekonomin skulle detta till en del motverkas av att förändringar i befolkningsrelationen skulle påverka avräkningen.

- *Lätt att administrera*

Det underlag som behövs för beräkningarna torde finnas tillgängliga i offentliga källor och beräkningarna är inte speciellt komplicerade. Till den delen skulle systemet inte medföra så stor förändring även om det är något mer komplicerat till följd av att befolkningsrelationen beaktas. Alternativet skulle således vara ganska transparent.

Beräkningsmodell 2

Enligt detta alternativ skulle [avräkningen liksom idag basera sig på statens totala intäkter utom upplåningen](#). [Avräkningen skulle dock även beakta förändringar i befolkningsrelationen](#). Utredningsgruppen har antagit att hälften av förändringen av befolkningsrelationen skulle påverka avräkningsgrunden.

[Skattegottgörelse skulle utgå på de direkta skatterna men inte enligt den nuvarande fasta procentsatsen om 0,50 % utan enligt befolkningsrelationen](#)³.

Till beräkningsmodellen ansluter sig enligt utredningsgruppen bl.a. följande fördelar och nackdelar i förhållande till de kriterier den bör uppfylla:

³ Alternativet motsvaras i ÅSUB:s utredning närmast av scenario 5, AKLUDEM.

- *Tekniska risker*

De oklarheter som är förknippade med begreppet "statsinkomster" vid uträkningen av avräkningen kvarstår. Behovet av att bättre definiera begreppet "debiterade skatter" kvarstår likaså. Även till den del de tekniska riskerna är förknippade med den typ av förändringar i statens politik som exemplifieras i avsnitt 1.2.2 är systemet oförändrat.

- *Ekonomiska risker*

Underlaget för uträkningen av avräkningen är detsamma som i nuvarande system.

Eftersom befolkningsrelationen är högre än den nuvarande grunden för skattegottgörelse skulle skattegottgörelsen utfalla mer sällan och till lägre belopp. Kopplingen till realekonomin i landskapet skulle på så sätt försämrast i och med att den andel av överföringen till landskapet som beror på skatteintäkterna i landskapet skulle minska. Till den del man kan anse att förändringar i befolkningsrelationen avspeglar realekonomin skulle detta till en del motverkas av att förändringar i befolkningsrelationen skulle påverka avräkningen.

- *Lätt att administrera*

Det underlag som behövs för beräkningarna torde finnas tillgängliga i offentliga källor och beräkningarna är inte speciellt komplicerade. Till den delen skulle systemet inte medföra så stor förändring även om det är något mer komplicerat till följd av att befolkningsrelationen beaktas. Alternativet skulle således vara ganska transparent.

Beräkningsmodell 3

Avräkningen föreslås uträknad som i alternativ 1 eller 2 ovan. Skattegottgörelsen beräknas som för närvarande beträffande de direkta skatterna, medan för de indirekta skatterna utvecklas beräkningsmodeller som läggs till grund. Alternativet kan således anses vara två olika alternativ som kan benämnas [beräkningsmodell 3.1](#) och [3.2](#).

Fördelen med att låta avkastningen av den indirekta beskattningen påverka skattegottgörelsen är att systemet då bättre avspeglar den ekonomiska aktiviteten i landskapet och genom detta även resultatet av den politik som landskapet bedriver. Det kan därmed antas att systemet upplevs som mer rättvist än ett system där den avkastning av den indirekta beskattningen, som kan anses härröra från landskapet, inte har någon som helst inverkan på överföringarna.

Nackdelen är att landskapets andelar av den indirekta beskattningen är svåra att fastställa. Svårigheterna framgår närmare i avsnitt 2 "Statsskatterna blir kvar på Åland". Detta innebär att beräkningsmodeller för avkastningen som baserar sig på indikatorer behöver utvecklas. I utredningen från ÅSUB förs fram att hushållens disponibla inkomst kan vara en sådan indikator som tillräckligt väl avspeglar intäkterna från den indirekta beskattningen. ÅSUB konstaterar dock (s. 25): "Den analys som gjordes i samband med denna rapport visar att regionernas disponibla inkomster samvarierar starkt med de beräknade indirekta skatteinkomsterna från dessa regioner. Detta skulle mycket troligen gälla även olika varianter av hushållsinkomster - netto efter skatter och avgifter - som skulle kunna beräknas direkt från skattestyrelsens material efter att beskattningen slutförts. Disponibla inkomster innefattar sådana inkomst-

poster som är skattefria och därmed kräver att den beräknas av Statistikcentralen som kan kombinera information från flera uppgiftslämnare.” En sådan lösning förutsätter likväl att behövlig statistik och regionaliserade beräkningar utförs med sådan tillförlitlighet och noggrannhet att uträkningen av en skattegottgörelse som även beaktar den indirekta beskattningen kan utföras. Enligt vad utredningsgruppen har erfarit torde detta vara möjligt. De behövliga uppgifterna produceras dock för närvarande inte regelbundet till följd av kostnadsskäl. Utredningsgruppen anser därför att det fordras ytterligare utredningar för att kunna ta ställning till beräkningsmodellens ändamålsenlighet.

Sektionens alternativ 3.1 och 3.2 enligt rapporten 13.11.2014 kan utgående från detta analyseras enligt följande:

Beräkningsmodell 3.1

Enligt detta alternativ skulle [avräkningen basera sig enbart på statens skatteinkomster](#). [Avräkningen skulle även beakta förändringar i befolkningsrelationen](#). Utredningsgruppen har antagit att hälften av förändringen av befolkningsrelationen skulle påverka avräkningsgrunden.

[Skattegottgörelse skulle utgå för de direkta skatterna och enligt en beräkningsmodell för de indirekta, men inte enligt den nuvarande fasta procentsatsen om 0,50 %, utan enligt befolkningsrelationen](#).

Till alternativet ansluter sig enligt utredningsgruppen bl.a. följande fördelar och nackdelar i förhållande till de kriterier den bör uppfylla:

– *Tekniska risker*

De tekniska riskerna i förhållande till avräkningen är desamma som i sektionens alternativ 1. De tekniska riskerna i förhållande till skattegottgörelsen är desamma som i övriga alternativ beträffande den direkta beskattningen. Beträffande den indirekta beskattningen är de svårbedömda i detta skede men kan antas vara högre till följd av att statistikföringen och beräkningen av andelarna blir relativt komplicerad.

– *Ekonomiska risker*

Underlaget för uträkningen av avräkningen är smalare än i nuvarande system. Den ekonomiska risken är därmed något högre till den delen. Eftersom befolkningsrelationen är högre än den nuvarande grunden för skattegottgörelse skulle skattegottgörelsen utfalla mer sällan. Kopplingen till realekonomin i landskapet skulle på så sätt försämrast. Till den del man kan anse att förändringar i befolkningsrelationen avspeglar realekonomin skulle detta till en del motverkas av att förändringar i befolkningsrelationen skulle påverka avräkningen.

Eftersom avkastningen av den indirekta beskattningen är stabilare än avkastningen av den direkta beskattningen skulle skattegottgörelsen bli stabilare genom att inkludera den indirekta beskattningen i underlaget.

Om systemet konstrueras så att överföringarna över tid kan antas vara i stort desamma som i dagens system och skattegottgörelsens andel utökas genom att inkludera även den indirekta beskattningen minskas avräkningen i motsvarande grad. Den ekonomiska risken i systemet ökar genom detta.

- *Lätt att administrera*

På grund av det underlagsmaterial som behövs för beräkningen av avkastningen av den indirekta beskattningen, är alternativet svårare och dyrare att administrera än det nuvarande systemet och förutsätter att sådana lösningsalternativ tas fram som inte medför att avkastningen av den indirekta beskattningen måste beräknas. Alternativet skulle därmed vara mindre transparent till denna del.

Beräkningsmodell 3.2

Enligt detta alternativ skulle **avräkningen liksom idag basera sig på statens totala intäkter utom upplåningen**. Avräkningen skulle dock **även beakta förändringar i befolkningsrelationen**. Utredningsgruppen har antagit att hälften av förändringen av befolkningsrelationen skulle påverka avräkningsgrunden.

Skattegottgörelse skulle utgå för de direkta skatterna och enligt en beräkningsmodell för de indirekta men inte enligt den nuvarande fasta procentsatsen om 0,50 % utan enligt befolkningsrelationen.

Till beräkningsmodellen ansluter sig enligt utredningsgruppen bl.a. följande fördelar och nackdelar i förhållande till de kriterier den bör uppfylla:

– *Tekniska risker*

De oklarheter som varit förknippade med begreppet "statsinkomster" vid uträkningen av avräkningen kvarstår. Behovet av att bättre definiera begreppet "debiterade skatter" kvarstår likaså. Även till den del de tekniska riskerna är förknippade med den typ av förändringar i statens politik som exemplifieras i avsnitt 1.2.2 är systemet oförändrat.

De tekniska riskerna i förhållande till skattegottgörelsen är desamma som i övriga alternativ beträffande den direkta beskattningen. Beträffande den indirekta beskattningen är de svårbedömda i detta skede men kan antas vara högre till följd av att statistikförningen och beräkningen av andelarna blir relativt komplicerad.

– *Ekonomiska risker*

Underlaget för uträkningen av avräkningen är detsamma som i nuvarande system.

Eftersom befolkningsrelationen är högre än den nuvarande grunden för skattegottgörelse skulle skattegottgörelsen utfalla mer sällan och till lägre belopp. Kopplingen till realekonomin i landskapet skulle på så sätt försämrast. Till den del man kan anse att förändringar i befolkningsrelationen avspeglar realekonomin skulle detta till en del motverkas av att förändringar i befolkningsrelationen skulle påverka avräkningen.

Eftersom avkastningen av den indirekta beskattningen är stabilare än avkastningen av den direkta beskattningen skulle skattegottgörelsen bli stabilare genom att inkludera den indirekta beskattningen i underlaget.

Om systemet konstrueras så att överföringarna över tid kan antas vara i stort detsamma som i dagens system och skattegottgörelsens andel utökas genom att inklu-

dera även den indirekta beskattningen i underlaget minskas avräkningen i motsvarande grad. Den ekonomiska risken i systemet ökar genom detta.

- *Lätt att administrera*

På grund av det underlagsmaterial som behövs för beräkningen av avkastningen av den indirekta beskattningen, är alternativet svårare och dyrare att administrera än det nuvarande avräkningssystemet eller sådana andra alternativ som inte medför att avkastningen av den indirekta beskattningen måste beräknas. Den här beräkningsmodellen förutsätter att sådana metoder för beräkning av utfallet av den indirekta beskattningen tas fram som inte medför att avkastningen av den indirekta beskattningen måste fastställas exakt. Alternativet är därmed mindre transparent till denna del.

1.5 Sammandrag

Utredningsgruppen konstaterar att hur man väljer att konstruera ett ekonomiskt system som i huvudsak består av avräkning och skattegottgörelse, i hög grad är beroende av, förutom värderingen av de risker och egenskaper som behandlats ovan, vilka egenskaper man sätter värde på i systemet. Om man sätter värde på en stabil inkomstutveckling för landskapet, bör avräkningens andel av överföringarna vara större och basen för uträkningen vara bred, d.v.s. inkludera så mycket av statens inkomster som möjligt.

I ett system där landskapets politik och den ekonomiska aktiviteten i landskapet i relation till den ekonomiska aktiviteten i landet som helhet ska ha stor betydelse, bör skattegottgörelsen utgöra en större andel av de totala överföringarna än i ett system varmed man eftersträvar stabilitet. En tanke med skattegottgörelsesystemet är att landskapet ska stimuleras att föra en politik som genererar ökade skatteintäkter och att en framgångsrik politik ska komma även landskapet självt till nytta. Eftersom en växande andel av skatteintäkterna härstammar från den indirekta beskattningen vore det med den utgångspunkten logiskt att inkludera den indirekta beskattningen i skattegottgörelsen. Då intäkterna från den indirekta beskattningen till sin natur är stabilare än intäkterna från den direkta beskattningen, bidrar en sådan åtgärd till att skattegottgörelsen blir stabilare.

2 Statsskatterna blir kvar på Åland

2.1 Bakgrund

Enligt sitt uppdrag ska utredningsgruppen för finansiella frågor göra en tillräcklig analys av hur skatterna kan lämnas kvar på Åland eller på annat sätt hållas utanför statsbudgeten/bokslutet innefattande en tillräcklig bedömning av de administrativa, ekonomiska och lagstiftningsmässiga konsekvenserna för skatteuppbörden och skatteförvaltningen.

I Ålandskommitténs delbetänkande (s. 66/154) redogörs sammanfattningsvis för den av kommittén tillsatta sakkunnigsektionens för finansiella frågor bedömning av alternativet att landskapet inte tar ut skatterna själv utan att en del av statsskatterna riktas till landskapet samt för alternativets konsekvenser enligt följande:

- Det finns möjligheter att för den direkta beskattningen fastställa storleken på de skatter som kan anses härröra från Åland, dock med beaktande av att beräkningarna delvis blir schablonbaserade. Svårigheter i detta avseende finns däremot för den indirekta beskattningen.
- För den indirekta beskattningen förutsätter lösningsalternativet
 - att landskapet särskiljs till ett eget skatteområde så att det kan anses som skattetagare eller
 - att man kommer överens om hur avkastningen av den indirekta beskattningen som ska anses härröra från Åland ska beräknas och beloppet ställs direkt till landskapets förfogande, med avsteg från principen om statsbudgetens fullständighet. Denna modell innebär att landskapet och riket måste överenskomma om de metoder och indikatorer som ska läggas till grund för beräkningarna.
- Lösningsalternativet medför att det skapas en tydligare koppling mellan de skatter som uppbärs på Åland och landskapets intäkter.
- Landskapet saknar fortsättningsvis de styrmedel som efterlysts. Med anledning av att landskapet inte kan styra utformningen av beskattningen i kombination med att skatteintäkterna i landskapet blir den övervägande inkomstkällan, kan lösningsalternativet vara riskfyllt.
- Lösningsalternativet kan, beroende på sin utformning, förutsätta ändringar av beskattningsförfarandet och Skatteförvaltningens datasystem. Detta kan beräknas medföra ökade kostnader, som måste utredas närmare.
- Det behov av materiella ändringar av rikslagstiftningen som lösningsalternativet förutsätter, bör utredas separat.

2.2 Sättet för att hålla kvar statsskatterna på Åland

Vad som ska tas in i statsbudgeten uttrycks i grundlagens 83§ enligt följande:

”I statsbudgeten skall tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen och tas in övriga budgetmotiveringar. Genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra.”

Förutsättningen för att de statsskatter som uppbärs på Åland kan styras direkt till landskapet är således att de inte kan anses som statens inkomster. Det är därmed enligt utredningsgruppens uppfattning möjligt att, utan att hamna i konflikt med budgetens fullständighetsprincip, styra intäkterna av olika beskattningsformer till landskapet utan att de tas upp i statsbudgeten, förutsatt att man på något sätt definierar beräkningsmodellen för landskapets andel.

Ett alternativ för att förverkliga att statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk är att göra landskapet till skattetagare för varje beskattningsform som berörs.

Idag är staten, kommunerna, församlingarna och FPA skattetagare. Dessa olika skattetagare delar på en lagstadgad andel på beskattningskostnaderna. De olika skattetagarna hanteras inte lika, utan det finns vissa skillnader mellan förfarandena beroende på vilka skatteintäkter som ska fördelas. Vilka förfarandena skulle bli i förhållande till landskapet som skattetagare kan utredningsgruppen inte redogöra för i dagsläget, men det måste bestämmas vilka tjänster skatteförvaltningen skulle tillhandahålla, vilka kostnader landskapet skulle stå för, om landskapet som skattetagare skulle få rätt att söka ändring för att bevaka sin rätt osv. Kostnaderna för att landskapet skulle bli skattetagare är direkt kopplade till hur dessa förfaranden skulle fastställas och för vilka beskattningsformer landskapet skulle bli skattetagare.

De olika beskattningsformerna är utformade på olika sätt och förutsättningarna för att fastställa vilka skatteintäkter som ska fördelas till landskapet varierar för de olika beskattningsformerna. Sammantaget är den åländska andelen av de direkta skatterna möjlig att fastställa med god koppling till de ekonomiska aktiviteterna, eftersom skatteintäkterna normalt sett går att härleda till skattesubjektet och dess hemort. Den åländska andelen av de indirekta skatterna är däremot inte, enligt nuvarande system, möjlig att fastställa, eftersom konsumtionen inte genom uppbördssystemet kan härledas till ett visst skattesubjekt och subjektets hemort. Statsskatterna skulle därför till stor del fördelas till landskapet på basen av schablonmässiga beräkningar. För att beräkningarna ska kunna göras måste specifika fördelningskriterier fastställas, vilket analyseras mer ingående under avsnitt 2.3.

För att de skatteintäkter som ska fördelas till landskapet ska kunna fastställas mer exakt och inte enligt schablonmässiga beräkningar, uppstår det ett behov av att särskilja på landskapets och statens skattebas. Detta skulle medföra en stor förändring för de skattskyldiga, eftersom rapporteringskraven förändrades för både privatpersoner och företag och omfattade ändringar måste göras i skattedeklarationernas innehåll. Detta leder delvis till motsvarande effekter för de skattskyldiga som vid faktisk överföring av beskattningsbehörighet och skulle även kräva större anpassningar i tullens och skatteförvaltningens uppbördssystem. Med anledning av detta utreds inte alternativet närmare i denna rapport.

Ett alternativ för att bestämma vilken andel av skatteintäkterna som ska fördelas till landskapet är att direkt i lag fastställa andelen per beskattningsform som ska tilldelas landskapet.

Ett sådant system skulle vara enkelt, men ha en lägre grad av förankring i vilka skatteintäkter som de facto härstammar från landskapet. Ett liknande förfarande har tillämpats tidigare då en viss andel av mervärdesskatteintäkterna fördelades till FPA. Det tillämpas även avseende kommunernas andel av samfundsskatterna.

Ett alternativ till att landskapet är skattetagare är att de skatter som anses härröra från Åland ändå går via statens budget. I det fallet skulle man mera se det belopp som överförs som en form av avräkning som även innehåller andra komponenter t.ex. för att hantera de risker som sektionen lyfte fram i sitt betänkande. Systemet skulle påminna om hur den lotteriskatt som Ålands Penningsautomatförening betalar återbetalas till landskapet. Det är dock betydligt mer komplicerat att fördela andra skatteformer, jämfört med lotteriskatten, eftersom enbart ett skattesubjekts lotteriskatt återbetalas till Åland. Kostnaderna för detta alternativ kunde uppskattas bli lägre än om landskapet är skattetagare, eftersom ambitionsnivån beträffande fördelningsmetodiken av skatteintäkterna logiskt sett kunde hållas lägre. Det finns då inte heller samma möjligheter till utbetalning löpande genom skattetagarsystemet utan landskapets likviditet skulle liksom idag upprätthållas genom förskottsbetalningar.

2.3 De administrativa, ekonomiska och lagstiftningsmässiga konsekvenserna för skatteuppbörden och skatteförvaltningen

2.3.1 Lagstiftningsmässiga konsekvenser

Utredningsgruppen uppskattar att ungefär tjugo lagar på rättsområdet för beskattningen delvis borde ändras för det fall att man går in för att skatterna ska bli kvar på Åland. Ändringen kunde möjligen tekniskt göras av samtliga lagar genom att införa en lag genom vilken anges vilken skattelagstiftning som omfattas av en ändring med anledning av att statsskatterna ska fördelas direkt till landskapet som skattetagare. De berörda lagarna fördelar sig på de olika skatteformerna enligt följande:

Eventuella beskattningsformer som tas ut av Skatteförvaltningen: 1 – 10 st.

- inkomstskatt (fysiska + juridiska)
- arvs- och gåvoskatt
- mervärdesskatt
- försäkringspremieskatt
- överlåtelseskatt
- lotteriskatt
- källskatt på ränteinkomst
- tonnageskatt
- källskatt på Åland
- skatt för titlar

Eventuella beskattningsformer som tas ut av Tullen: 1 – 8 st.

- mervärdesskatt
- tobaksskatt

- alkoholskatt
- godisskatt
- energiskatt
- tonnageskatt
- bilskatt
- fordonskatt (Trafik)

I fråga om förfarandelagarna behöver åtminstone följande ändras:

- lagen om beskattningsförfarande
- lagen om förskottsuppbörd och
- lagen om skatteredovisning.

Alternativet medför inte några möjligheter för landskapet Åland att påverka det materiella innehållet i rikslagstiftningen för beskattningen, annat än genom att landskapsregeringen hörs under lagberedningsprocessen vid statsrådet för beredning av skattelagar.

Bestämning av fördelningskriterier för de skatteformer som fördelas till landskapet

För att de statsskatter som inflyter på Åland ska kunna fördelas till Åland, förutsätts dels att landskapet och riket når överenskommelse om vilka schablonmässiga beräkningsgrunder man ska lägga till grund för beräkningarna av de årliga beloppen av samtliga de skatteformer som kvarhålls på Åland för landskapets bruk. Vidare måste samsyn råda om vilka skatter inom de enskilda skatteformerna som influtit på Åland.

Möjligheten att innehålla statsskatt som betalats på Åland för landskapets bruk utan behörighetsöverföring så att skatten direkt intäktsförs i landskapsbudgeten är därmed problematiskt. Dels är det både för den direkta som den indirekta beskattningen svårt att avgöra när skatterna ska anses ha influtit i landskapet, dels kan det uppstå tolkningsfrågor vad gäller fördelningskriterierna av olika skatteformer, särskilt i fråga om de indirekta skatterna.

Utmaningen i att ange fördelningskriterier i lagstiftningen för olika skatteformer kan beskrivas som följer:

- Inkomstskatten, tonnageskatten samt arvs- och gåvoskatten har tydliga fördelningskriterier, beskattningshemkommunen för inkomsttagaren/rederiet/arvlåtaren avgör.
- Av de nyss nämnda skatteslagen är fysiska kunders inkomstskatt den mest problematiska, eftersom summorna i förskottsuppbördsfasen borde fördelas enligt uppskattning och beräkning av landskapets slutliga andel av influtna skatter kan göras först efter slutförd beskattning.
- Källskatten på Åland är tydligt avgränsad, istället för nuvarande 40 % riktas 100 % av intäkterna till landskapet.
- Beträffande de indirekta skatterna, som är den största och viktigaste delen av de skatter staten uppbär och som utgjorde ungefär 62 % av skatteintäkterna i hela landet år 2013, räcker de uppgifter och den statistik som idag sammanställs inte till för att fastställa ett belopp som kan anses härröra från Åland. Det enskilt största indirekta skatteslaget är mervärdesskatten. Den mervärdesskatt som inbetalas av åländska företag ger inte en riktig bild av vilken skatteinkomst den åländska

konsumtionen ger upphov till. Vid mervärdesbeskattningen kan transaktioner inte allokeras till Åland, eftersom företag med verksamhet på Åland inte har separerats i Skatteförvaltningens register. Åländska företag har försäljning även i riket och företag med hemort i riket har även försäljning på Åland.

- Lotteriskatt som uppbärs på Åland är i dag hänförlig till främst det åländska skattesubjektet och till den delen fullt ut identifierbar. Skatten betalas redan i dagsläget till landskapet. Landskapet är dock inte skattetagare utan skatten går via statens budget.
- Mervärdesskatt, försäkringspremieskatt, överlåtelseskatt, och källskatt på ränteinkomst samt Tullens skatteslag ska antagligen fördelas schablonmässigt. Ett sätt kunde vara att den månatliga nettointäkten multipliceras med kvoten Ålands förvärvsinkomst(t-2) / hela landets förvärvsinkomst(t-2).

2.3.2 Administrativa konsekvenser

Lösningssalternativet att till landskapet rikta de statsskatter som inflyter på Åland, gör fördelningen av de årliga skatteintäkterna mer invecklad än för närvarande och förutsätter enligt skatteförvaltningen att skattetagarnas webbtjänst omarbetas.

Särskilt de skatteintäkter från indirekta skatter som borde fördelas till Åland är svåra att identifiera, om man eftersträvar en faktisk koppling till de ekonomiska aktiviteterna. Det är inte möjligt att få fram exakta uppgifter på basen av det underlag som de skattskyldiga lämnar idag. Det är alltså problematiskt att gestalta de skatteinkomster som härrör från Åland på ett sätt som ger en rättvis och exakt bild av de egentliga intäkterna från denna beskattningsform. Statistikcentralen har dock med jämna mellanrum genom åren tagit fram statistiska beräkningar i fråga om intäkterna för den indirekta beskattningen på bl.a. Åland. Beräkningsmodellen är relativt svårtillgänglig ifråga om hur konsumtionen beräknas och fördelas mellan olika regioner. Det egentliga syftet med dessa statistikuppgifter har inte varit att fastslå vilka skatteintäkter för den indirekta beskattningen som kunde riktas till landskapet. Det kan inte bedömas som troligt att motsvarande statistikinsamling och omfattande körning av ekonomiska data för de behov av exakthet som detta lösningssalternativ väcker kommer att finnas att tillgå löpande och kostnaderna för att producera de behövliga uppgifterna har antagits vara betydande.

För samtliga skatteformers del kan det bli nödvändigt att göra ändringar i skatteförvaltningens och tullens datasystem. Skatteförvaltningen uppskattar att ändringarna skulle orsaka stora utgifter både av engångs- och löpande karaktär.

Alternativet får även följder för skatteförvaltningens pågående datasystemarbete. De administrativa kostnaderna för alternativet blir beroende av lösningssalternativen i det konkreta fallet, dvs. hur många skatteformer som ingår i alternativet och hur komplicerade fördelningskriterierna för de berörda skatteformerna är.

2.3.3 Konsekvenser för utjämningsystemet

Utredningsgruppen bedömer att alternativet med att statsskatterna från landskapet fördelas till landskapet som skattetagare, kan innebära att samtliga statsskatter fördelas till land-

skapet, alternativt att en del av statsskatterna fördelas till landskapet. Det är även möjligt att kombinera alternativet med att behålla vissa statsskatter på Åland med delvis övertagande av beskattningsbehörighet. Det ekonomiska utfallet och val av utformingen av det ekonomiska samspelet mellan riket och landskapet totalt sett är avgörande.

Systemet med att behålla statsskatterna på Åland kunde kombineras med ett avräknings-system, om enbart vissa statsskatter ska behållas på Åland eller om samtliga statsskatter behålls i landskapet, men det ekonomiska utfallet inte håller samma nivå som dagens system. ÅSUB:s rapport (bilaga 2) visar en indikation på att de samlade effekterna i landskapets budget jämfört med dagens system kan uppskattas som positiva för landskapet om statsskatterna hålls kvar i landskapet. Historiskt har landskapets andel av skatteintäkterna varit hög i förhållande till befolkningsandelen. Det finns dock risker i att minska intäktsbasen för en liten region där ett svagt konjunkturläge kan få stora konsekvenser för skatteintäkterna. Det kan därför finnas skäl att behålla ett avräkningssystem för att kunna säkra ett visst ekonomiskt utfall för landskapet under år då statsskatteintäkterna är mycket låga på Åland.

2.4 Utredningsgruppens slutsatser för alternativet

Utredningsgruppen har bedömt att alternativet att statsskatterna riktas till Åland i sig är rätt så tydligt och tekniskt enkelt, förutsatt att alternativet för hur skatteintäkter fördelas till landskapet också är det. Med tanke på landskapet är utfallet av alternativet, med undantag av samfundsskatten, rätt förutsägbart. Alternativet innebär även att landskapet inte behöver trygga administrativa eller ekonomiska resurser för ett eget utökat beskattningssystem. Däremot blir det ännu viktigare för landskapet att bevaka och lämna utlåtanden om ändringar i rikets skattelagstiftning, eftersom rikets skattepolitik på ett ännu tydligare sätt ger ett direkt utslag i landskapets budget. Det kunde därför också uppstå friktion mellan landskapet och riket vid ändringar i skattelagstiftning för beskattningsformer som intäktsmässigt är viktiga för landskapet.

Alternativet ger inte landskapet något ökat ekonomiskt självstyre, eftersom landskapet inte lagstiftningsmässigt skulle kunna påverka intäkterna i högre grad än idag. Landskapet skulle dock kunna påverka intäkterna i budgeten i högre grad genom näringspolitiken och genom att skapa tillväxt på Åland jämfört med i dagens system. Ökad befolkning, ökad konsumtion och konkurrenskraftigt näringsliv skulle generera högre skatteintäkter för landskapet. Det skulle finnas ett tydligare incitament för landskapet än för närvarande att genom skattegötgörelsen aktivt påverka skatteintäkterna i landskapet.

Den minskade intäktsbasen kunde medföra ekonomiska risker för landskapet, men dessa kunde uppvägas genom att ett avräkningssystem hålls kvar med syfte att upprätthålla en viss miniminivå under tider då skatteutvecklingen är ogynnsam i landskapet. Att behålla statsskatterna i landskapet kan under olika år ge antingen ett mer eller mindre gynnsamt utfall än dagens system. Detta system är mer komplicerat än det nuvarande.

Det finns tekniska utmaningar för att uppnå så rättvisa fördelningskriterier som möjligt för flera beskattningsformer. I fråga om den indirekta beskattningen finns det avsevärda svårigheter att bedöma de belopp som influtit på Åland. Övergången till ett nytt system enligt al-

alternativet kan även bedömas vara förenat med betydande administrativa kostnader för staten och medför även ett behov av översyn av skattelagstiftningen.

Utredningsgruppen har uppfattat att orsaken till att alternativet ursprungligen lanserades av den parlamentariska Aaltoarbetsgruppen (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2013) var att det finns svårigheter för att, bl.a. i riksmidia, få förståelse för hur det nuvarande ekonomiska systemet för finansiering av självstyrelsens utgifter fungerar. Utredningsgruppen anser att det faktum att en fullständig exakthet i fördelningen av skatteintäkter till landskapet inte går att uppnå, till viss del underminerar syftet att hitta en tydligare koppling till landskapets intäkter. Utredningsgruppen anser dock att en högre grad av koppling mellan landskapet och dess budgetintäkter kunde uppnås genom alternativet att behålla statsskatterna på Åland än genom dagens system, beroende på hur ett sådant alternativ slutligen skulle formuleras.

Som ett enklare alternativ kunde felaktiga uppfattningar om det årliga avräkningsbeloppets funktion som ett årligt bidrag ur statsbudgeten till landskapet, enligt utredningsgruppen korrigeras med hjälp av dels förbättrad information om uppbörden av statsskatter på Åland och relevanta belopp hänförliga till landskapet, dels genom att understryka att avräkningssystemet och skattegottgörelsen innebär en återföring av dessa skatter till landskapet för självstyrelsens bruk.

Motiveringarna i kapitel 28.80 i statens budgetproposition (Överföringarna till landskapet Åland) motsvarar enligt utredningsgruppens uppfattning det gällande rättsläget enligt självstyrelselagen. Utredningsgruppen anser samtidigt att det finns utrymme för att förtydliga eller komplettera kapitel motiveringarna i statens budget till exempel med en noggrannare beskrivning av statsbeskattningen på Åland. På så sätt kunde man med betydligt mindre kostnadskrävande metoder än vad det nu undersökta alternativet innebär, underbygga en ökad förståelse för innehållet i det nuvarande ekonomiska systemet för finansiering av självstyrelsen.

3 Behörighetsöverföring av enskilda eller olika beskattningsformer

3.1 Inledning

Utredningsgruppen för finansiella frågor ska utreda och göra en analys av

- konsekvenserna av att enskilda/olika former av beskattningsbehörighet skulle överföras till Åland samt beskriva vilka mekanismer man kan använda sig av för att hindra skadlig skattekonkurrens.

Utredningsgruppens rapport är på allmän nivå och den är således inte uttömmande. Frågeställningarna har redan granskats i rapporten 13.11.2014 av sakkunnigsektionen för finansiella frågor, och utredningsgruppen har inte i någon högre grad kunnat utveckla de slutsatser som redan framkommit där.

Lösningsmodellen som ligger till grund för granskningen även i denna rapport är att skattegränsen mellan riket och landskapet behandlas både inom direkt och indirekt beskattning på samma sätt som mellan två olika stater. Eftersom detta innebär att det uppstår en skattegräns, förutsätts att förenklingar i skattesystemet för gränsöverskridande skattesituationer mellan Åland och riket som finns idag, inte förekommer.

Utredningsgruppen har utgått ifrån att med former av beskattningsbehörighet avses olika former av beskattning. Beskattningsformerna bestäms sist och slutligen av den som har behörighet att fatta beslut om innehållet av skattelagstiftningen. För att kunna granska följderna av att behörigheten beträffande enstaka beskattningsformer överförs, har utredningsgruppen dock utgått ifrån de beskattningsformer som för närvarande existerar i riket. Detta utesluter inte, om t.ex. all beskattningsbehörighet skulle ligga hos landskapet, att det kunde finnas ytterligare beskattningsformer som inte existerar i riket i dag. Arbetstagarens och arbetsgivarens socialavgifter omfattas inte av analysen, eftersom de inte är skatter.

Vid en eventuell överföring av behörigheten är en viktig utgångspunkt att kunna definiera vilken behörighet som överförs. Detta gäller också behörighetsöverföring av enskilda beskattningsformer. Eftersom beskattningsformerna kan variera i olika beskattningssystem är det i praktiken svårt att definiera en möjlig behörighetsöverföring genom de nuvarande beskattningsformerna i rikets lagstiftning. Problematiken liknar den som finns för närvarande i självstyrelselagen då det konstateras att landskapet har behörighet att ta ut "närings- och nöjesskatter". Denna terminologi baserar sig på den terminologin som existerade då hänvisning till "närings- och nöjesskatter" inkluderades i den första självstyrelselagen (125/1920) och har i modern tid skapat tolkningsproblem beträffande fördelning av behörigheten mellan riket och landskapet. Detta bör tas i beaktande då man granskar de nedan framförda konsekvenser förknippade till enstaka beskattningsformer.

Begreppen näringskatter och nöjesskatter analyseras inte i denna utredning. Beskattningsformerna kan indelas i huvudgrupperna direkt och indirekt beskattning. Rapporten följer denna indelning. Bl.a. acciser/punktskatter och avfallsskatter granskas som en grupp där flera olika beskattningsformer ingår. I listorna på skattelagstiftning i avsnitt 3.2.2 och 3.2.3 framgår olika beskattningsformer.

3.2 Beskattningsformer och konsekvenser av överföring av behörighet

3.2.1 Allmänt om konsekvenser vid överföring av behörighet beträffande enskilda beskattningsformer

Följande konsekvenser är allmänna och gäller också för varje enskild beskattningsform som presenteras senare i rapporten

- Ökar landskapets ekonomiska självstyre. Detta innebär att landskapet får ett större ansvar för sin egen ekonomi, och att kopplingen mellan statens budget och landskapets budget minskar. Vidare ökar det landskapets möjligheter att bevara de särskilda åländska intressen som ligger till grund för den åländska autonomin.
- Om beskattningsformer överförs som har en direkt koppling till sakområden där landskapet stiftar lagarna, utökas samverkan mellan sektorpolitiken och beskattningen i landskapet. Exempel på sådana områden är inom bil- och fordonsbeskattningen, där landskapet har behörighet avseende vägtrafik och besiktning och registrering av fordon, eller avfallsskatterna, eftersom landskapet har behörighet avseende miljöfrågor och kommunala avgifter.
- Man bör komma överens om hur den överförda beskattningsformen definieras för att det skulle vara så entydigt som möjligt om riket eller landskapet har behörigheten beträffande den enskilda beskattningsformen. Det torde vara möjligt att t.ex. definiera överföringen av behörigheten genom att konstatera att landskapet har behörighet att lagstifta om beskattningen av privatpersoners och dödsboms inkomster, om avsikten skulle vara att överföra behörigheten av hela inkomstbeskattningen av privatpersoner och dödsbon till landskapet. Å andra sidan kan det vara svårt att definiera behörigheten gällande vissa beskattningsformer speciellt då det kan uppstå nya beskattningsformer. Som ett exempel kan nämnas tillfällig bankskatt (986/2012) som tidigare tillämpades i Finland. Ett annat exempel där utvecklingen av beskattningen har visat sig problematisk är landskapets behörighet i den nuvarande självstyrelselagen avseende närings- och nöjesskatter. Motsvarande problematik borde undvikas vid definitioner av beskattningsformer i den nya självstyrelselagen.
- Överföring av behörighet för enskilda beskattningsformer kan leda till oförutsebara effekter för beskattningen totalt, eftersom olika beskattningsformer samverkar. Exempelvis kan det uppstå negativa samverkans effekter av att överföra personbeskattningen avseende förvärvsinkomster till landskapet medan kapitalbeskattningen kvarstår hos riket. Situationen kan bli problematisk om t.ex. riket i något skede i sitt skattesystem skulle avstå från fördelningen av inkomsterna till kapital- och förvärvsinkomster, så att de två förvärvskällorna ingår i samma inkomstslag. Positiva samverkans effekter kunde å andra sidan uppstå av att överföra statsbeskattningen av personers förvärvsinkomster till landskapet eftersom enbart en lagstiftare då skulle finnas för fysiska personers förvärvsinkomster i landskapet. Idag finns två lagstiftare avseende samma inkomst inom landet, eftersom landskapet har behörighet avseende kommunalbeskattning och staten avseende statsbeskattningen av fysiska personers förvärvsinkomster.

- Överföring av beskattningsbehörigheten för vissa enskilda beskattningsformer gör beskattningssystemet mindre överskådligt både för de skattskyldiga och beskattningsmyndigheterna, eftersom man måste känna till om riket eller landskapet har behörighet för att kunna identifiera innehållet i den relevanta skattelagstiftningen. Denna effekt finns idag avseende fysiska personers förvärvsinkomster eftersom både landskapet och riket har lagstiftningsmakt över samma inkomster. En likartad situation finns inom andra lagstiftningsområden där behörigheten är delade mellan landskapet och riket.
- Beroende på vilka skatteformer som skulle överföras och vilka förändringar som införs kan detta få stora ekonomiska och administrativa konsekvenser för skattetagare och skattskyldiga. Med tanke på de variationer som kan finnas beroende på vilka överföringar som kan vara aktuella är det inte möjligt att närmare utreda kostnader och administrativa effekter för skatteuppbörden i denna rapport.
- Beroende på den mekanism med vilken övertagande av behörigheten görs i den nya självstyrelselagen måste landskapet utvärdera ändamålsenligheten i att överta behörighet över den specifika beskattningsformen innan ett eventuellt övertagande av behörighet av en beskattningsform. I detta ingår exempelvis att utvärdera om det går att nå en kostnadseffektivitet i uppbörden, d.v.s. att kostnaderna för uppbörden inte blir för stora i förhållande till de intäkter som uppnås av den åländska skattebasen.
- Det bör finnas mekanismer för att hindra skadlig skattekonkurrens mellan riket och landskapet samt mellan landskapet och främmande stater inom vissa beskattningsformer. Utöver skadlig skattekonkurrens borde dessa mekanismer mellan riket och landskapet motverka t.ex. oönskad skatteplanering som kunde kallas aggressiv skatteplanering⁴ och situationer vilka skulle leda till sammanlagt minskade skatteintäkter för riket och landskapet.
- Det nuvarande ekonomiska utjämnningssystemet måste förändras för att anpassas till det att landskapet har tagit över enstaka beskattningsformer.

3.2.2 Direkt beskattning

Rikslagstiftning

I riket finns bl.a. följande direkta skatter och lagar beträffande direktbeskattning⁵:

- Inkomstskatt
 - o fysiska personer, dödsbon, sammanslutningar och samfund (inkomstskattelag 1535/1992)
 - o företagsinkomst (lag om beskattning av inkomst av näringsverksamhet 360/1968)

⁴ Angående begreppet aggressiv skatteplanering se avsnitt 3.3..

⁵ Listan på de befintliga direkta skatterna i riket är inte uttömmande.

- o gårdsbruksinkomst (inkomstskattelag för gårdsbruk 543/1967)
- o tonnagebeskattning (tonnageskattelag 476/2002)
- o värdering av tillgångar (lag om värdering av tillgångar vid beskattningen 1142/2005)
- o källbeskattning av begränsat skattskyldiga (lag om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst 627/1978)
- o internationell skatterätt (bl.a. lag om beskattning av delägare i utländska bassamfund 1217/1994, avtal för undanröjande av dubbelbeskattning)
- o förskottsuppbörd (lag om förskottsuppbörd 1118/1996)
- o källskatt på ränteinkomst (lag om källskatt på ränteinkomst 1341/1990)
- arv- och gåvobeskattning (lag om skatt på arv och gåva 378/1940)
- överlåtelseskatt (lag om överlåtelseskatt 931/1996)
- rundradioskatt (lag om rundradioskatt 484/2012)
- lotteriskatt (lotteriskattelag 552/1992)
- fastighetsskatt (fastighetsskattelag 654/1992)
- beskattningsförfarande (lagen om beskattningsförfarande 1995/1558).

Ingen förmögenhetsskatt har existerat i riket sedan 2006, om man inte anser att fastighetskatten är en form av förmögenhetsskatt. Fastighetsskatten är en kommunal skatt vars ramar riksdagen fattar beslut om genom fastighetsskattelagen.

Landskapslagstiftning

Av ovanstående skatter har landskapet utövat sin behörighet avseende:

- Inkomstskatt
 - o fysiska personer, dödsbon, sammanslutningar och samfund inom kommunalbeskattningen (kommunalskattelag (2011:119) för Åland) samt möjlighet att ta ut tilläggsskatt till landskapet på den förvärvs- eller kapitalinkomst som omfattas av statlig skatt (landskapsskattelag (1993:58))
 - o företagsinkomst inom kommunalbeskattningen (LL (1993:42) om kommunalskatt för näringsverksamhet) samt möjlighet att ta ut tilläggsskatt på den företagsinkomst som omfattas av statlig skatt (landskapsskattelagen (1993:58))
 - o gårdsbruksinkomst (LL (1993:41) om kommunalskatt för gårdsbruk)
 - o tonnagebeskattning (LL (2003:15) om kommunalbeskattning av samfund i anslutning till tonnagebeskattning)

- o källskattbeskattning av begränsat skattskyldiga inom kommunalbeskattningen (LL (1973:12) om kommunalskatt för begränsat skattskyldig)
- o internationell skatterätt till den del det gäller kommunalbeskattning (LL (1995:54) om kommunalbeskattning av delägare i utländska bassamfund)
- o förskottsuppbörd (LL (1997:32) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftning om förskottsuppbörd)
- o beskattningsförfarande (LL (1997:38) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftning om beskattningsförfarande)
- Rundradioskatten, TV-avgift (landskapslag (2011:95) om radio- och televisionsverksamhet)
- lotteriskatten omfattas av rikslagstiftning men skatteintäkterna från åländskt skatte- subjekt (Ålands Penningautomatförening) överförs till landskapets budget
- fastighetsskatten (fastighetsskattelag (1993:15) för landskapet Åland)
- näringsskatter
- landskapet tillhörande avgifter.

Eftersom enbart överföring av behörighet från riket till landskapet ingår i arbetsgruppens uppdrag, granskas i det följande konsekvenser vid överföring av behörigheten beträffande de beskattningsformer som helt eller delvis ingår i rikets behörighet idag.

Inkomstbeskattning

Av former av direktbeskattning har utredningsgruppen i sin granskning koncentrerat sig på inkomstbeskattningen av fysiska personer, dödsbon, sammanslutningar och samfund speciellt till den delen beskattningen omfattas av inkomstskattelagen och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet samt de frågor som gäller verksamhet som överskrider skattegränsen.

Inkomster för alla skattskyldiga som är skattemässigt bosatta i Finland, m.a.o. de allmänt skattskyldiga, fördelas i tre inkomstkällor: personlig inkomstkälla, inkomstkälla av näringsverksamhet och jordbruk. Vid beräkning av den beskattningsbara inkomsten i en inkomstkälla tillämpas de specifika bestämmelser som finns i den lag som gäller vid beskattningen av en viss inkomstkälla. Fysiska personers och dödsbons inkomster indelas ytterligare i två inkomstslag: förvärvsinkomst och kapitalinkomst.

Den statliga skatteskalen för fysiska personer och dödsbon är progressiv. Samfundsskatten har ingen progressivitet och är för tillfället 20 procent. Samfundsskattens kommunala andel hör till landskapets behörighet redan i nuläget, vilket innebär att landskapet i det nuvarande systemet kan ha högre eller lägre skattesats i samfundsbeskattningen än riket.

De som inte är skattemässigt bosatta i Finland, m.a.o. de begränsat skattskyldiga, kan påföras källskatt på de inkomster som de får utav en s.k. källa i Finland. Alternativt kan de begränsat skattskyldiga i vissa situationer beskattas enligt lagen om beskattningsförfarande vilket betyder i princip likadan beskattning som de allmänt skattskyldiga har.

Det finns vid inkomstbeskattningen statsfördrag för undanröjande av dubbelbeskattning som riket har slutit med andra stater eller juridiska områden och som idag omfattar landskapet. Dessa fördrag kallas skatteavtal. De innehåller bl.a. bestämmelser om fördelning av beskattningsrätten mellan Finland och den andra avtalsparten inklusive bestämmelser om metoden för undanröjande av dubbelbeskattning.

Det finns i rikets skattelagstiftning också bestämmelser om värdering av tillgångar som tillämpas vid beskattningen av utdelning. Det finns också specifik lagstiftning beträffande beskattning av utländska bassamfund m.a.o. samfund som är bosatta i lågskattestater eller -områden. I riket, och även i landskapet avseende kommunalbeskattningen, finns skattelagstiftning beträffande beskattningsförfarande och förskottsuppbörd. Förskottsuppbörd baserar sig på inkomstbeskattningen och är en lag i vilken man bestämmer hur och när skatterna uppbärs.

Bl.a. följande konsekvenser kan uppstå om behörighet gällande inkomstbeskattningen överförs till landskapet antingen beträffande personbeskattningen eller samfundsbeskattningen.

Personbeskattning⁶

- *Internationella relationer*: Överföringen av skattebehörighet kan i omläggningsskedet och/eller vid tillämpningen få omfattande konsekvenser i fråga om internationella relationer. Det kan uppstå situationer där makten att uppfylla åtaganden i internationella avtal överflyttas till landskapet medan ansvaret för dessa kan kvarstå hos riket, i beskattningen liksom inom andra rättsområden. Om staten fortsättningsvis för landskapets del är ansvarigt för utrikespolitiken och relationerna till internationella organisationer och utländska makter, borde det utredas hur landskapet ska medverka i förhandlingar av skatteavtal till den del de omfattar landskapets lagstiftningsbehörighet. Idag omfattas landskapet av de skatteavtal som staten har slutit, men lagtingets godkännande krävs för att avtalen ska gälla kommunalbeskattningen i landskapet. Eventuell överföring av behörigheten över de statliga inkomstskatterna innebär att de nuvarande skatteavtalsparterna bör informeras om ändringen.
- *Uppkomsten av en skattegräns*: Det uppstår en mera omfattande skattegräns mellan landskapet och riket vid en eventuell överföring av behörighet till landskapet vilket kan leda till nya dubbelbeskattningssituationer. Det kan uppstå dubbelbeskattning vid inkomstbeskattningen, t.ex. om inkomst som är skattepliktig i landskapet också beskattas i riket på grund av att inkomstkällan finns i riket eller om en person som är allmänt skattskyldig i riket får intäkter från en källa i landskapet. Samma kan gälla i förhållande till övriga jurisdiktioner där inkomstkällan finns eller då en person bosatt där får intäkter från en källa i landskapet. För att undanröja dubbelbeskattning bör skatteavtal som omfattar landskapet förhandlas eller det bör finnas andra arrangemang för undanröjande av dubbelbeskattningen. Detta gäller också mellan riket och landskapet.
- *Skattekonkurrens*: Det kan uppstå skattekonkurrens mellan riket och landskapet.
- *Myndigheter och skattskyldiga*: Uppkomsten av en skattegräns kan leda till ökade förvaltningskostnader för både myndigheter och skattskyldiga bl.a. då det kan uppstå

⁶ Personbeskattning innehåller beskattning av både förvärvsinkomst och kapitalinkomst.

rapporteringskyldigheter både i riket och i landskapet för samma intäkter. Det kan vara fråga om t.ex. IT- och personalkostnader.

Samfundsbeskattning

- *Internationella relationer*: De konsekvenser som har beskrivits ovan beträffande personbeskattning skulle gälla också vid samfundsbeskattningen. Om behörighet avseende samfundsbeskattningen överförs, måste det utredas vilka effekter fortsatta ekonomiska överföringar kan ha för landskapets möjligheter att införa lindrigare skatteregler för företag i landskapet än i riket med beaktande av reglerna om statligt stöd och dess regionala selektivitet.⁷ Beroende på hur dessa ekonomiska överföringar utformas, kan de anses ha ett sådant direkt orsakssamband med införandet av lindrigare skatteregler i landskapet att de lindrigare skattereglerna utgör statligt stöd. Om lindrigare skatteregler inom samfundsbeskattningen införs i landskapet, kan det finnas skäl att överväga om dessa ska notifieras till kommissionen av landskapet för att säkerställa att de inte utgör statligt stöd. Tolkningen av bestämmelser beträffande statligt stöd är generellt sett svåra.
- *Uppkomsten av en skattegräns*: De konsekvenser som har beskrivits ovan beträffande personbeskattning skulle gälla också i samfundsbeskattningen. Effekterna skulle dock vara kraftigare p.g.a. samfundens och deras verksamhets större rörlighet.
- *Skattekonkurrens*: Skattekonkurrens kan uppstå mellan riket och landskapet om lägre beskattning genom inskränkning av skattebasen eller en lägre skattesats införs i landskapet jämfört med riket eller tvärtom. En sådan skattekonkurrens har mer eller mindre betydande fiskala konsekvenser för skattetagarna och kunde medföra att bolag i riket flyttar till landskapet eller vice versa. Skattekonkurrens kan också uppstå i förhållande till andra stater.
- *Myndigheter och näringslivet*: De konsekvenser som har beskrivits ovan beträffande personbeskattning skulle gälla också vid samfundsbeskattningen.

Lotteriskatt

Rikets lotteriskattlag gäller även i landskapet. Grundlagsutskottet ansåg att det kan stadgas om lotteriskatten genom en rikslag också för Ålands vidkommande. Grundlagsutskottet uppmärksammade att det vore motiverat att den lotteriskatt som betalas i landskapet Åland återbetalas till landskapet.⁸ Landskapsregeringen anser det dock ännu oklart om lotteriskatten ingår i rikets eller landskapets behörighetsområde eftersom skatten enligt landskapsregeringen kunde utgöra en närings- eller nöjesskatt och därmed ingå i landskapets behörighet.

Lotteriskatten uppbärs idag av riket, men till den del skatten är uppburen från det åländska skattesubjektet överförs skatten till landskapets budget. Om landskapet hade behörighet skulle landskapet kunna påverka innehållet i lotteriskattelagen.

⁷ Se bilaga 3

⁸ GrUU 9/1992 rd

3.2.3 Indirekt beskattning

I riket finns det bl.a. följande indirekta skatter eller lagar inom indirekt beskattning⁹. Egen lagstiftning saknas i landskapet inom indirekt beskattning, eftersom landskapet inte har någon beskattningsbehörighet avseende indirekta skatter.

- Mervärdesskatt (mervärdesskattelagen 1501/1993, L om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftning 1266/1996)
- Skatt på försäkringspremier (L om skatt på vissa försäkringspremier 664/1966)
- Acciser och avfallsskatt
 - o Punktskatter (punktskattelagen 182/2010)
 - o Punktskatt på flytande bränslen (L om punktskatt på flytande bränslen 1472/1994)
 - o Punktskatt på elström och vissa bränslen (L om punktskatt på elström och vissa bränslen 1260/1996)
 - o Punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker (L om punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker 1127/2010)
 - o Accis på alkohol och alkoholdrycker (L om accis på alkohol och alkoholdrycker 1471/1994)
 - o Accis på vissa dryckesförpackningar (L om accis på vissa dryckesförpackningar 1037/2004)
 - o Accis på tobak (L om tobaksaccis 1470/1994)
 - o Avfallsskatt (avfallsskattelagen 1126/2010)
- Bil- och fordonsskatt
 - o Bilskatt (bilskattelagen 1482/1994)
 - o Fordonsskatt (fordonsskattelagen 1281/2003)
 - o Bränsleavgift (bränsleavgiftslagen 1280/2003)
- Tull (tulllag 1466/1994)

Mervärdesskatt

Mervärdesskatten är en allmän konsumtionsskatt som tas ut vid försäljning av nästan alla varor och tjänster. Skatten uppbärs av den som omsätter varor och tjänster och tas ut i alla försäljningsled. Det är den slutliga konsumenten som ska belastas av kostnaden för skatten, och för att uppnå detta får försäljningsleden dra av betald mervärdesskatt på varan eller tjänsten. En grundprincip med mervärdesbeskattningen är att den ska vara neutral, vilket

⁹ Listan med de befintliga indirekta skatterna i riket är inte uttömmande ifråga om hänvisning till lagstiftning.

innebär att skatten i sig inte ska påverka konsumentens konsumtionsmönster. Eftersom mervärdesskattesystemet innehåller en mängd undantag samt olika skattesatser uppnås dock inte neutralitetsprincipen fullt ut i praktiken. Detta gör även att det finns vissa sektor-politiska styrningseffekter, även om det huvudsakliga syftet med skatten är statsekonomisk.

Mervärdesbeskattningen är en del av EU:s lagstiftningsområde och beskattningen har harmoniserats genom mervärdesskattedirektiv m.fl. Nationellt ingår mervärdesbeskattningen i rikets behörighet och riket har implementerat mervärdesskattedirektiven genom mervärdesskattelagen. Skatteförvaltningen är uppbördsmyndighet utom vad gäller moms på import som uppbärs av tullen. Mervärdesskatt som uppbärs i landskapet tillfaller staten. Det finns dock en momsbaserad del i den avgift som staten betalar till EU-budgeten årligen. Den momsbaserade delen är en procentuell andel av varje medlemsstats mervärdesskattebas, som beräknas på harmoniserade grunder. Även om harmoniseringsåtgärderna inte omfattar landskapet Åland genom Ålandsprotokollet, ingår den åländska mervärdesskattebasen i beräkningsgrunden för avgiften till EU som riket betalar. Enligt Ålandsprotokollet får nämligen inte skatteundantaget påverka EU:s intäkter. Ansvaret för EU-avgiften är en statsangelägenhet och ingår i rikets behörighet. Riket betalar alltså idag EU-medlemsavgift som baserar sig delvis och indirekt på mervärdeskatten. Om landskapet övertog behörigheten beträffande mervärdesbeskattningen kunde logiken i att staten betalar medlemsavgift även för beskattningsunderlaget som enbart landskapet har rätt att beskatta ifrågasättas.

Enligt undantaget i artikel 2 punkt a i protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsfördrag till EU ska Åland betraktas som ett s.k. tredje territorium som står utanför tillämpningen av EU:s harmoniseringsdirektiv gällande all indirekt beskattning. Enligt artikel 2 punkt b är syftet med undantaget att fortsättningsvis upprätthålla en livskraftig ekonomi på Åland. Om kommissionen anser att det inte är motiverat att behålla undantaget, särskilt med beaktande av sund konkurrens och egna intäkter, ska kommissionen förelägga rådet ändamålsenliga förslag som rådet ska besluta om i enlighet med tillämpliga bestämmelser i Romfördraget¹⁰. Detta innebär att enhällighet krävs i rådet för ändring av Ålandsprotokollet.

Genom Ålandsprotokollet gäller alltså inte mervärdesskattedirektivet på Åland, men riket har ändå indirekt implementerat direktivet även i landskapet eftersom mervärdesskattelagen omfattar även Åland. Det finns en speciallag som gör vissa undantag för omsättning till och från landskapet. Lagstiftningen innebär att Åland är ett tredje land gentemot både riket och övriga EU-länder. Det finns dock vissa avvikelser, som har en förenklande karaktär jämfört med om alla transaktioner mellan landskapet och riket skulle ske såsom över en tredje landsgräns. Grunden till avvikelserna är att landskapet idag ingår i rikets administrativa jurisdiktion. De förenklingar som det innebär för handeln över gränsen mellan riket och Åland framgår av konsekvenslistan nedan.

Vid en eventuell överföring av beskattningsbehörighet till landskapet bör det tas i betraktande att kommissionen har befogenhet att utvärdera om undantaget i Ålandsprotokollet leder till något annat än sund konkurrens. Om kommissionen anser att mervärdesbeskattningen i landskapet leder till osund skattekonkurrens måste alltså kommissionen föreslå åtgärder för rådet. Såvida landskapet inte skulle anses tillräckligt självständigt i förhållande till riket skulle kommissionen kunna anse att lägre mervärdesskattesatser och punktskatter i landskapet än i riket skulle vara statligt stöd (regional selektivitet). Det saknas dock i dagslä-

¹⁰ Numera Fördraget om europeiska unionens funktionssätt

get sådan praxis från EU-domstolen vad gäller indirekt beskattning trots att det finns områden inom EU som inte alls tillämpar mervärdesbeskattning (Gibraltar, Kanarieöarna). Det är därför svårt att uppskatta hur stor risken är för att avvikelser i mervärdesbeskattningen eller accisbeskattningen skulle leda till förbjudet statlig stöd.

Huvudsakliga konsekvenser av behörighetsöverföring är:

- Omfördelning av intäkter och politiskt ansvar från riket till landskapet
- Skattekongkurrens kan uppstå mellan landskapet och riket bl.a. om skattesatserna i riket och landskapet skulle vara olika.
- Påverkar näringslivet eftersom vissa avvikelser från mervärdesskattedirektivet finns idag som inte kunde behållas, d.v.s. landskapet blir i detta sammanhang fullt ut ett tredje land i förhållande till riket. Det kan uppstå administration för företag som är registreringsskyldiga förutom i landskapet även i riket. Följande förenklade mekanismer i mervärdesbeskattningen mellan riket och landskapet skulle förändras;
 - o Avdrag får idag göras för mervärdesskatt på inköp och import i periodskattedeclarationen oavsett om inköpen gjorts i riket eller i landskapet. Efter en överföring borde olika periodskattedeclarationer lämnas för de två regionerna, och avdrag kunde bara göras i deklARATIONEN på inköp gjorda i regionen, inköp i andra regionen genom återbäring.
 - o Juridiska personer som har fasta etableringar både i riket och i landskapet behöver idag inte vara registrerade både i landskapet och i riket. Detta innebär att kostnader och intäkter inte måste allokteras till olika enheter i riket och i landskapet. Enbart en periodskattedeclaration måste lämnas trots att verksamhet bedrivs både i landskapet och i riket. Efter en överföring borde verksamheterna hållas momsmässigt separerade.
 - o Immateriella tjänster m.fl. kan säljas med moms till näringsidkare mellan landskapet och riket, d.v.s. omvänd beskattning tillämpas inte idag, men borde tillämpas efter en överföring av behörigheten.
 - o Skattegränsförfarandet förenklar administrationen vid försäljning av varor mellan riket och landskapet. Med anledning av artikel 2 i Unionens tullkodex (UCC) är dock detta inte beroende av att riket har hela behörigheten, utan det är möjligt att behålla förutsatt att riket och landskapet kommer överens om det nationellt. Motsvarande förfarande som enligt UCC ska kunna finnas mellan riket och landskapet, kan även införas mellan Sverige och landskapet genom bilateral överenskommelse.
 - o Bevakning av gränshandeln mellan landskapet och riket skulle bli annorlunda om dessa områden låg i olika beskattningsjurisdiktioner.

Acciser/ punktskatter och avfallsskatt

Punktskatt och acciser är omsättningsskatter som läggs på vissa specifika varutyper. Punktskatter uppbärs av statsekonomiska skäl och av social-, hälso-, miljö-, och energipolitiska

skäl. De flesta punktskatter är harmoniserade inom EU genom punktskattedirektivet m.fl., exempelvis alkohol och alkoholdrycker, tobaksprodukter, elektricitet, naturgas, stenkol och flytande bränslen (bl.a. motorbensin och diesel). Harmoniseringen omfattar skattebasen (skattepliktiga produkter), skattestrukturen och miniminivån av skatterna samt övervakningssystemet för de skattepliktiga produkterna. Det finns dock fortfarande utrymme för medlemsstaterna att införa nationella punktskatter, och exempel på sådana är punktskatt på sötsaker, läskedryck och glass, dryckesförpackningar och tallolja.

Avgifter av punktskattekaraktär är avfallsskatt på avfall som förs till avstjälningsplatser, oljeavfallsavgift på smörjolja och smörjmedel och oljeskyddsavgift på olja som importeras till och transporteras via Finland.

Nationellt har riket lagstiftningsbehörighet över samtliga indirekta skatter, och därigenom över punktskatter, acciser och avfallsskatt. Tullen är beskattningsmyndighet och uppbörden avseende omsättning på Åland tillfaller staten. På samma sätt som med mervärdesskattelagen, har den harmoniserande EU-lagstiftningen inom punktbeskattningen indirekt införts på Åland eftersom samma lagstiftning gäller i landskapet som i riket. Speciallagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen samt lagar i anslutning till den inför de avvikelser som gäller Åland i punktskattesammanhang. Vissa avvikelser har förenklad karaktär jämfört med om landskapet fullt ut skulle hanteras som ett tredjeland inom punktbeskattningen.

Vid en eventuell överföring av beskattningsbehörighet till landskapet bör det tas i beaktande att kommissionen har befogenhet att utvärdera om undantaget i Ålandsprotokollet leder till något annat än sund konkurrens. Om kommissionen anser att mervärdesbeskattningen eller punktskatter i landskapet leder till osund skattekongkurrens måste alltså kommissionen föreslå åtgärder för rådet. Såvida landskapet inte skulle anses tillräckligt självständigt i förhållande till riket skulle kommissionen kunna anse att lägre mervärdesskattesatser eller punktskatter i landskapet än i riket skulle vara statligt stöd (regional selektivitet). Det saknas dock i dagsläget sådan praxis vad gäller indirekt beskattning, och det är därför svårt att uppskatta hur stor risken är för att avvikelser i accisbeskattningen skulle kunna leda till förbjudet statligt stöd.

Huvudsakliga konsekvenser av behörighetsöverföring är:

- Omfördelning av intäkter och politiskt ansvar från riket till landskapet.
- Eftersom det skulle bli två skattetagare istället för en kunde sannolikt nuvarande förenkling för skattefri överföring av varor inte behållas.
- På grund av att nivån på punktskatterna kan bestämmas nationellt kan det uppstå skattekongkurrens i förhållande till riket och också till tredje länder.
- Ökade kostnader för landskapet och för riket t.ex. i samband med ökad övervakning vid import då det finns en skattegräns mellan riket och landskapet.

Bil- och fordonsskatt

Bil- och fordonsskatt är konsumtionsskatter som inte har harmoniserats av EU. De allmänna principerna i EU-rätten, såsom i all skattelagstiftning, måste dock beaktas i nationell lagstiftning.

Nationellt är bil- och fordonsskatterna inom rikets behörighet, och samma lagstiftning gäller i hela landet, inklusive landskapet. Bilskatten baserar sig på det allmänna detaljförsäljningsvärdet och på det särskilda koldioxidutsläppet. Skatten uppbärs vid första registreringen av både nya och använda importerade bilar. På grund av EU-rätten är det svårt att avstå från den värdebaserade beskattningen. Bilskatten är av engångsnatur, uppbärs av tullen och tillfaller staten. Fordonsskatten beräknas per bruksdag men uppbärs i förskott för en skatteperiod på 12 månader. Skatten uppbärs av Trafiksäkerhetsverket och tillfaller staten. Skatten är dock administrativt mödosam med ganska stora uppbörds kostnader.

Landskapet Åland har enligt självstyrelselagen behörighet över vägtrafiken i landskapet. Genom detta har landskapslagar koppling till den statliga bil- och fordonsbeskattningen i landskapet. Landskapet har även egen lagstiftning om besiktning och registrering av fordon, samt en egen myndighet, Motorfordonsbyrån, för registrering, besiktning och hantering av körkort.

Huvudsakliga konsekvenser av behörighetsöverföring är:

- Omfördelning av intäkter och politiskt ansvar från riket till landskapet.
- Om nivån av bilskatten skulle vara olika i riket och landskapet kunde det uppstå viss skattekonkurrens mellan riket och landskapet. Detta kunde påverka t.ex. valet av platsen där leasing- och uthyrningsverksamheten av bilar utövas. Detta är kopplat till EU-domstolens praxis om att löptiden av ett leasingkontrakt för ett fordon ska styra i vilken grad beskattning får ske i en annan medlemsstat där fordonet används
- Ökade kostnader för landskapet eftersom tullen för närvarande tar hand om uppskattningen av värdet på bilar vid bilskatten och Trafiksäkerhetsverket hanterar uppbörden av fordonskatten med sina system.
- Eftersom det skulle bli två olika skattetagare istället för en uppstår en s.k. skattegräns mellan landskapet och riket. Detta innebär att tidsgränser för hur länge en bil kan användas på andra sidan av skattegränsen utan att betala bilskatt, borde införas inom beskattningen i både landskapet och riket. Tidsgränser inom bilbeskattningen berörs dock även i praktiken av lagstiftningen om var fordon ska vara registrerade, vilket är ett lagstiftningsområde inom vilket landskapet redan har egen lagstiftningsbehörighet.

Tull

Tull är en skatt som ingår i EU:s exklusiva behörighet, och lagstiftningen är fullt ut harmoniserad genom UCC och därtill hörande delegerade- och genomförande akter. Riket har nationell behörighet, men eftersom EU-lagstiftningen utgörs av en förordning saknas nationell implementerande lagstiftning. Den nationella lagstiftning som finns avser främst nationell tulladministration. Av de tullavgifter som medlemsstaterna uppbär går 75 % till EU genom

den nationella avgiften till EU-budgeten och 25 % behålls för att bekosta de utgifter som medlemsstaterna har för uppbörden av tullarna. Detta kommer att ändras fr.o.m. 2016 så att 80 % går till EU och 20 % får behållas för att täcka kostnaderna i medlemsstaten.

Om landskapet skulle överta behörighet avseende tull skulle landskapet alltså inte få några egna intäkter. Landskapet skulle enbart överta kostnader från riket. Effekten av ett övertagande av behörigheten skulle alltså enbart vara att överta tulladministrationen och därmed även skattegränsförfarandena. Skattegränsförfarandena är starkt kopplade till mervärdesbeskattningen i landskapet. Även om frågor kopplat till tullunionen är EU:s exklusiva behörighet, är det Finlands nationella angelägenhet hur administrationen inom landet sköts så länge det är inom ramen för EU:s lagstiftning.

Enligt UCC ska all utbyte av uppgifter såsom deklarationer, ansökningar eller beslut mellan tullmyndigheterna och mellan ekonomiska aktörer och tullmyndigheterna och lagring av de uppgifter som krävs enligt tullagstiftning ske med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik senast år 2021. Riket bör därför investera flera tiotal miljoner euro i nya informationssystem. Om landskapet hade behörighet avseende tull, borde landskapet också investera i sådana informationssystem.

Eftersom tullmyndigheten också innehar viktiga uppgifter för den inre säkerheten, vilken hör till rikets behörighet, måste det regleras hur sådana uppgifter ska skötas på Åland, om landskapet har en egen tullmyndighet. Ett alternativ är att, liksom för den åländska polisen, reglera att den åländska tullen sköter kontroll inom rikets behörighet avseende landets inre säkerhet. Ett annat alternativ är att rikets tullmyndighet fortsätter att ha viss närvaro i landskapet kontroll av godstrafiken i samband med den inre säkerheten, trots att förvaltningsansvaret för uppbörden skulle övergå till landskapet.

Huvudsakliga konsekvenser av behörighetsöverföring är:

- Omfördelning av kostnader och administrativt ansvar från riket till landskapet
- Landskapet får viss möjlighet att administrativt påverka skattegränshanteringen
- Landskapet kan inte påverka lagstiftningen materiellt.
- Landskapet kan styra över skattegränshanteringen inom ramen för EU-lagstiftningen genom att ta kostnaden för mer resurser för ökad information, ökad språkservice och snabbare handläggning. Det bör först utredas om dessa syften kan uppnås genom en delegering av förvaltningsbehörighet, d.v.s. att syftena går att uppnå utan att en faktisk lagstiftningsbehörighetsöverföring görs.

3.3 Mekanismer för att hindra skadlig skattekonkurrens

3.3.1 Skadlig skattekonkurrens

Skadlig skattekonkurrens har definierats på olika sätt i olika sammanhang och definitioner förändras med tiden. De definitioner som finns gäller främst direkt beskattning, i synnerhet samfundsbeskattningen och kapitalbeskattningen.

EU och OECD arbetar aktivt för att medlemsstaterna ska undanröja sådan beskattning som anses ge upphov till skadlig skattekonkurrens. Innebörden av skadlig skattekonkurrens avgörs oftast i samband med granskning av enstaka lagbestämmelser inom EU t.ex. i gruppen för Uppförandekoden och inom OECD i Forum on Harmful Tax Practices.

Av främst EU:s arbete inom gruppen för Uppförandekoden och OECD:s skattekonkurrensrapport från 1998 framgår vad medlemsstaterna uppfattar som skadlig skattekonkurrens. I dessa ingår även flera problem som är kopplade till så kallade skatteparadis (sekretessjurisdiktioner) eller lågskatteregimer med förmånliga regler för vissa branscher (preferential tax regimes). Kännetecken i OECD:s definition av skatteparadis är mycket låg eller ingen skattebelastning, strikt banksekretess, avsaknad av internationella avtal om utbyte av beskattningssuppgifter och lagstiftning som inte garanterar transparens vad gäller ägandet av bolag och olika egendomsmassor då hemvisten för deras ägare och förmånstagare är en annan än registreringsstaten.

Även andra stater eller juridiska områden med beskattningsbehörighet än skatteparadis kan ha bestämmelser eller arrangemang som utgör skadlig skattekonkurrens. Sådana bestämmelser eller arrangemang som medlemsstaterna i EU anser att leder till en snedvridning av konkurrensen är exempelvis icke-beskattning, varierande definitioner mellan olika stater av begrepp som utgör skattemässiga beräkningsgrunder (intäkter, kostnader, regler för avskrivningar), undantag från beskattning för icke-medborgares inkomster, beskattning av royalty- och räntebetalningar mellan närstående företag i olika medlemsstater eller statsstöd genom skatteåtgärder. Inom EU- och OECD-samarbetet har staterna inte fastställt minimi- och maximinivåer av skattesatser beträffande samfundsbeskattning som indikerar vad som är skadlig skattekonkurrens. Under den senaste tiden har EU kommissionen börjat fästa uppmärksamhet också vid strukturer i vissa EU medlemsstater som leder till låg eller ingen beskattning.

Skattekonkurrens mellan landskapet och riket kunde vara skadlig enligt samma grunder som mellan självständiga stater. Skattekonkurrens mellan landskapet och riket kunde dock utöver det anses oönskad också då den inte anses som skadlig skattekonkurrens mellan självständiga stater.

3.3.2 Aggressiv skatteplanering

Utöver skadlig skattekonkurrens bör också internationella åtgärder att motverka aggressiv skatteplanering tas i beaktande mellan riket och landskapet om landskapet hade utökad beskattningsbehörighet. Med aggressiv skatteplanering avses i och för sig legala arrangemang som de skattskyldiga vidtar och som strider mot lagstiftningens fundamentala syften. Aggressiv skatteplanering kan också anses omfatta de skattskyldigas konstgjorda funktioner eller strukturer samt utnyttjande av skillnader i olika skattesystem vilket försvagar effekten av skattebestämmelserna i enstaka stater och förorsakar förluster i skatteintäkter.¹¹ OECD:s BEPS-projekt (Base Erosion and Profit Shifting) syftar till att harmonisera nationella skattebestämmelser bl.a. genom att ge rekommendationer om innehållet i nationell lagstiftning beträffande vissa gränsöverskridande situationer och modifiera OECD:s skatteavtalsmodell för att minska möjligheter till aggressiv skatteplanering. Det bör säkerställas, liksom internat-

¹¹ Se om aggressiv skatteplanering t.ex. kommissionens rekommendation C(2012) 8806 final.

ionellt, att det inte uppstår tillfällen till aggressiv skatteplanering vid en eventuell överföring av beskattningsbehörighet till landskapet.

3.3.3 Mekanismer för att minska skadlig skattekonkurrens

Följande mekanismer kunde minska skadlig skattekonkurrens mellan riket och landskapet. Det finns för- och nackdelar med dessa mekanismer, som inte analyseras i denna rapport utan måste utredas vidare. Det kan dock konstateras att skadlig skattekonkurrens och de ovan nämnda övriga oönskade verkningarna av skillnaderna i skattebestämmelser i riket och landskapet inte effektivt kan förhindras med de nedan beskrivna mekanismerna.

Det är viktigt att beakta att vissa mekanismer med syfte att styra det politiska handlingsutrymmet i landskapets beskattningsbehörighet kan leda till att landskapet inte skulle anses vara tillräckligt processuellt autonomt i förhållande till riket enligt EU:s bestämmelser om statligt stöd. Om landskapet inte anses tillräckligt processuellt autonomt skulle varje avvikelse, med gynnsam effekt för företag i landskapet jämfört med beskattningen av företag i riket, riskera att vara statligt stöd.

- Uppställande av gränsvärden för hur stora avvikelser i beskattningen mellan riket och landskapet som tillåts. Gränsvärden skulle förutsätta förhandsarrangemang och samråd mellan riket och landskapet. Det är svårt att ange relevanta gränsvärden och nivåer för gränsvärden.
- Om beskattningsbehörighet överförs till landskapet avseende mervärdesskatt eller punktskatt, bör landskapets behörighet finnas inom ramarna för mervärdesskattedirektivet och punktskattedirektivet.
- Bestämmelser enligt vilka den överförda beskattningsbehörigheten kan återtas till rikets behörighet t.ex. om det anses vara fråga om skadlig skattekonkurrens. Förutsättningar för återtagandet borde bestämmas t.ex. i lagstiftningen. Återtagandet kunde också leda till att landskapets egna skattebestämmelser i vissa situationer kunde anses vara förbjudet statligt stöd inom EU.
- Tillämpning av spärrmekanismer. Detta kunde betyda t.ex. vetorätt för republikens president vid fastställandet av landskapets skattelagar om lagen anses leda t.ex. till skadlig skattekonkurrens. Också i detta alternativ borde det bestämmas vilka förutsättningar för användandet av vetorätten är. Ytterligare borde det granskas hur denna mekanism påverkar tolkningen av EU:s bestämmelser om statliga stöd.

3.4 Sammandrag

Delvis överföring av beskattningsbehörighet leder till flera olika konsekvenser som beskrivs i denna rapport beträffande vissa beskattningsformer. Det är dock inte möjligt att fullt ut förutse vilka effekter som uppstår om landskapet övertog enskilda beskattningsformer. Det är viktigt att konstatera att skattesystemen förändras över tiden och vid en eventuell överföring av behörigheten bör detta beaktas för att kunna identifiera den överförda behörighetens omfattning.

Granskningen utgår från lösningsmodellen att skattegränsen mellan riket och landskapet behandlas på samma sätt som mellan två olika stater. Innebörden är att både riket och landskapet vid inkomstbeskattningen kvarhåller både hemvist- och källbeskattningsrätten och dubbelbeskattning undanröjs med motsvarande bestämmelser som finns i de skatteavtal som staten har slutit med andra stater och rättsområden eller med något annat arrangemang.

Inom indirekt beskattning uppstår en skattegräns som fullt ut motsvarar den mellan tredje land och EU-land. Detta leder till att den grundläggande konsekvensen vid en delvis överföring av behörigheten är att det uppstår en mera omfattande skattegräns mellan riket och landskapet än i dag och att överföring av behörighet av vissa beskattningsformer innebär konsekvenser beträffande internationella relationer. Skattekongkurrens kan uppstå mellan riket och landskapet respektive landskapet och övriga stater. Slutligen påverkas myndigheter och de skattskyldiga, eftersom det till den del landskapet får utökad beskattningsbehörighet uppstår två lagstiftare och skattetagare inom landet, i stället för att enbart riket är lagstiftare och skattetagare.

Utredningsgruppen konstaterar att konsekvenserna är mer omfattande vid överföring av vissa beskattningsformer än andra, särskilt vad gäller konsekvenser som skattekongkurrens och internationella relationer. Överföring av statsbeskattningen av fysiska personers förvärvsinkomster leder inte till lika omfattande konsekvenser som överföring av samfundsbeskattningen. Vad gäller indirekt beskattning är det utredningsgruppens utgångspunkt att landskapets lagstiftningsutrymme bör vara inom ramen för de harmoniseringar som gjorts inom EU. Det fanns trots det ett relativt stort handlingsutrymme för landskapet så, att skattesatserna kunde avvika i stor utsträckning. Detta förutsatte att lägre skattesatser i landskapet inte anses utgöra statligt stöd, om landskapet inte skulle bedömas som tillräckligt autonomt.¹²

Utredningsgruppen har inte kunnat föreslå sådana mekanismer som är genomförbara och som samtidigt effektivt förhindrar skadlig skattekongkurrens och övriga negativa konsekvenser mellan riket och landskapet. Om skattesystemen i riket och landskapet avviker från varandra, kan det också leda till aggressiv skatteplanering, d.v.s. att skattskyldiga kommer att söka sig möjligheter att utnyttja skillnaderna i skattesystemen på ett sätt som regelverken inte har förutsett.

¹² Se bilaga 3.

Bilagor

Bilaga 1

Tabell **Anslagsöverföringar enligt självstyrelselagen för Åland samt statsinkomsternas totalbelopp enligt bokslutet (miljoner euro)**

År	Statens inkomster totalt i bokslutet minskat med nettoupplåning	Kalkylmässig avräkning (0,45 %)	Avräkning i bokslutet	Skatte-gottgörelse	Extra anslag*	Anslagsöverföringar enligt bokslutet totalt
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	27 564,3	124,0	128,8	6,9		135,7
1997	28 985,3	130,4	128,8	7,4		136,2
1998	33 583,0	146,3	139,8	8,7		148,6
1999	35 844,8	161,3	169,2	9,4	7,2	185,8
2000	37 755,7	170,0	165,7	11,2		176,9
2001	35 425,5	159,4	166,2	9,0		175,2
2002	36 353,2	163,6	157,5	6,8		164,3
2003	35 339,5	159,0	164,8	11,8		176,6
2004	38 493,4	173,2	165,3	16,7	6,2	188,2
2005	39 022,7	175,6	181,9	21,0		202,9
2006	40 979,1	184,4	181,7	20,5		202,2
2007	43 211,7	194,5	197,0	35,0		232,0
2008	44 292,3	199,3	205,9	24,2		230,1
2009	37 533,7	168,9	164,5	24,0		188,5
2010	39 050,8	175,7	175,0	3,2		178,2
2011	43 241,9	194,6	193,5	19,8		213,3

2012	45 733,3	205,8	204,3	17,4	50,0	271,7
2013	46 171,6	207,8	209,4	9,8		219,2
2014	47 670,8	214,5	215,8	5,3	**	221,1
2015			221,0****	7,0***		228,0****

* De extra anslagen skiljer sig från avräkningsbelopp och skattegottgörelse, eftersom de är reservationsanslag och utbetalningarna de facto sträcker sig över flera år, fast det totala beloppet visas under det år det extra anslaget har beviljats och ursprungligen budgeterats.

** I den första tilläggsbudgeten för år 2014 återtogs den oanvända delen, 41 milj. euro, från det extra anslaget och samma mängd budgeterades på nytt. I tabelluppställningen visas dock det totala beviljade extra anslaget under år 2012.

*** I tilläggsbudget 2015

**** II tilläggsbudget 2015

Bilaga 2

Framtida finansiella relationer mellan Åland och Finland

- Beräkningar för ekonomiska utfallet av olika reformalternativ

En underlagsrapport för den av Ålandskommittén 2013
tillsatta sakkunnigsektionen för finansiella frågor

Jouko Kinnunen

Ålands statistik- och utredningsbyrå ÅSUB

tisdag den 26 juni 2015

1 Bakgrund

Det nuvarande ekonomiska systemet i landskapet Åland är i huvudsak uppbyggt så att de skattskyldiga betalar skatt till staten enligt samma grunder som de skattskyldiga i övriga delar i landet. I stället överförs via statsbudgeten medel till landskapet för att finansiera självstyrelsens uppgifter. Detta sker enligt självstyrelselagen huvudsakligen genom avräkning, skattegottgörelse och extra anslag (Justitieministeriet, 2015).

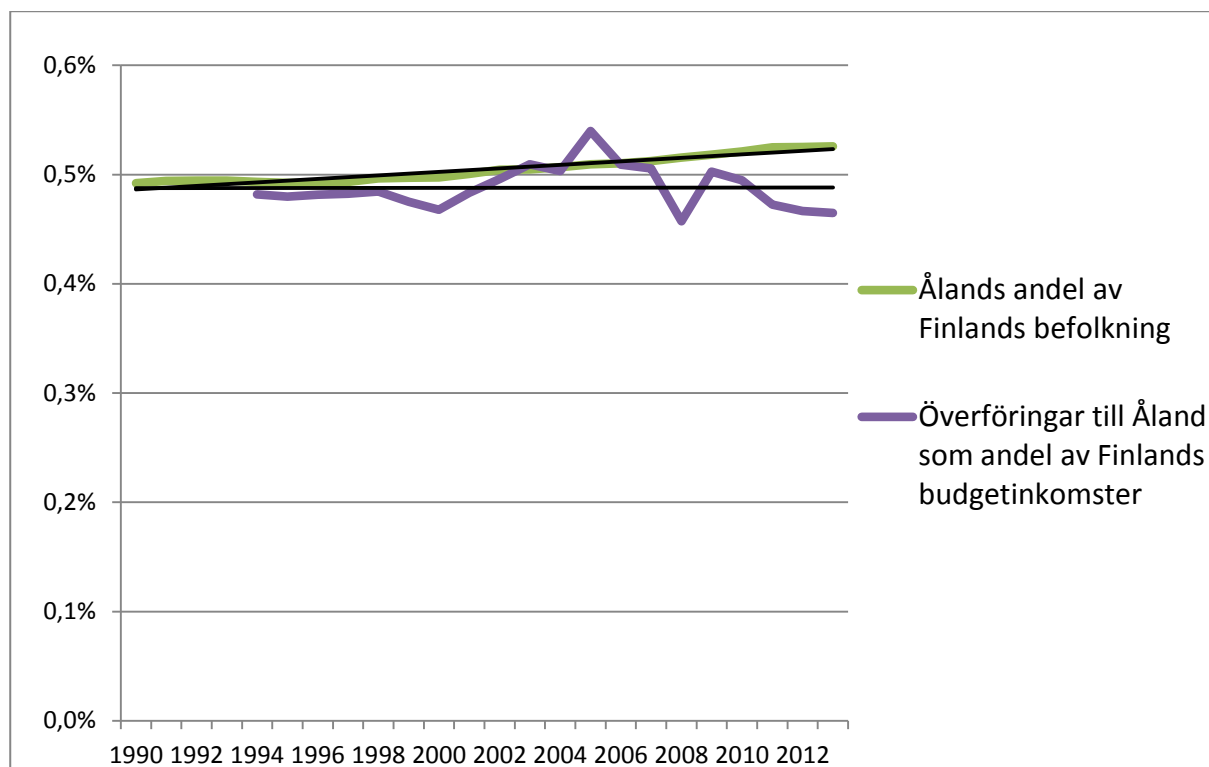
Det belopp som landskapet ska få genom **avräkning**, avräkningsbeloppet, beräknas så att de i statsbokslandet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden). Enligt Sjl 47 § är avräkningsgrunden 0,45 %. Landskapets uppgifter finansieras för närvarande till ca 75 % med avräkningsbeloppet (Justitieministeriet, 2015).

Om den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten överstiger 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet landskapet som **skattegottgörelse** (Sjl 49 §). Skattegottgörelsen fastställs och utbetalas efter det att beskattningen har slutförts, dvs. två år i efterskott. Skattegottgörelse har utfallit för varje år sedan den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft (Justitieministeriet, 2015).

Statsrådet tillsatte den 19 september 2013 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utarbeta ett förslag till reform av självstyrelsesystemet för Åland. Kommitténs uppdrag innefattar bland annat att föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen och att närmare utreda hur det nuvarande avräkningssystemet kan förbättras. I sitt delbetänkande daterat 28.1.2015 gav kommittén några exempel på hur avräkningssystemet kunde reformeras. Den här rapporten tar fasta på de olika förslagen och försöker evaluera deras ekonomiska verkan med hjälp av både historiska och framtidsorienterade beräkningar.

Figur 1 illustrerar relativt väl behovet av att förnya systemet. Den visar med hjälp av enkla linjära trender hur överföringarna till Åland som andel av Finlands budgetinkomster har konstanthållits, medan Åland befolkningsandel har stigit. Om samma trender fortsätter i framtiden är det uppenbart att dagens system måste anpassas på ett eller annat sätt.

Figur 2. Ålands andel av Finlands befolkning och överföringar till Åland som andel av Finlands budgetinkomster



Källor: ÅSUBs beräkningar på basen av Statistikcentralens och Finansministeriets uppgifter.

2 Ålands andel av Finlands skatteintäkter under det rådande ekonomiska systemet

Det nuvarande finansiella systemet tillkom i samband med stiftandet av 1991-års självstyrelselag (1144/1991) som trädde i kraft i början av år 1993. Statistikcentralen har sammanställt fram till år 2006 för vartannat år hur statens skatteintäkter fördelat sig mellan de finska regionerna från 1978. Från 1994 ändrades regionindelningen från län till landskap. År 2006 fördelades Nylands landskap ytterligare upp i huvudstadsregionen och resten av landskapet.

Statistikcentralen beräknade då statens skatteinkomster skilt för varje skatt, under jämna år. Kalkylerna bygger på det regionala området där varje verklig (slutlig) betalare av skatten fanns. När det gäller vissa enskilda skatter, såsom moms, har man varit tvungen att ta fram en teoretisk mall på grund av skattens komplexitet. Momsmodellen bygger på input-output-kalkyler.

År 2012 beställde Arbets- och näringsministeriet en separat kalkyl över statens skatteintäkter per region från Statistikcentralen (Statistikcentralen, 2012). Detta resultat har varit tillgängligt som underlag för denna rapport.

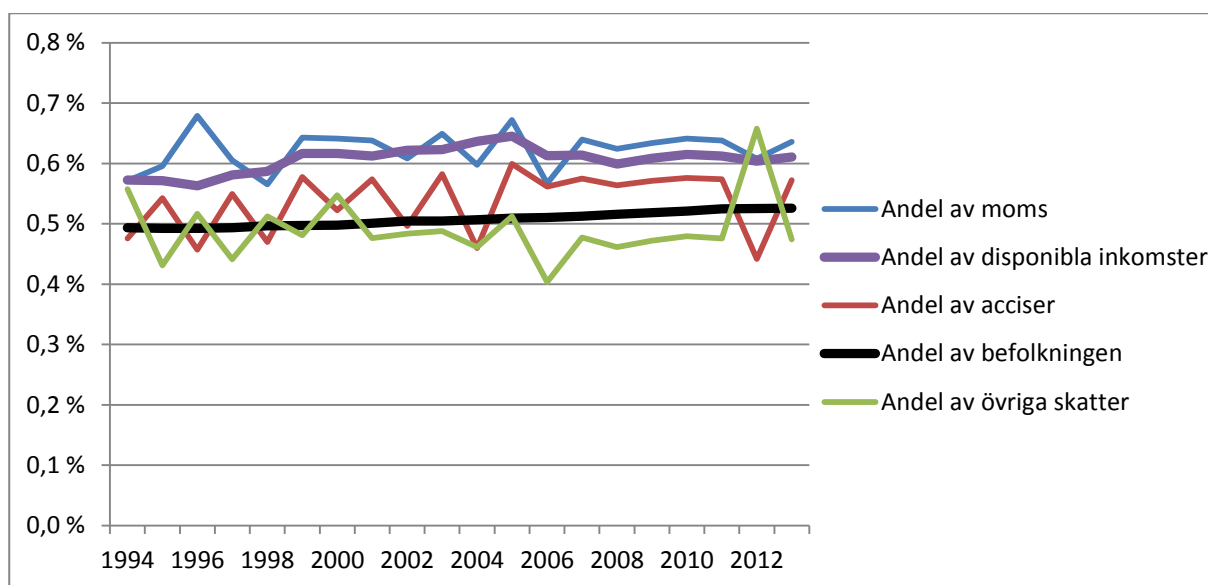
Det finns således inte färdig årsvis statistik gällande Ålands andel av Finlands skatteintäkter för varje skatteslag. Däremot finns det fullständig information över de inkomstskatter som ingår i beräkningen av skatte-gottgörelsen. Det är framför allt för olika konsumtionsbaserade och övriga skatter som fördelningen är okänd. ÅSUB har därför på basen av de tillgängliga uppgifterna beräknat andelar för de grupper av skatter där uppgifter saknas¹³.

ÅSUB har använt de tillgängliga uppgifterna över skatteinkomsternas fördelning tillsammans med uppgifter om fördelningen av hushållens disponibla inkomster för estimering av Ålands andel av skatterna. Beräkningens tillvägagångssätt förklaras närmare i bilaga 1.

Nedan i Figur 2 visas hur de på Åland uppburna skatternas andel av hela Finlands statliga skatter har utvecklats enligt Statistikcentralens och ÅSUBs beräkningar. Vi ser att de omsättningsbaserade skatternas andel ligger nära Ålands andel av hushållens disponibla inkomster. Accisernas och övriga skatternas andel ligger närmare befolkningsandelen. I och med att Ålands andel av skatterna har beräknats med två olika metoder, verkar det finnas instabilitet i accisernas och övriga skatternas andelar. Statistikcentralens beräkningar som alltså har gjorts under jämna år visar en något högre andel för övriga skatter än ÅSUBs beräkningar, medan förhållandena är de motsatta för acciser där Statistikcentralens beräkningar ofta ger lägre andel än ÅSUBs beräkningar för ojämna år.

¹³ Omsättningsbaserade skatter är mervärdeskatt, försäkringsskatt och apotekavgift. Acciserna innefattar alkohol- och tobaksskatter, energiskatter, sötsaks- och läskedrycksskatter och dryckesförpackningsskatt. Till övriga skatter räknas bilskatt, överlåtelseskatt, lotteriskatt, fordonsskatt, avfallsskatt och övriga avgifter av skattenatur.

Figur 3. Utveckling av Ålands andel av Finlands skatteintäkter, disponibla inkomster och befolkning



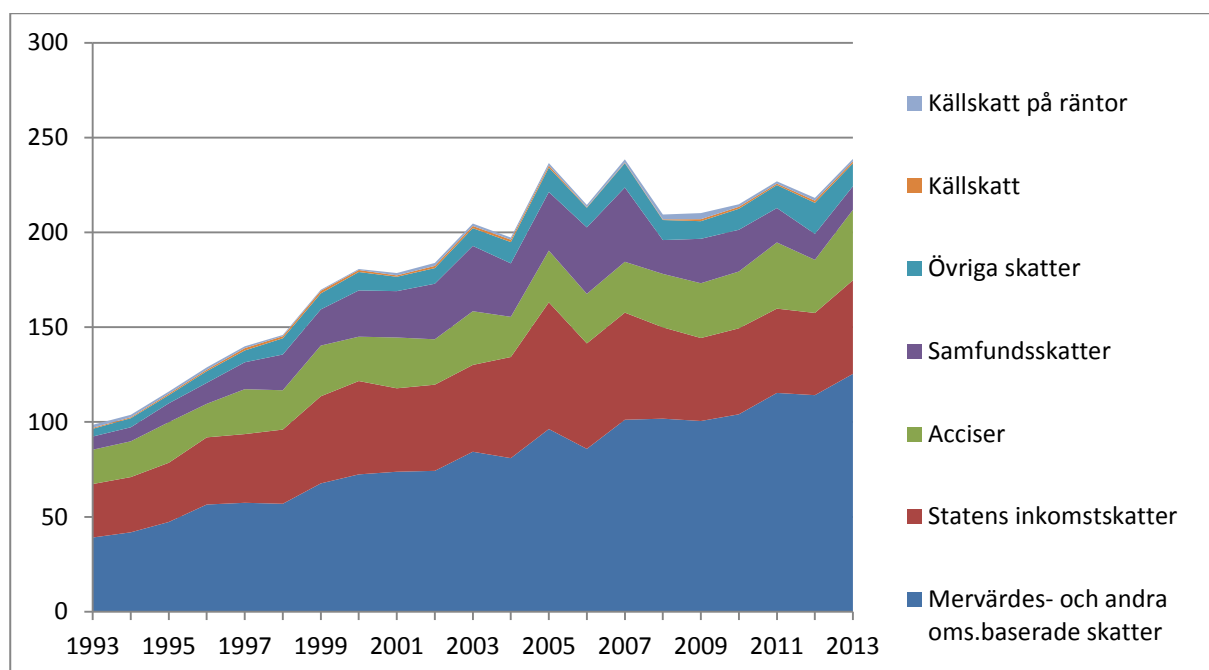
Källa: Statistikcentralen, ÅSUBs kalkyler.

I Figur 3 har de beräknade andelarna för de indirekta och övriga skatterna använts för att visa summan av på Åland uppburna skatter. Vi ser att de indirekta skatternas betydelse har ökat. De omsättningsbaserade skatternas och accisernas andel av på Åland uppburna statsskatterna växte från 57,9 till 65,8 procent under 1993 - 2013. Tabell 1 visar informationen i Figur 2 i sifferformat. Notera att vi i denna sammanställning använt Statistikcentralens statistik över skatteinkomster enligt skattetagare som källa för statens skatteinkomster. I vissa fall avviker totalsummorna för hela landet något från de belopp som använts i de landskapsvisa fördelningar som SC (Aku Alanen) tagit fram. Statistiken över skatteintäkter enligt skattetagare beräknas enligt prestationsprincipen utgående från skatteutfallet.¹⁴ Vi har valt att exkludera den mervärdeskatt från omsättningsbaserade skatteintäkter som kommunerna har betalat in men fått tillgodo¹⁵. I nettotermer betalar kommunerna bara mervärdeskatt om den av något skäl inte är avdragsbar. Dessa summor är dock försumbara. Notera även att två skatter, apoteksavgifterna och lotteriskatten, har exkluderats från sammanställningen då de den ena uppbärs av landskapsregeringen och den andra överförs till landskapsregeringen via statsbudgeten efter att staten har samlat in dem.

¹⁴ Vid redovisning enligt prestationsprincipen strävar man efter att hänföra den offentliga sektorns skatteinkomster till samma tidpunkt som den transaktion betalningsskyldigheten bygger på. I praktiken definieras beskattningsutfallen enligt prestationsprincipen med hjälp av kassainflöden korrigerade för tidpunkten. Ifråga om t.ex. moms är eftersläpningen av redovisningen i allmänhet två månader. Med korrigerings avses då att de momsinkomster som betalats till staten t.ex. i februari är inkluderade i statistiken över skatteutfallet för december året innan.

¹⁵ Kommunernas mervärdeskatt har urskilts med hjälp av en personlig kommunikation från Jukka Hytönen, Statistikcentralen.

Figur 4. På Åland uppburna statsskatter, miljoner euro i löpande priser



Källor: Statistikcentralen, Ålandsdelegationen och ÅSUBs beräkningar. Uppgifterna för hela landet för indirekta och övriga skatter kommer från SCs statistik över skatteinkomster enligt skattetagare.

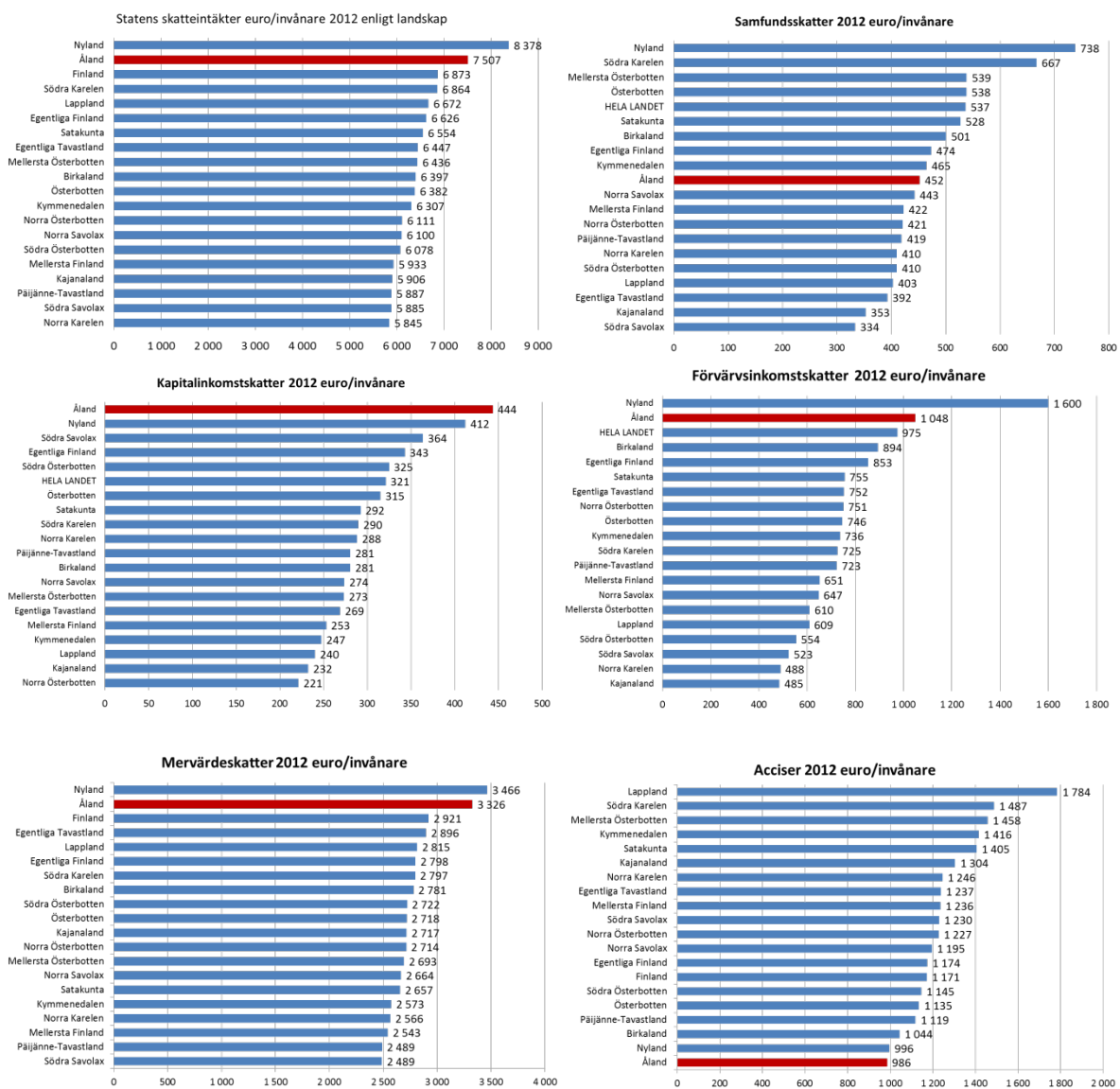
Tabell 1. På Åland uppburna statsskatter, miljoner euro i löpande priser

År	Mervärdes- och andra oms.baserade skatter	Statens inkomstskatter	Acciser	Samfunds- skatter	Övriga skatter	Källskatt	Källskatt på räntor	Summan av på Åland uppburna skatter
1993	53,7	39,0	25,0	9,6	5,6	0,7	2,2	135,9
1994	54,5	40,0	25,9	10,1	6,6	0,7	1,8	139,6
1995	59,5	42,6	29,2	13,5	5,9	1,0	1,6	153,3
1996	70,6	48,3	24,1	15,1	8,4	1,0	1,7	169,2
1997	70,6	48,6	31,8	19,0	8,3	1,7	1,3	181,3
1998	68,9	51,5	27,3	24,8	11,3	1,4	0,9	186,2
1999	81,0	60,0	34,9	24,9	11,0	1,8	0,7	214,3
2000	84,4	62,5	29,7	31,0	12,3	1,3	0,7	221,9
2001	83,4	54,6	33,3	30,3	9,4	0,9	1,5	213,5
2002	81,2	55,3	29,1	35,6	10,0	1,4	1,9	214,5
2003	91,5	55,3	34,2	41,6	11,3	1,4	1,5	237,0
2004	87,7	64,3	25,6	34,0	13,5	1,5	1,4	228,0
2005	103,6	79,9	32,6	36,9	15,4	1,3	1,5	271,3
2006	90,6	65,3	30,7	41,2	12,2	0,4	1,4	241,7
2007	104,6	65,2	30,9	45,2	14,8	0,4	1,9	263,0
2008	100,3	53,3	31,2	19,8	11,7	0,4	2,8	219,5
2009	98,1	48,4	31,9	25,9	10,3	1,2	3,5	219,3
2010	99,2	49,2	32,5	23,9	12,0	1,1	1,4	219,4
2011	106,2	46,5	36,5	19,0	12,7	0,8	1,3	223,0
2012	102,4	44,4	28,7	14,0	16,8	1,2	1,5	208,9
2013	110,9	49,9	37,6	12,6	12,2	1,0	1,3	225,5

Källor: Statistikcentralen, ÅSUBs kalkyler.

En noggrannare regional granskning av 2012 års skatteinkomster per invånare och skatteslag som Statistikcentralen (Alanen, 2014) har gjort visar att strukturen på skatteintäkterna på Åland avviker något från landets genomsnittliga struktur (se Figur 4). Skatterna totalt, kapitalinkomsterna och förvärvsinkomsterna per invånare, är högre än landets genomsnitt. Däremot är Ålands bidrag till acciser klart lägre än i övriga landet. En betydande förklaring till detta är låga skatteintäkter från alkohol- och tobaksacciser i landskapet då en stor del av den lokala konsumtionen täcks av tax-free inköp ombord på passagerarfärjorna. Däremot bidrar den omfattande turismen som riktar sig till Åland som en höjande faktor för de indirekta skatterna. ÅSUB har beräknat att turisternas konsumtion i land (i motsats till ombordkonsumtion) bidrog med ca 80-85 miljoner euro, vilket i sin tur innebär en mervärdeskatteinkomst på 12-13 miljoner euro (Rundberg & Kinnunen, 2014).

Figur 5. Skatteinkomster per invånare enligt region och typ av skatt



Källa: Alanen, 2014.

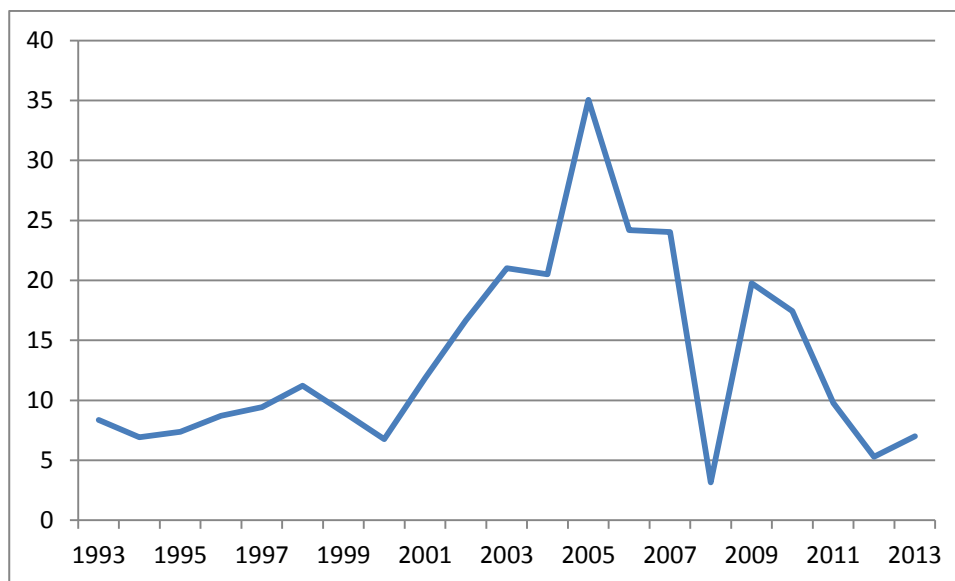
3 Alternativa kalkyler med historiska data 1993-2013

3.1 Skattegottgörelsen

I det förberedande arbetet till det nuvarande ekonomiska systemet (RP 73/1990 s. 56 och 90) konstaterades att det har ansetts vara skäligt att landskapet ska få ett förhöjt anslag (skattegottgörelse) om skattenivån i landskapet överstiger ett angivet relationstal. Enligt motiveringarna kompenserar skattegottgörelsen i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning. Den utgör enligt förarbetet samtidigt ett *incitament* för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter (se även Sakkunnigsektion för finansiella frågor, 2014). Denna ursprungliga idé är bra att ha i åtanke vid granskning av alternativa finansiella system.

Under den tid som det nuvarande ekonomiska systemet har varit i kraft har det betalats ut skattegottgörelse för varje år. Dess uppbyggnad möjliggör att skattegottgörelsen uteblir om Ålands andel av inkomstskatterna skulle understiga 0,5. Däremot kan den inte bli negativ. Det kan tolkas så att Åland bär upp risken i inkomstskatternas lokala variation så länge skattegottgörelsen förblir positiv. Figur 5 visar skattegottgörelsens utveckling under 1993-2013. Figuren tydliggör att den årliga variationen av utbetalningen har varit omfattande.

Figur 6. Skattegottgörelse enligt beskattningsår (ej utbetalningsår) 1993-2015, miljoner euro

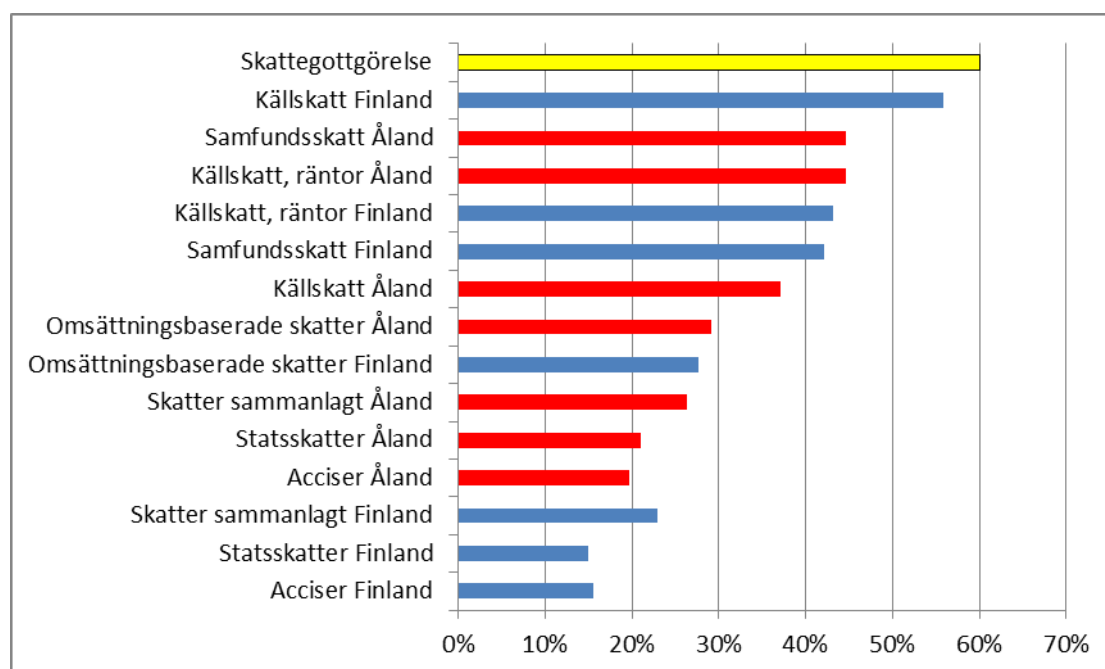


Källa: Ålandsdelegations beslut.

Figur 6 nedan visar hur de olika nuvarande (och några potentiella alternativa) beståndsdelar av skattegottgörelsekalkylen har varierat under 1993-2013. Som variationsmått används variationskoefficienten som definieras som tidsseriens standardavvikelse i procent av sitt genomsnitt. Av skattegottgörelsens konstruktion som en jämförelse mellan två regioners skattekraft följer att utbetalningen varierar mer än dess beståndsdelar. I regel varierar de åländska skatteinkomsterna något mer än sina landsomfattande motsvarig-

heter. I en tidigare rapport (Kinnunen, 2007) visades att fysiska personers kapitalinkomster som är en del av fysiska personers inkomstskatter är en viktig källa till variationen i skattegottgörelsen.

Figur 7. Variationskoefficient för olika skatteslag samt för skattegottgörelsen 1993-2013



Källor: ÅSUBs beräkningar från Ålandsdelegationens underlag samt ÅSUBs och SCs beräkningar för omsättningsbaserade skatter och acciser.

Ett sätt att förnya skattegottgörelsen skulle vara att förändra relationskoefficienten 0,005 så att den följer befolkningsutvecklingen. Ett annat sätt vore att bredda skattegottgörelsens beräkningsbas till de indirekta skatterna. Nedan granskas följande alternativ i jämförelse med dagens system:

- Mervärdes- och andra omsättningsbaserade skatter samt acciser inkluderas i kalkylen
- Dagens utformning men relationskoefficient 0,005 byts mot befolkningsandel
- Kombination av de ovanstående punkterna
- Indirekta skatter inkluderas i kalkylen men relationskoefficienten 0,005 uppdateras med förändringen (differens) av Ålands andel av befolkningen sedan 1993. Dessutom dimensioneras relationskoefficienten så att det genomsnittliga utfallet 1993-2013 blir samma som i dagens system.

I beräkningen nedan har skattegottgörelseutfallen beräknats i fasta 2014-års priser för att göra de olika årens jämförbara med varandra, vilket är viktigt när vi beräknar genomsnittet över hela perioden.

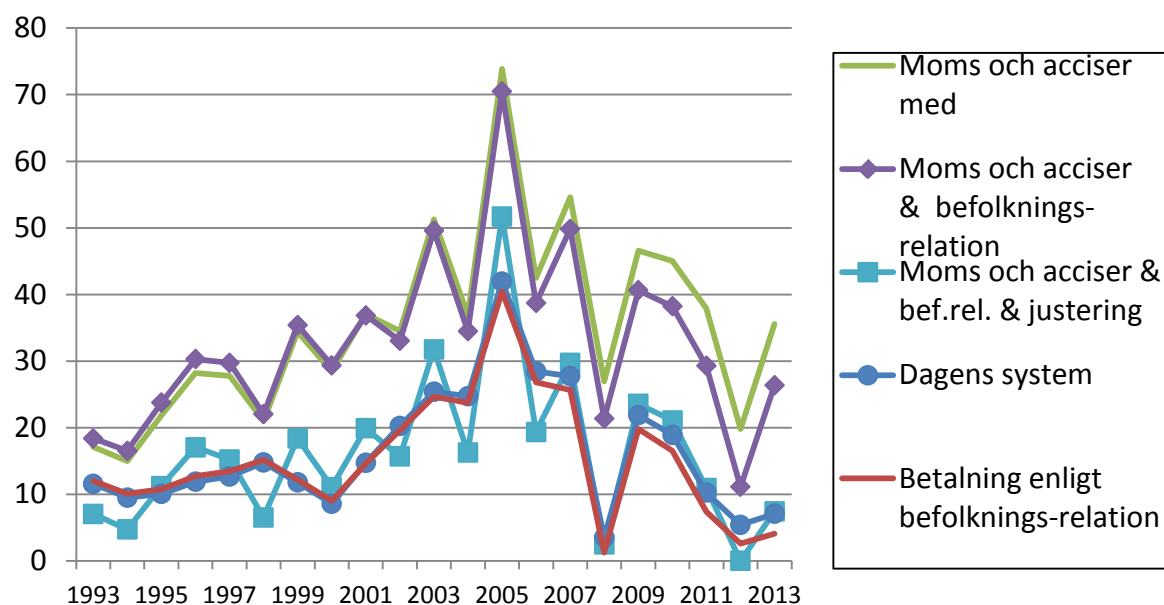
Tabell 2. Skattegottgörelsen och dess relationskoefficient i genomsnitt enligt alternativa modeller 1993-2013

	Genomsnittlig skattegottgörelse	Genomsnittlig rel.koeff.
Dagens system	16,2	0,005000
Moms och acciser med i skattegottgörelse	35,0	0,005000
Betalning enligt befolkningsrelation	15,4	0,005065
Moms och acciser & befolkningsrelation	32,6	0,005065
Moms och acciser & bef.rel. & justering	16,2	0,005578

Anmärkning: Penningvärden i miljoner euro i fasta 2014-års priser enligt Ålands konsumentprisindex.

Ålands höga andel av de indirekta skatterna leder till ett högre utfall i skattegottgörelsen om relationstalet skulle förbli detsamma som i dagens system. Ersättandet av relationstalet med befolkningsandel sänker det genomsnittliga utfallet en aning (se Figur 7). Om man inkluderar de indirekta skatterna i skattegottgörelseberäkningen men vill ha samma utfall i genomsnitt som under dagens system, måste relationstalet höjas avsevärt, så pass mycket att skattegottgörelsen blir noll under 2012 enligt beräkningarna. De årliga utfallen kan även läsas i bilaga 2.

Figur 8. Skattegottgörelse enligt alternativa beräkningssystem, miljoner euro i 2014-års fasta priser

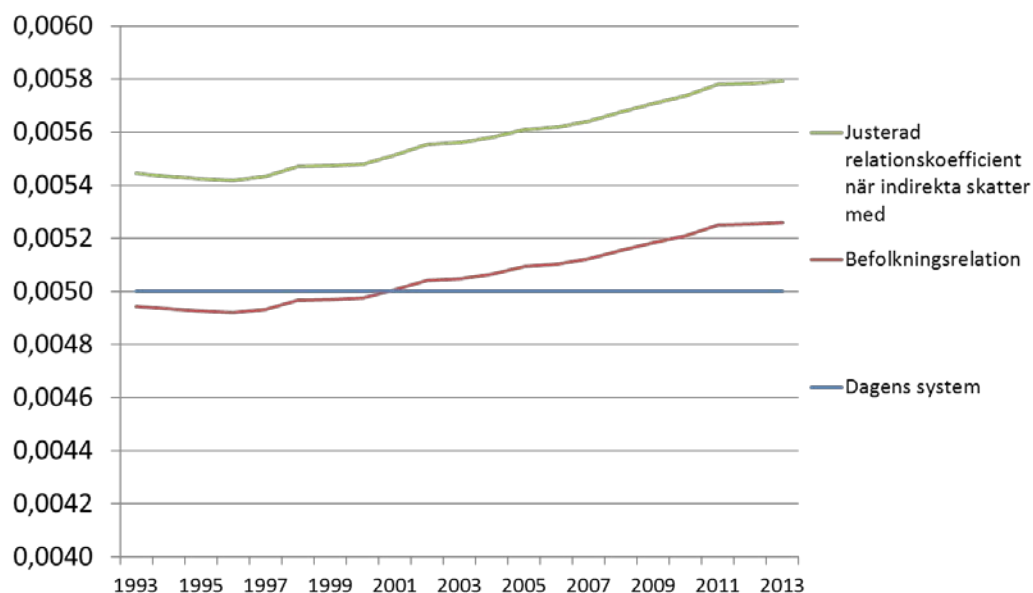


Källa: ÅSUBs kalkyler.

I kalkylerna ovan har tre alternativa relationskoefficienter använts. Deras utveckling över tiden illustreras i figur 8. Vi ser att den befolkningsandelsbaserade relationskoefficienten skiljer sig mer och mer från dagens system då Ålands befolkningsandel har vuxit under hela perioden med undantag för åren i början av perioden då den sjönk en aning. Den förra ekonomiska krisen drabbade Åland hårt, vilket ledde till en minskad nettoinflyttning. Överhuvudtaget reagerar Ålands befolkningsandel mer av förändringar i konjunkturen då

flyttningsrörelsens betydelse för befolkningsutveckling är större på Åland än i riket. Under det senaste årtiondet har inflyttningen brutto i relation till befolkning varit kring dryga tre procent på Åland, medan den i Finland har legat kring 0,6 procent. Därmed är även nettoinflyttningen avsevärt högre på Åland än i riket.

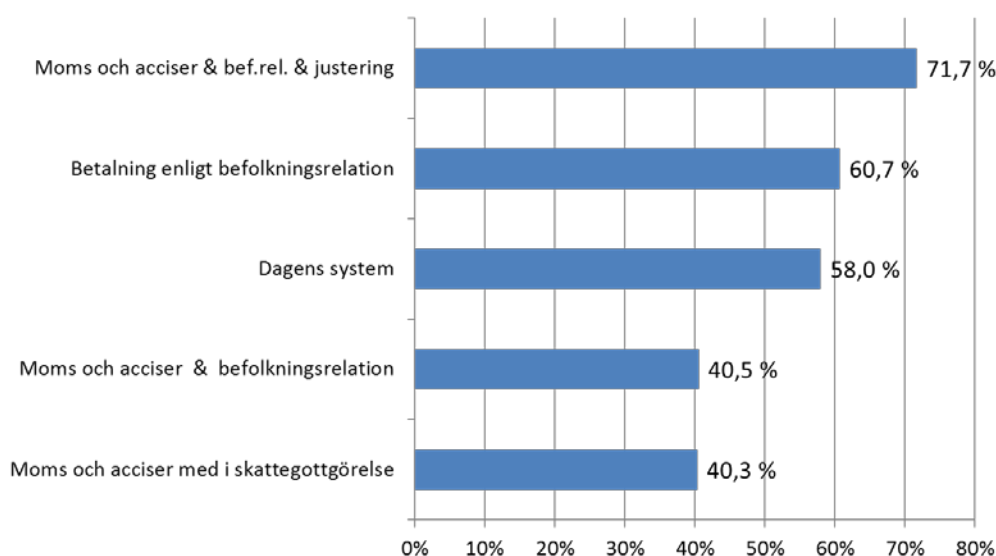
Figur 9. Utveckling av skattegottgörelsens relationskoefficient i alternativa modeller



Källa: ÅSUBs kalkyler.

Variationen i intäkterna under dessa alternativa skattegottgörelsesystem skulle vara lägre för de alternativ där det genomsnittliga utfallet ökar tack vare indirekta skatter, medan den skulle bli högre för de alternativ där relationskoefficienten höjs för att kompensera ökat utfall. Om stabilitet är en önskvärd egenskap i det framtida finansieringssystemet, bidrar inte ökning av relationskoefficienten till detta mål, medan inkludandet av de indirekta skatterna definitivt skulle öka stabiliteten (se Figur 9).

Figur 10. Variationskoefficient för alternativa skattegottgörelsesystem för 1993-2013, värden i fasta 2014-års priser



Källa: ÅSUBs beräkningar.

3.2 Avräkningen

Nedan redovisas hur avräkningsbeloppet skulle ha utvecklats 1993-2013 om man hade haft följande alternativa system:

- Avräkningens relationskoefficient (avräkningsgrunden) beaktar halva relativa förändringen i Ålands befolkningsandel från år 1993. Således är formeln för relationskoefficienten år X följande: $\text{Andel år 1993} * \{1 + 0,5 * [(\text{Andel år X} - \text{Andel år 1993}) / (\text{Andel år 1993})]\}$
- Avräkning beräknas på basen enbart skatter och avgifter av skattenatur (d v s smalare inkomstbas) men relationskoefficienten (avräkningsgrunden) höjs så att det genomsnittliga utfallet blir samma som i dagens system.

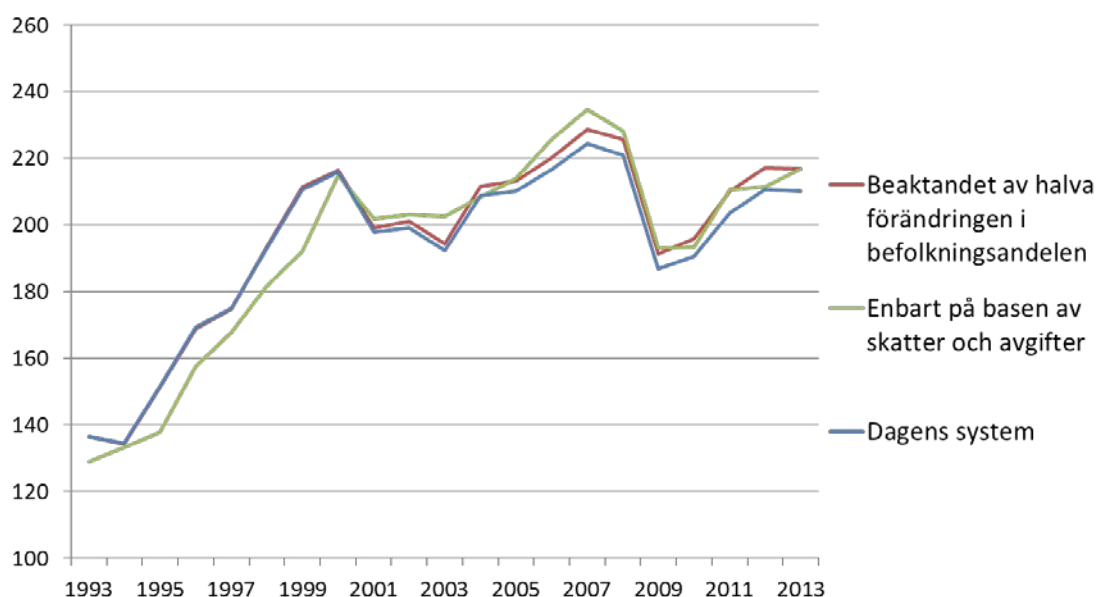
Tabell 3 visar att beaktandet av halva befolkningsförändringen skulle ha lett till en ganska måttlig ökning i avräkningsbeloppet. Om man å andra sidan skulle smalna av inkomstbasen för avräkningen skulle relations-talet behöva höjas avsevärt. Det årliga utfallet återges av figur 10, medan figurens siffermaterial finns i bilagorna.

Tabell 3. Avräkningsbeloppet i medeltal, miljoner euro i fasta 2014-års priser

	Dagens system	Beaktandet av halva förändringen i befolkningsandelen	Enbart på basen av skatter och avgifter
Medeltal 1993-2013	193,228	195,776	193,228
Relationstal, genomsnitt	0,004500	0,004555	0,005537

Källa: ÅSUBs beräkningar.

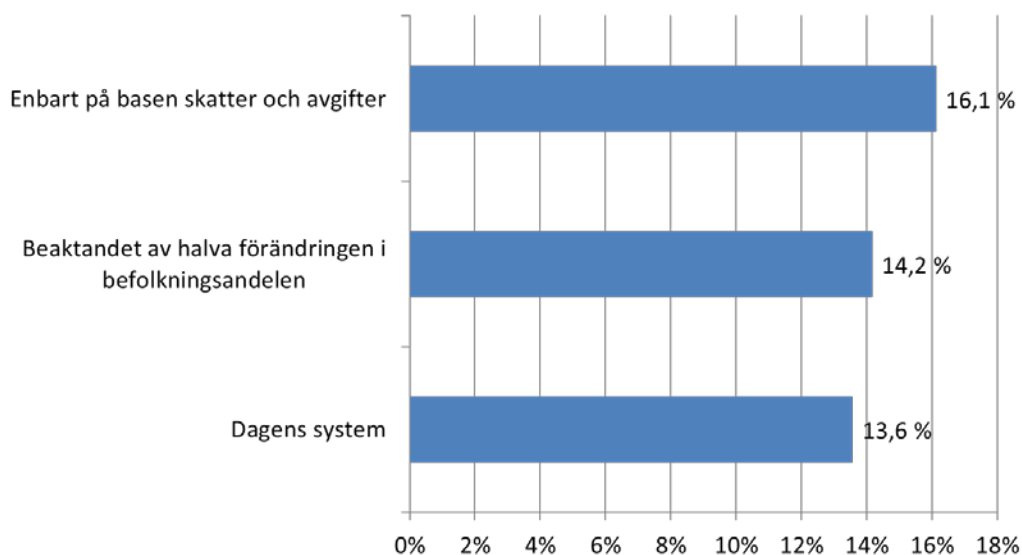
Figur 11. Avräkningsbeloppet enligt dagens system och alternativa modeller, miljoner euro i fasta 2014-års priser



Källa: ÅSUBs beräkningar.

Variationen i avräkningsbeloppet är relativt lika i samtliga alternativ, men avsmalningen av avräkningens inkomstbas skulle leda till en lite högre variation i inkomsterna, se Figur 11 nedan.

Figur 12. Variationskoefficient för avräkningsbeloppet i alternativa finansieringsmodeller



Källa: ÅSUBs beräkningar.

3.3 Summan av avräkningsbelopp och skattegottgörelse – alternativa kombinationer

För att få ett helhetsgrepp om statens överföringar till landskapet behandlas avräkning och skattegottgörelse tillsammans i det här kapitlet. Dessutom måste de båda delarna beaktas samtidigt om man vill konstruera ett system som i genomsnitt skulle ge samma sammanlagda utfall som tidigare. Nedan presenteras följande alternativa system i jämförelse med dagens system med 1993-2013-års uppgifter som underlag:

- **Scenario 1 (AKALV): Skattegottgörelse:** inklusive indirekta skatter. **Avräkning: fasta** relationstalet justeras så att summan av de två blir i genomsnitt samma för åren 1993-2013 som i dagens system.
- **Scenario 2 (AKDEM): Skattegottgörelse:** indirekta skatter & befolkningsandel. **Avräkning:** beaktandet av halva förändringen i befolkningsandelen, men relationstalet justeras så att summan blir i genomsnitt samma som i dagens system för åren 1993-2013.
- **Scenario 3 (AKMORE): Skattegottgörelse:** indirekta skatter & befolkningsandel. **Avräkning: fasta** relationstalet justeras så att summan av de två blir i genomsnitt samma som i dagens system för åren 1993-2013.
- **Scenario 4 (AKRBETX): Skattegottgörelse:** Dagens utformning men relationskoefficienten byts ut till befolkningsandel. **Avräkning:** beräknas på basen av enbart skatter och avgifter av skattenatur men **fasta** relationskoefficienten höjs så att utfallet för **avräkningen** blir samma för åren 1993-2013 som i dagens system.
- **Scenario 5 (AKLUDEM): Skattegottgörelse:** Dagens utformning men relationskoefficienten byts ut till befolkningsandel. **Avräkning:** beaktandet av halva förändringen i befolkningsandelen i relationskoefficienten (avräkningsgrund).
- **Scenario 6 (AKTAXH):** På Åland uppburna skatter används för finansieringen av självstyrelse.

De tre första alternativa scenarierna är uppbyggda så att deras genomsnittliga utfall sammanfaller med dagens system. De tre sista scenarierna är i sin tur byggda utan krav på att det sammanlagda utfallet skall vara i genomsnitt samma som i dagens system. De genomsnittliga skillnaderna är dock ganska små, även för scenario 6 där på Åland uppburna skatter skulle användas av självstyrelsen i stället för avräkning och skattegottgörelse. Det finns många andra kombinationer att utreda. Vi har t.ex. valt att inte inkludera ett alternativ där skattegottgörelsens relationstal skulle justeras uppåt efter inkluderandet av indirekta skatter och befolkningsandel.

I nästa kapitel används de här presenterade scenarierna för framtidskalkyler. En liten men ofullständig fingerisning av den framtida utvecklingen får man genom att granska hur de olika systemen beter sig under den historiska beräkningens sista år - 2013. Samtliga alternativ visar ett större utfall än dagens system (se tabell 4).

Figur 12 visar utfallet i grafisk form. Variationen i utfallet ser ut att vara större i scenario 6 enligt vilken självstyrelsen skulle finansieras med lokalt uppburna skatter. Slutsatsen bestyrks av beräkningen av variationskoefficienten (se Figur 13). Skillnaderna i variationskoefficienten är dock ganska små. Avräkningen stabiliserar även summan av överföringarna i samtliga scenarioalternativ.

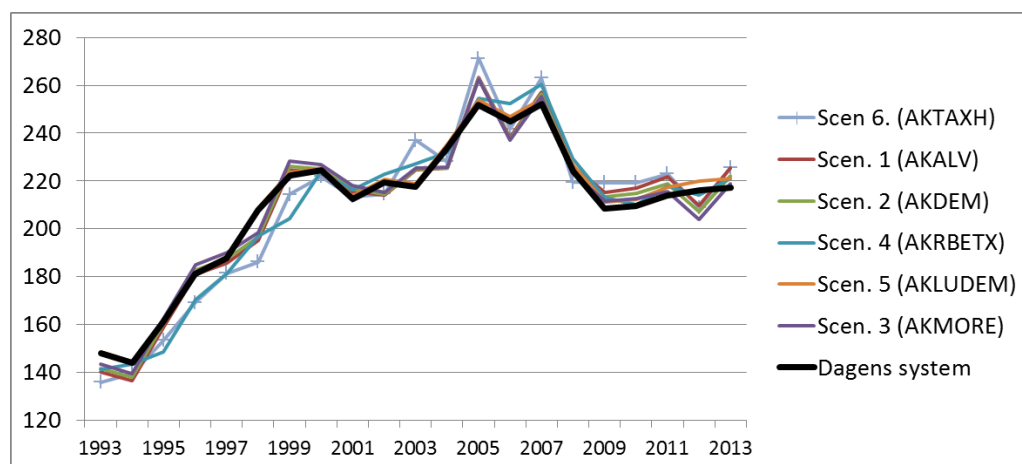
Tabell 4. Summan av överföringarna i olika alternativa finansieringssystem, miljoner euro i fasta 2014-års priser

	Dagens system	Scen. 1 (AKALV)	Scen. 2 (AKDEM)	Scen. 3 (AKMORE)	Scen. 4 (AKRBETX)	Scen. 5 (AKLUDEM)	Scen. 6. (AKTAXH)
1993	148,04	140,29	141,66	143,29	141,05	148,50	135,87
1994	143,95	136,32	137,85	139,56	143,33	144,39	139,56
1995	161,50	158,58	160,31	162,36	148,54	161,95	153,32
1996	181,04	180,88	182,74	185,09	170,23	181,52	169,16
1997	187,69	185,77	187,66	189,91	181,17	188,29	181,32
1998	207,63	195,06	196,63	198,52	196,86	208,51	186,17
1999	222,50	224,61	226,26	228,23	204,36	223,53	214,34
2000	224,38	223,22	224,89	226,83	223,88	225,51	221,89
2001	212,61	215,69	216,75	217,97	216,47	213,78	213,49
2002	219,23	214,11	214,59	215,14	222,72	220,60	214,48
2003	217,59	224,75	225,04	225,48	227,20	218,92	236,96
2004	233,71	225,46	225,59	225,73	232,08	235,30	228,00
2005	251,93	263,41	263,03	262,65	254,44	253,67	271,28
2006	245,05	238,03	237,49	236,93	252,45	246,90	241,67
2007	252,19	257,17	256,24	255,22	260,28	254,19	263,03
2008	224,28	226,23	225,03	223,38	229,49	226,76	219,53
2009	208,63	215,14	213,40	211,53	212,85	211,08	219,30
2010	209,51	217,08	215,03	212,65	209,95	212,28	219,35
2011	213,94	221,76	218,97	215,69	217,88	217,40	222,99
2012	216,02	209,89	207,29	203,85	214,09	219,80	208,88
2013	217,25	225,25	222,24	218,67	221,07	220,97	225,54
Genomsnitt 1993 - 2013	209,461	209,461	209,461	209,461	208,589	211,137	208,864
Relationskoeff. avräkning medeltal	0,004500	0,0040618	0,004115	0,004118	0,005537	0,004555	---
Relationskoeff. skattegottg. medeltal	0,005000	0,0050000	0,005065	0,005065	0,005065	0,005065	---
Skillnad i utfallet mot dagens system år 2013	---	8,01	4,99	1,43	3,82	3,73	8,30

Källa:

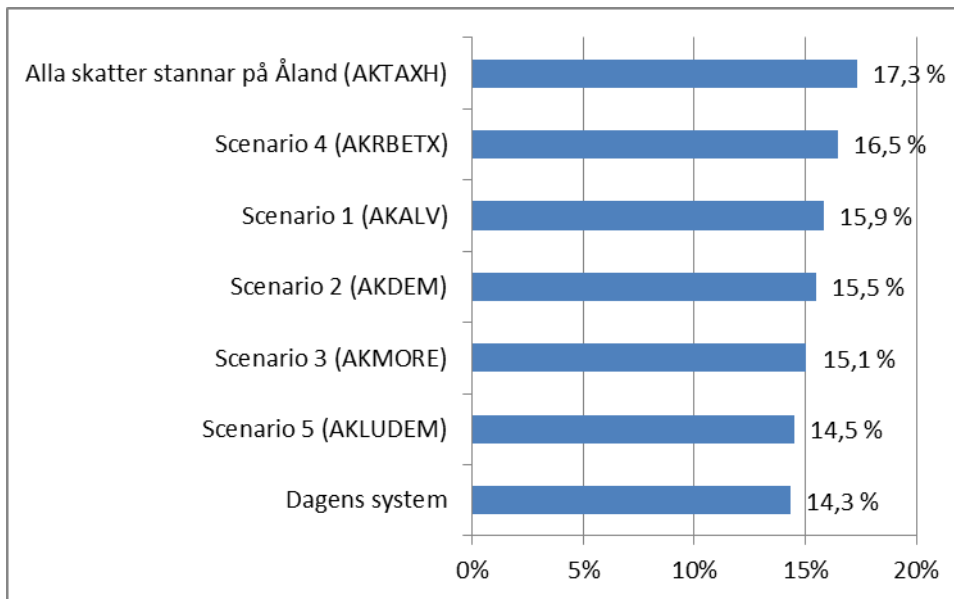
ÅSUBs beräkningar.

Figur 13. Summan av överföringarna, miljoner euro i fasta 2014-års priser



Källa: ÅSUBs beräkningar.

Figur 14. Variationskoefficient för summan av överföringarna under alternativa finansieringssystem



Källa: ÅSUBs beräkningar.

3.4 Historiska analysens slutsatser

Som slutsats av den historiska analysen konstaterar vi följande. Granskning av dagens system mot alternativa konstruktioner visar att finansieringssystemet är stabilt. Å andra sidan har förskjutningen i skatteinkomsternas struktur medfört att Åland i växande grad generat mer skatter utan att få en motsvarande ökning i överföringar från staten då man får en fast andel (0,45 procent) av de indirekta skatterna till självstyrelsens finansiering. Ökningen av Ålands andel av Finlands befolkning förstärker den för självstyrelsen ogynnsamma utvecklingen. Ålands andel av de indirekta skatterna är dessutom högre än befolkningsandelen, antagligen mycket tack vare den omfattande turism som riktar sig till Åland.

En höjning av skattegottgörelsens relationskoefficient minskar dess utfall, och medför samtidigt en större variation i den. Å andra sidan minskar skattegottgörelsens variation om de indirekta skatterna tas med i beräkningsunderlaget. Kalkylerna ovan visar att det går att göra fullgoda estimeringar av olika regioners andelar av olika typer av skatter på basen av regionens andel av landets disponibla inkomster. Någon sådan administrativt enkel regel skulle vara nödvändig då en fullständig kalkyl av de indirekta skatternas regionala härkomst är mycket resurskrävande att genomföra.

Avräkningsbeloppet har utvecklats stabilt över åren, vilket har motverkat skattegottgörelsens stora variation. En avsmalning av avräkningens inkomstbas till enbart skatter och avgifter av skattenatur skulle öka variationen i utfallet, men endast marginellt.

Samtliga beräkningsalternativ som granskades visade ett positivt utfall i jämförelse med dagens system för beräkningsperiodens sista år 2013. Detta är dock inget bevis på hur de skulle utvecklas i framtiden. För detta ändamål studeras samma alternativa finansieringssystem med hjälp av olika framtidsscenarier i nästa kapitel.

4 Ekonomiska utfallet av alternativa finansiella arrangemang 2016-2025

En viss osäkerhet finns i det förra kapitlets historiska analys då de statistiska uppgifterna inte är fullständiga och tillgängliga för varje år. Men i en analys med framtidsperspektiv är osäkerheten en central faktor. Vårt sätt att hantera osäkerheten är att använda oss av en samhällsekonomisk, numerisk jämviktsmodell för Åland som beräkningsverktyg (se Kinnunen, 2005).

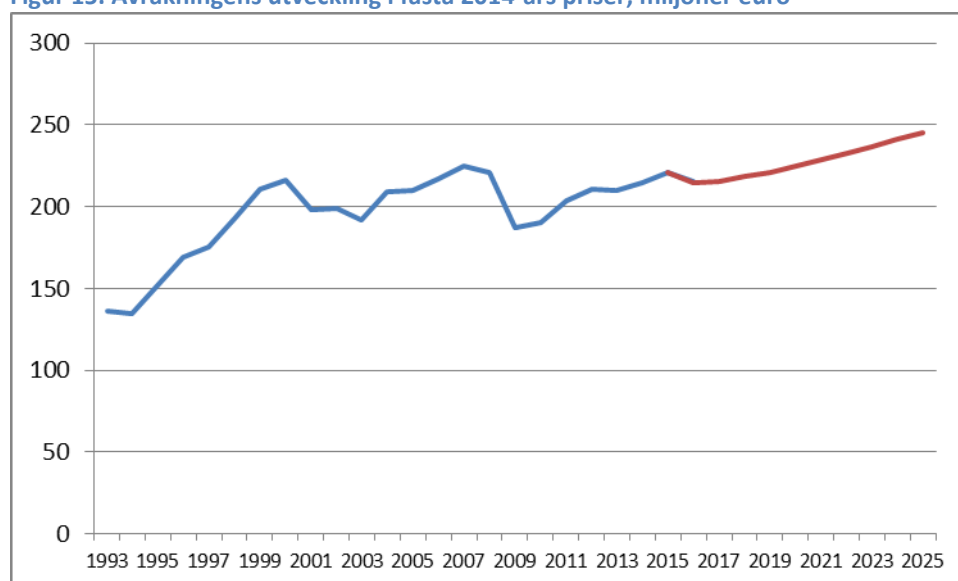
Det görs tre antaganden om Ålands framtida utveckling, medan Finlands utveckling är densamma i alla scenarier. Dessa tre "konjunkturantaganden" tillsammans med basscenario och sex alternativa "institutionella" antaganden ger totalt 21 scenarier. Arbetet bygger på ÅSUBs tidigare scenarioarbete om utbildningsbehov och arbetsmarknad fram till år 2025 (Kinnunen, Lindström och Fellman, 2013) samt på den senaste konjunkturanalysen (Palmer, Kinnunen och Flink, 2015).

För Finlands del måste man anta hur snabbt skatteinkomstslagen och budgetinkomsterna totalt (utan belåning) kommer att utvecklas för att ha beräkningsunderlag för avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen. I framtagandet av dessa variabler har VATTs framtidsberäkningar för Finland använts (Honkatukia, Ahokas, Simola, 2014). Dessutom används finansministeriets prognoser och budgetramar (2015) samt Statistikcentralens senaste befolkningsprognos från år 2012.

4.1 Allmän utveckling fram till 2025

Avräkningsbeloppet antas växa fram till år 2019 enligt Finansministeriets beräkningar för statens budgetinkomster, och sedan antas en årlig tillväxt på 1,75 procent (obs. i fasta priser). Statens inkomstskatter antas växa i samma takt som budgetinkomsterna. De indirekta skatternas uppbörd antas växa i takt med hushållens inkomster (se Honkatukia m.fl., 2014). Se Figur 14 hur avräkningens utveckling ser ut.

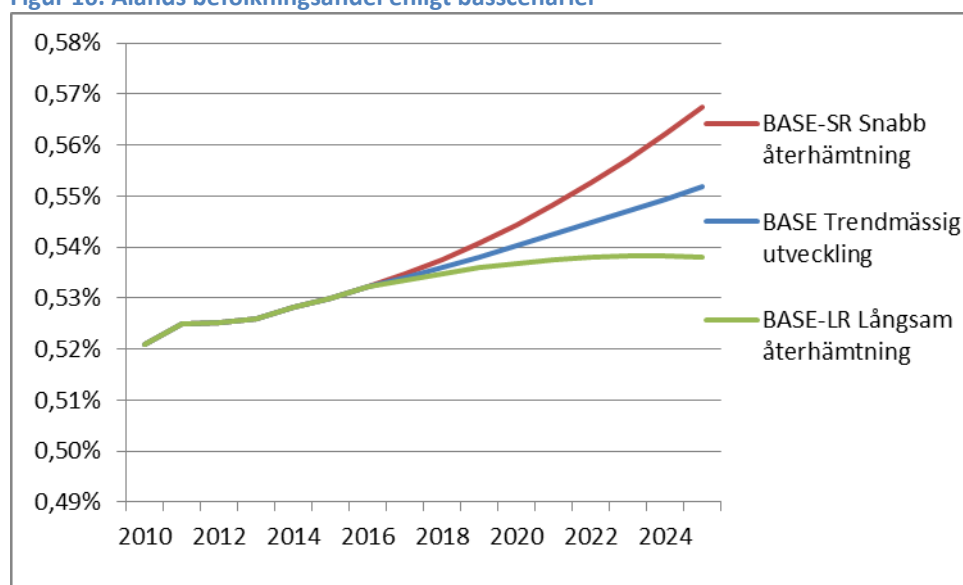
Figur 15. Avräkningens utveckling i fasta 2014-års priser, miljoner euro



Källa: ÅSUBs beräkningar.

Finlands befolkning följer den senaste statistiken (fram till slutet av 2014) och tillväxttakten följer därefter Statistikcentralens senaste prognos (FOS, 2012). Ålands befolkningstillväxt antas fortsätta vara högre än rikets, vilket leder till en stigande befolkningsandel (se Figur 15). Den avgörande faktorn för Ålands befolkningstillväxt är flyttningsrörelsen som i flera år varit betydligt mer positiv än i övriga landet. Ålands låga arbetslöshetsgrad är säkert en av förklaringarna till den positiva flyttningsrörelsen. I vår beräkningsmodell antas ett statistiskt estimerat förhållande mellan arbetslöshet och nettoinflyttning. Både in- och utflyttningen spjälks upp enligt ålder och kön enligt fleråriga genomsnitt för ålders- och könsstrukturen. Metoden är mycket lik den Statistikcentralen använder. Skillnaden är dock att varje konjunkturläge producerar sin egen befolkningsutveckling, vilket innebär att Ålands befolkning är en s.k. endogen variabel i modellen. Ålands befolkning når 30 000 kring 2019 och växer till ca 31 500 år 2025.

Figur 16. Ålands befolkningsandel enligt basscenarier

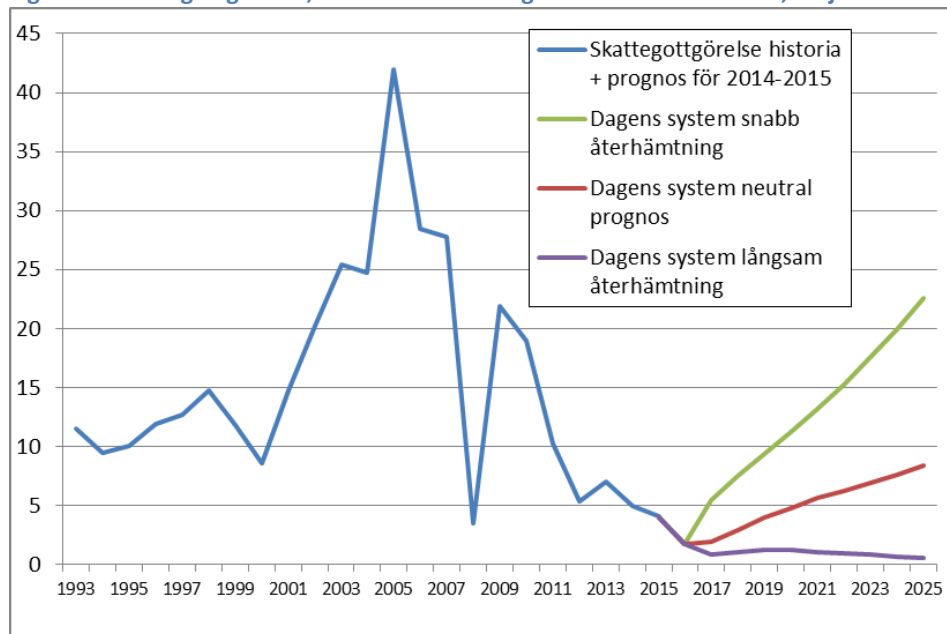


Källa: ÅSUBs beräkningar.

Ålands BNP-tillväxt förväntas vara ganska långsam då arbetskraften ökar långsamt och den externa efterfrågan på Ålands exportvaror och -tjänster antas utvecklas i långsammare takt än före finanskrisen. Framför allt finns det skäl att tro att konjunkturvändningen kommer något senare till Åland vars ekonomi är mer serviceinriktad och mer beroende av hushållens (lokala och turisternas) konsumtion i motsats till Finlands och Sveriges ekonomier där varuexporternas roll är mer betydande.

Skattegottgörelsen minskar och blir nära noll enligt modellberäkningen de närmaste åren för att senare växa i olika takt enligt antaganden om Ålands tillväxt i förhållande till övriga Finland (se Figur 16).

Figur 17. Skattegottgörelse, historisk utveckling och framtids scenarier, miljoner euro i fasta, 2014-års priser



Källa: ÅSUBs beräkningar.

4.2 Scenarier

De scenarier som granskas nedan är desamma som i den förra analysen för historiska år. Med andra ord är våra scenarier följande:

Tre antaganden om hur Ålands ekonomi växer i förhållande till Finlands (låg(LR), mellan(BAS), hög tillväxt(SR))

Institutionella antaganden:

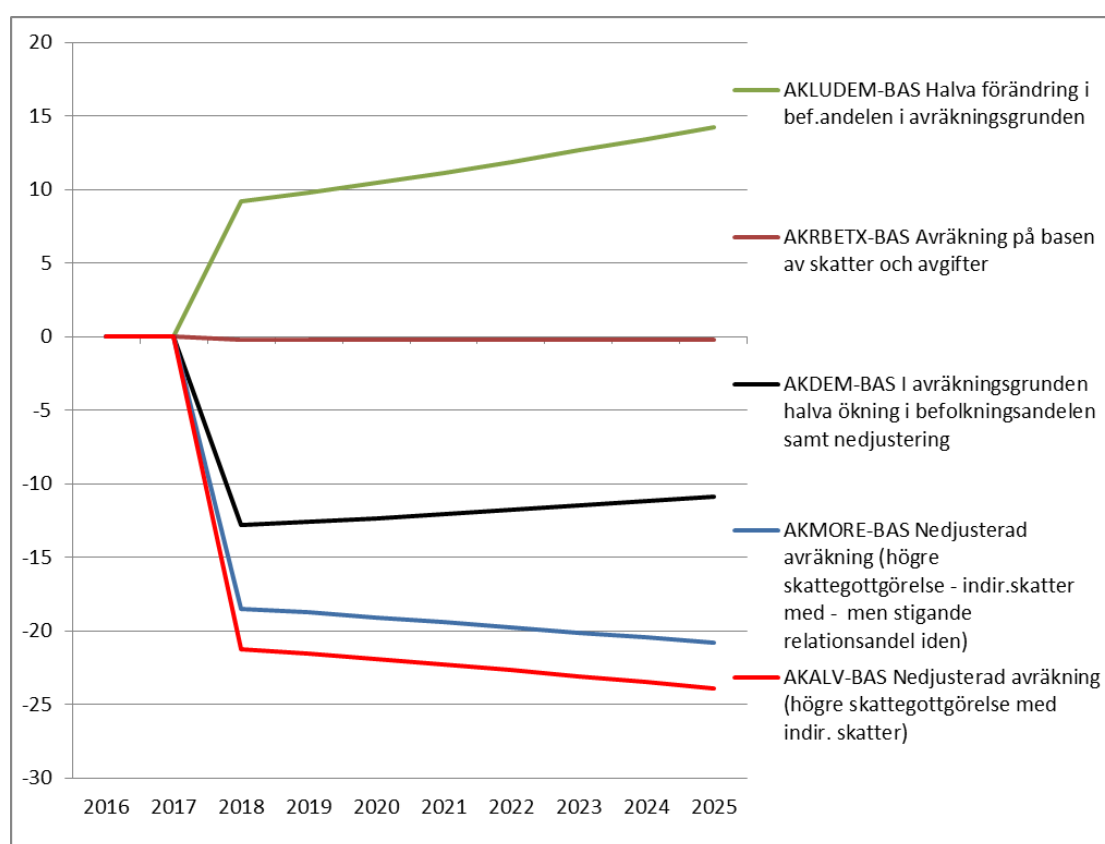
- Dagens system (BASE)
- Indirekta skatterna (moms och acciser) med i skattegottgörelsekalkylen; avräkningens **fasta** relationstal justeras enligt historisk analys så att historiska summan av de två 1993-2013 samma som i dagens system (AKALV)
- Indirekta skatterna (moms och acciser) med i skattegottgörelsekalkylen samt som relationskoefficient används befolkningsandelen; i avräkningens relationstal beaktas halva förändringen i befolkningsandelen f o m år 1993 samt nedjustering så att summan av avräkningen och skattegottgörelsen blir samma som den varit historiskt (AKDEM)
- Skattegottgörelse som i AKDEM men avräkningens fasta relationstal justeras så att den historiska summan av de två 1993-2013 blir samma som i dagens system (AKMORE)
- Skattegottgörelse enligt dagens system men med befolkningsandel, avräkning enbart på skatter och avgifter, med höjd **fast** avräkningsgrund (AKRBETX)
- Skattegottgörelse som i punkt 6 men beaktandet av halva förändringen i befolkningsandelen i avräkningsgrunden (AKLUDEM)
- Samtliga på Åland uppburna skatter stannar i landskapet, varken avräkning eller skattegottgörelse utbetalas (AKTAXH).

Sammanlagt resultaterar de ovanstående specifikationerna i 21 olika scenarier.

4.2 Scenarioreultat

Avräkningsbeloppet varierar inte nämnvärt enligt Ålands konjunkturer, då Åland är en så liten del av hela Finland. I och med att vi inte varierat tillväxtantaganden för Finlands del, är inte konjunkturvariationen relevant för avräkningsutfallet mer än på marginalen som är för liten för att synliggöras i figurer. Däremot påverkar våra institutionella antaganden av hur mycket avräkningsbeloppet avviker från basscenarioets utfall, vilket Figur 17 illustrerar. De olika justeringskoefficienterna som hämtats från förra kapitlets analys ger utfall mellan ca -24 till +14 miljoner euro per år i slutet av studieperioden. Förändringen av inkomstbasen för avräkningen till enbart skatter och avgifter har här ingen effekt då vi antar att olika delar av budgetinkomster växer i samma takt.

Figur 18. Avräkningsbeloppets avvikelse från basscenarioet, trendmässigt konjunkturantagande, miljoner euro i fasta 2014-års priser

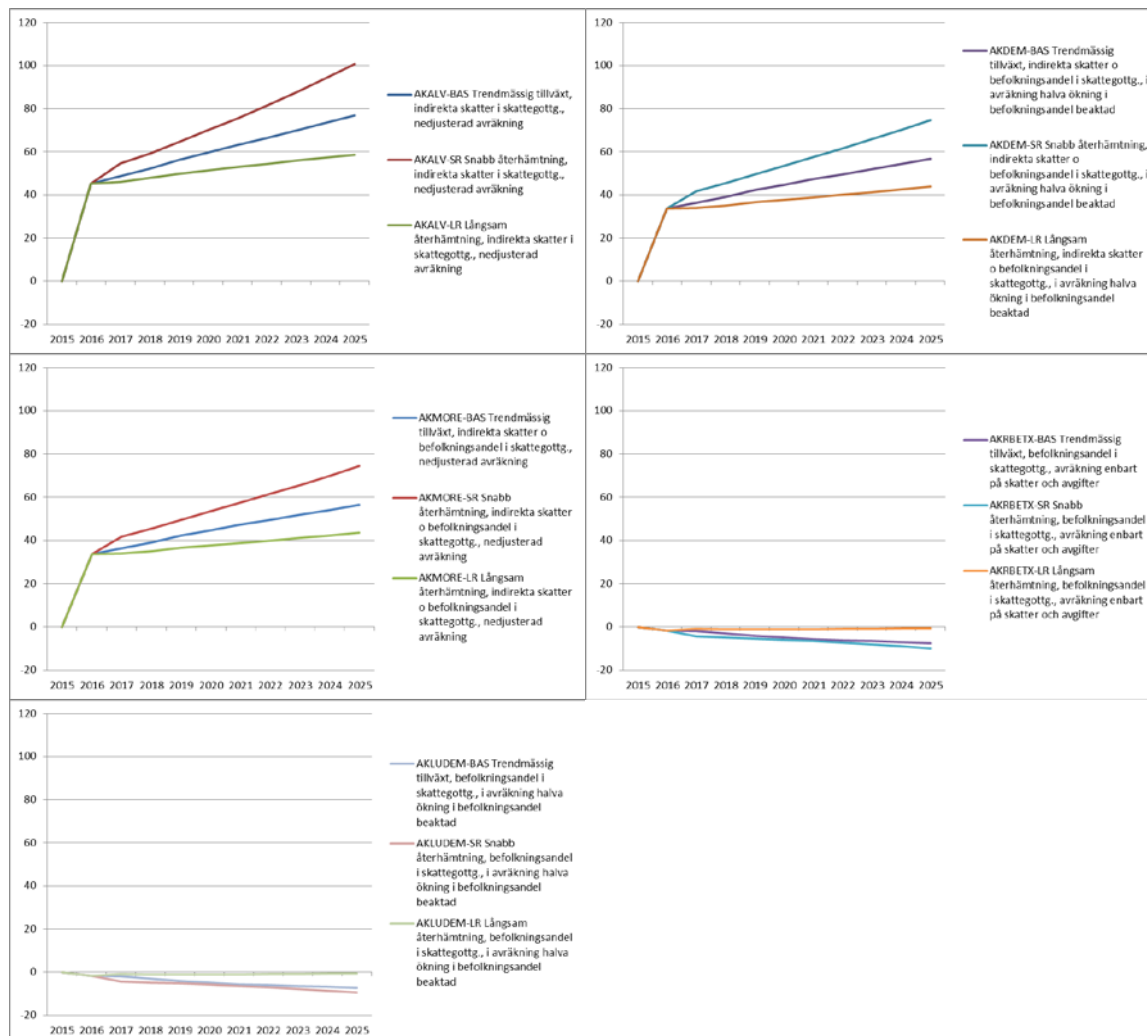


Källa: ÅSUBs beräkningar.

Skattegottgörelsen varierar däremot i högsta grad enligt Ålands egen utveckling. Nedan i Figur 18 visas hur skattegottgörelsen förändras från motsvarande basscenario enligt de olika förändringarna i beräkningsgrunderna. Införandet av indirekta skatter i skattegottgörelsen skulle öka den kraftigt. Å andra sidan skulle höjning av relationstalet till en befolkningsandel minska skattegottgörelsen något. Risker med en sådan förändring är dock att en snabb befolkningstillväxt skulle kunna straffa sig genom en lägre utbetalning från skattegottgörelsen, såsom sker för scenariogrupperna AKRBETX och AKLUDEM. Då skulle Åland ha ett inci-

tament att försöka dämpa inflyttningen eller se till att inflyttningen skulle koncentreras till personer som generar höga skatteinkomster.

Figur 19. Förändring i skattegottgörelsen från relevant basscenario, miljoner euro i fasta 2014-års priser

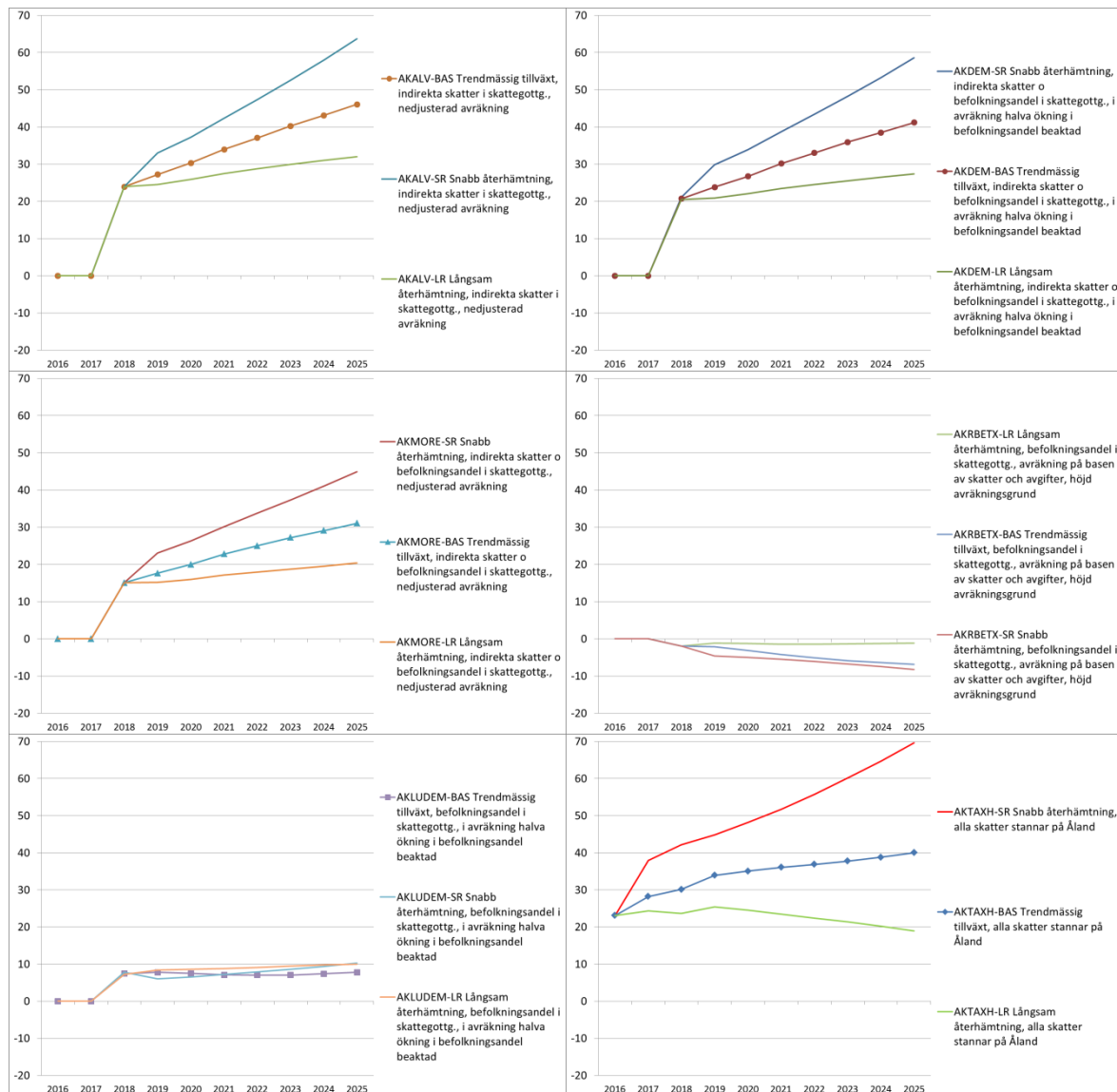


Källa: ÅSUBs beräkningar.

För en helhetsbedömning av alternativa finansiella arrangemang är det nödvändigt att jämföra den sammanlagda förändringen i landskapsregeringens intäkter. Figur 19 visar att utfallen varierar mycket. Införandet av indirekta skatter kan potentiellt ha en mycket stor effekt i överföringarna. Mycket beror på hur den åländska ekonomin utvecklas i förhållande till riket. Det enda institutionella arrangemanget som ser ut att ge ett sämre utfall än dagens system handlar om att byta skattegottgörelsens relationstal till befolkningsandel och att ha en fast koefficient i avräkningen vars bas skulle ändras till enbart skatter och avgifter. Samma resultat skulle dock ha nåtts med dagens system för avräkning då det antogs att budgetinkomster-
nas struktur inte skulle förändras mellan skatter och övriga inkomster. Figur 20 visar variationskoefficienten för de olika institutionella arrangemangen. Såsom i den historiska analysen, är variationen i intäkterna i dagens system lägre än i de flesta av alternativen. Det måste dock betonas att variationskällorna för många faktorer saknas i en scenarioanalys. Men en ökning av skattegottgörelsens betydelse, på bekostnad av av-

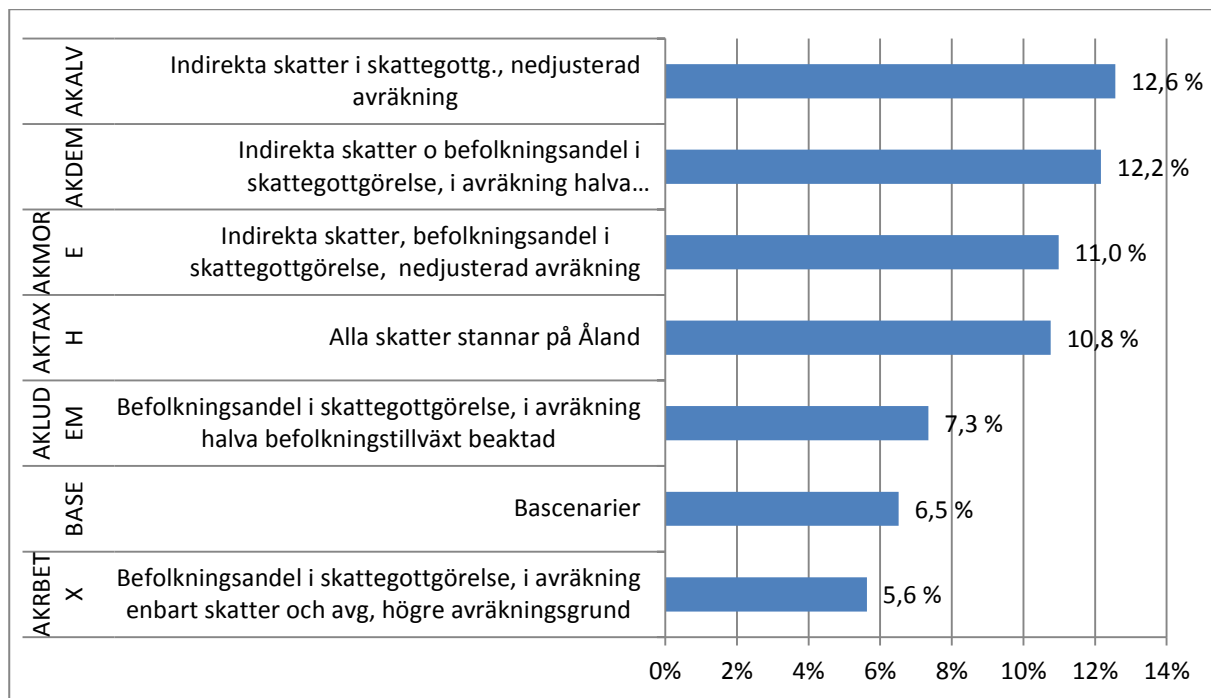
räkningen, ökar variationen även i den här analysen. Resultaten för avräkningen, skattegottgörelsen och LRs intäkter finns i tabellformat i bilagorna 4-6.

Figur 20. Samlade effekter i LRs intäkter, skillnad mot relevant basscenario, miljoner euro i fasta 2014-års priser



Källa: ÅSUBs beräkningar.

Figur 21. De samlade överföringarnas variationskoefficient för 2016-2025



Anmärkning: för varje scenariogrupp har samma slumpmässigt valda "konjunkturutfall" (BAS, SR eller LR) använts för året ifråga. Källa: ÅSUBs beräkningar.

Avslutande kommentarer

Vår analys av avräkningssystemet och skattegottgörelsen har omfattat den historiska utvecklingen samt försökt blicka framåt. Det finns ett behov att förnya överföringssystem mellan finska staten och landskapet på grund av Ålands förändrade befolkningsandel samt förändringar i Finlands skattestruktur. I en eventuell reform av systemet måste man beakta det faktum att Åland har visat sig generera en betydande andel av Finlands indirekta skatter, mycket tack vare omfattande turism som riktar sig till Åland samt på grund av en relativt hög andel av Finlands disponibla inkomster. En sådan reform kan åstadkommas på olika sätt. Här har i princip två olika huvudtillvägagångssätt och deras kombinationer granskats:

- Omformning av avräkningens relationstal (avräkningsgrund) så att den beaktar förändringen i Ålands andel av Finlands befolkning
- Förändring i skattegottgörelsens relationstal och inkomstgrund (indirekta skatter med)

Som ett referensalternativ har det också granskats vad som skulle hända om de på Åland uppburna statliga skatterna i sin helhet skulle överföras till landskapet.

Förändringarnas relativa betydelse mellan avräkningen och skattegottgörelsen har också effekter på variationen i landskapets intäkter. Som regel visar det sig vara så att ju större avräkningens roll är, desto mindre varierar landskapets inkomster, vilket är förståeligt då Ålands ekonomi och befolkning är mycket små i jämförelse med riket. Om man å andra sidan vill behålla skattegottgörelsens ursprungliga idé att vara en kompensation för avsaknaden av egen beskattningsbehörighet samt att sporra främjandet av näringslivet är det dock viktigt att:

- skattegottgörelsens relationstal inte stiger ”för snabbt” i förhållande till avräkningsgrunden
- indirekta beskattningens roll beaktas

De administrativa problem som finns i beräkningen av rättvisande siffror för fördelning av intäkterna från den indirekta beskattningen borde kunna lösas genom statistisk (ekonometrisk) analys av de hittills gjorda studierna av Statistikcentralen. Den analys som gjordes i samband med denna rapport visar att regionernas disponibla inkomster samvarierar starkt med de beräknade indirekta skatteinkomsterna från dessa regioner. Detta skulle mycket troligen gälla även olika varianter av hushållsinkomster - netto efter skatter och avgifter - som skulle kunna beräknas direkt från skattestyrelsens material efter att beskattningen slutförts. Disponibla inkomster innefattar sådana inkomstposter som är skattefria och därmed kräver att den beräknas av Statistikcentralen som kan kombinera information från flera uppgiftslämnare.

Litteratur

Alanen, Aku (2014): *Valtion verotulojen alueellinen jakauma 2012*, Statistikcentralen, Memo 20.5.2014.

Finansministeriet (2015): *Plan för de offentliga finanserna 2016-2019*, VM/2103/02.02.00.00/2014 2.4.2015.

Finlands officiella statistik (FOS, 2006): *Statens inkomster och utgifter efter område* [e-publikation]. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisat: 4.5.2015]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/vtmma/2006/vtmma_2006_2008-06-30_tie_001_sv.html

Finlands officiella statistik (FOS, 2012): *Befolkningsprognos* [e-publikation]. ISSN=1798-5145. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisat: 18.5.2015]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/vaenn/index_sv.html

Honkatukia, Juha, Jussi Ahokas, Antti Simola (2014): *Kriisien jälkeen – Suomen talouden rakenteellinen kehitys vuosina 2013–2030*, VATT Tutkimukset 176, Helsingfors, ISBN 978-952-274-107-3 (PDF).

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

Kinnunen, Jouko, Bjarne Lindström och Katarina Fellman (2013): *Utbildningsbehov och arbetsmarknad 2025*, ÅSUB Rapport 2013:4.

Kinnunen, Jouko (2007): *Prognos för flitpengens utveckling 2008-2010 - En analys av olika faktorerers inverkan på skattegottgörelsen*, ÅSUB Rapport 2007:4.

Palmer, Richard, Jouko Kinnunen och Johan Flink (2015): *Konjunkturläget våren 2015*, ÅSUB Rapport 2015:1.

Rundberg, Maria, Jouko Kinnunen (2014): *Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2013*, ÅSUB Rapport 2014:1.

Sakkunnigsektionen för finansiella frågor, tillsatt av Ålandskommittén 2013 (2014): *Tekniska lösningalternativ för utveckling av landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse*, Rapport 13.11.2014.

Bilaga 1. Estimering av Ålands andel av olika typer av skatter

Datamaterialet för estimering av Ålands andel av skatterna bestod av Statistikcentralens (SC) landskapsvisa beräkningar för statens skatteinkomster för åren 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 och 2012. Utöver det utnyttjades SCs statistik för inkomstfördelning (disponibla inkomster) som finns för varje år tillgängligt från 1995.

Modellresultaten visar att disponibla inkomster, indirekta och övriga skatter är nära förknippade med varandra, en relation som är säkerställd på en hög statistisk säkerhetsnivå. I estimeringen testades även om Ålands andel i relation till disponibla inkomster på ett systematiskt sätt är annorlunda än för de övriga landskapen med hjälp av en s.k. dummyvariabel. Variabeln visade sig vara signifikant för acciser och övriga skatter, medan dess statistiska betydelse var relativt svag för omsättningsbaserade skatter. Åland genererar en lägre andel av acciser än de övriga landskapen i relation till dess disponibla inkomster, medan det motsatta gäller för övriga skatter.

Tabell 5. Estimeringsresultat för landskapens andel av olika typer av skatter

<i>Beroende variabel</i>		<i>Andel av omsättningsbaserade skatter</i>			
	Ostandardiserad koefficient	Standardfel	Standardiserad koefficient	t-värde	Signifikans
Konstant	-0,002	0,000		-5,920	0,000
Ålanddummy	0,002	0,001	0,007	1,576	0,117
Andel av disponibla inkomster	1,042	0,004	1	232,131	0
<i>Beroende variabel</i>		<i>Andel av acciser</i>			
Konstant	0,013	0,001		16,115	0
Ålanddummy	-0,012	0,003	-0,053	-4,673	0
Andel av disponibla inkomster	0,774	0,009	0,981	85,866	0
<i>Beroende variabel</i>		<i>Andel av övriga skatter</i>			
Konstant	-0,006	0,001		-9,485	0
Ålanddummy	0,004	0,002	0,013	2,017	0,046
Andel av disponibla inkomster	1,104	0,007	1	159,59	0

Källa: ÅSUBs beräkningar.

Tabell 6. Olika testvärden för de estimerade modellerna

Modell	F-testvärde	Signifikans	Förklaringsgrad, justerad R ²
Andel av omsättningsbaserade skatter	27658,005	0,000000	,998
Andel av acciser	3873,179	0,000000	,983
Andel av övriga skatter	13048,481	0,000000	,995

Anmärkning: F-test testar sannolikheten av hypotesen att alla estimerade koefficienter är 0.

Bilaga 2. Årligt skattegottgörelseutfall enligt alternativa system

Tabell 7. Skattegottgörelse enligt alternativa beräkningssystem, miljoner euro i fasta 2014-års priser

	Dagens system	Moms och acciser med	Betalning enligt befolknings- relation	Moms och acciser & befolknings- relation	Moms och acciser & bef.rel. & justering
1993	11,6	17,1	12,0	18,4	7,03
1994	9,5	15,0	10,1	16,5	4,72
1995	10,0	21,9	10,8	23,8	11,22
1996	11,9	28,2	12,7	30,3	17,05
1997	12,7	27,8	13,4	29,7	15,21
1998	14,8	21,0	15,2	22,0	6,51
1999	11,8	34,4	12,2	35,4	18,38
2000	8,6	28,4	9,0	29,3	11,08
2001	14,7	37,1	14,6	36,9	19,89
2002	20,3	34,5	19,6	33,1	15,67
2003	25,4	51,3	24,7	49,6	31,75
2004	24,7	36,8	23,7	34,5	16,24
2005	41,9	73,9	40,5	70,5	51,69
2006	28,4	42,5	26,8	38,7	19,34
2007	27,7	54,6	25,7	49,8	29,72
2008	3,5	26,9	1,2	21,3	2,44
2009	21,9	46,6	19,8	40,6	23,56
2010	18,9	45,0	16,5	38,2	21,07
2011	10,2	37,9	7,4	29,3	10,94
2012	5,4	19,8	2,6	11,1	0,00
2013	7,1	35,5	4,1	26,3	7,40
Genomsnitt 1993-2013	16,2	35,0	15,4	32,6	16,2
Relationstal	0,005	0,00500	0,005065	0,005065	0,005578

Bilaga 3. Avräkningsbeloppet enligt alternativa system

Tabell 8. Avräkningen enligt alternativa system, miljoner euro i fasta 2014-års priser

	Dagens system	Beaktandet av halva förändringen i befolkningsandelen	Enbart på basen skatter och avgifter
1993	136,5	136,5	129,0
1994	134,4	134,3	133,3
1995	151,5	151,2	137,8
1996	169,2	168,8	157,5
1997	175,0	174,9	167,7
1998	192,9	193,3	181,7
1999	210,7	211,3	192,1
2000	215,8	216,5	214,9
2001	197,9	199,2	201,9
2002	199,0	201,0	203,1
2003	192,2	194,3	202,5
2004	209,0	211,6	208,4
2005	210,0	213,2	214,0
2006	216,6	220,1	225,7
2007	224,4	228,5	234,6
2008	220,8	225,5	228,2
2009	186,8	191,3	193,1
2010	190,6	195,7	193,4
2011	203,7	210,0	210,5
2012	210,6	217,2	211,5
2013	210,2	216,9	217,0
Medeltal 1993-2013	193,2	195,8	193,2
Relationstal, genomsnitt	0,005	0,005	0,006

Bilaga 4. Modellanalysen resultat för avräkningsbeloppet 2016-2025

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BASE	Trendmässig utveckling, basscenario	214,9	215,7	218,2	220,9	224,8	228,7	232,7	236,8	240,9	245,2
BASE-SR	Snabb återhämtning, basscenario	214,9	215,8	218,2	221,0	224,8	228,8	232,8	236,9	241,1	245,3
BASE-LR	Långsam återhämtning, basscenario	214,9	215,7	218,1	220,8	224,7	228,6	232,6	236,7	240,8	245,0
AKALV-BAS	Trendmässig utveckling, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir. skatter)	214,9	215,7	196,9	199,4	202,9	206,4	210,1	213,7	217,5	221,3
AKALV-SR	Snabb återhämtning, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir. skatter)	214,9	215,8	197,0	199,4	202,9	206,5	210,2	213,9	217,6	221,4
AKALV-LR	Långsam återhämtning, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir. skatter)	214,9	215,7	196,9	199,3	202,8	206,4	210,0	213,6	217,4	221,2
AKDEM-BAS	Trendmässig utveckling, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	214,9	215,7	205,3	208,3	212,4	216,6	220,9	225,3	229,8	234,3
AKDEM-SR	Snabb återhämtning, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	214,9	215,8	205,7	209,0	213,4	217,9	222,7	227,6	232,7	238,0
AKDEM-LR	Långsam återhämtning, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	214,9	215,7	205,1	207,9	211,7	215,6	219,4	223,3	227,2	231,1
AKMORE-BAS	Trendmässig utveckling, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	214,9	215,7	199,6	202,1	205,7	209,3	213,0	216,7	220,5	224,4
AKMORE-SR	Snabb återhämtning, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	214,9	215,8	199,7	202,2	205,8	209,4	213,1	216,8	220,6	224,5
AKMORE-LR	Långsam återhämtning, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	214,9	215,7	199,6	202,1	205,6	209,2	212,9	216,6	220,4	224,2
AKTAXH-BAS	Trendmässig utveckling, alla skatter stannar på Åland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKTAXH-SR	Snabb återhämtning, alla skatter stannar på Åland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKTAXH-LR	Långsam återhämtning, alla skatter stannar på Åland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKRBETX-BAS	Trendmässig utveckling, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	214,9	215,7	218,0	220,7	224,6	228,5	232,5	236,6	240,7	244,9
AKRBETX-SR	Snabb återhämtning, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	214,9	215,8	218,0	220,8	224,7	228,6	232,6	236,7	240,9	245,2
AKRBETX-LR	Långsam återhämtning, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	214,9	215,7	217,9	220,6	224,5	228,4	232,4	236,5	240,6	244,8
AKLUDEM-BAS	Trendmässig utveckling, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	214,9	215,7	227,3	230,7	235,2	239,9	244,6	249,4	254,4	259,4
AKLUDEM-SR	Snabb återhämtning, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	214,9	215,8	227,8	231,3	236,2	241,3	246,5	252,0	257,6	263,5
AKLUDEM-LR	Långsam återhämtning, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	214,9	215,7	227,1	230,1	234,4	238,6	242,9	247,2	251,5	255,9

Anmärkning: värden miljoner euro i fasta 2014-års priser.

Bilaga 5. Modellanalysen resultat för skattegottgörelse 2016-2025

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BASE	Trendmässig utveckling, basscenario	1,7	2,0	2,9	4,0	4,8	5,6	6,2	6,9	7,6	8,4
BASE-SR	Snabb återhämtning, basscenario	1,7	5,5	7,5	9,3	11,2	13,2	15,3	17,6	19,9	22,6
BASE-LR	Långsam återhämtning, basscenario	1,7	0,9	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5
AKALV-BAS	Trendmässig utveckling, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med	46,9	50,7	55,1	60,2	64,6	68,9	72,8	76,8	80,9	85,2
AKALV-SR	Snabb återhämtning, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir.	46,9	60,0	66,6	73,9	81,3	88,8	96,7	105,2	113,9	123,3
AKALV-LR	Långsam återhämtning, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med	46,9	47,0	48,9	51,0	52,7	54,0	55,4	56,8	57,9	59,2
AKDEM-BAS	Trendmässig utveckling, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i										
	avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	35,3	38,3	42,0	46,2	49,6	53,0	55,9	58,9	62,0	65,2
AKDEM-SR	Snabb återhämtning, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i										
	avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	35,3	47,3	52,9	58,9	64,8	70,7	76,9	83,4	90,1	97,3
AKDEM-LR	Långsam återhämtning, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i										
	avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	35,3	34,8	36,1	37,8	39,0	40,0	41,0	42,2	43,2	44,4
AKMORE-BAS	Trendmässig utveckling, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt										
	(skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	35,3	38,3	42,0	46,2	49,6	52,9	55,8	58,8	61,8	65,0
AKMORE-SR	Snabb återhämtning, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt										
	(skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	35,3	47,3	52,9	58,9	64,8	70,6	76,7	83,3	89,9	97,0
AKMORE-LR	Långsam återhämtning, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt										
	(skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	35,3	34,8	36,1	37,8	38,9	39,9	40,9	42,1	43,0	44,2
AKTAXH-BAS	Trendmässig utveckling, alla skatter stannar på Åland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKTAXH-SR	Snabb återhämtning, alla skatter stannar på Åland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKTAXH-LR	Långsam återhämtning, alla skatter stannar på Åland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKRBETX-BAS	Trendmässig utveckling, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal										
	(skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,5	0,8
AKRBETX-SR	Snabb återhämtning, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal										
	(skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	0,0	1,1	2,7	4,0	5,3	6,6	8,0	9,5	11,0	12,7
AKRBETX-LR	Långsam återhämtning, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal										
	(skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AKLUDEM-BAS	Trendmässig utveckling, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i										
	avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,7	1,1
AKLUDEM-SR	Snabb återhämtning, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden										
	(skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	0,0	1,1	2,7	4,0	5,4	6,7	8,1	9,7	11,3	13,0
AKLUDEM-LR	Långsam återhämtning, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i										
	avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anmärkning: värden miljoner euro i fasta 2014-års priser.

Bilaga 6. Modellanalysens resultat för summan av LRs intäkter 2016-2025

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BASE	Trendmässig utveckling, basscenario	249,2	248,9	249,7	253,2	258,5	264,1	269,3	274,6	279,8	285,1
BASE-SR	Snabb återhämtning, basscenario	249,2	249,8	250,6	257,8	264,3	270,8	277,4	284,1	291,2	298,5
BASE-LR	Långsam återhämtning, basscenario	249,2	248,7	249,3	251,6	256,0	260,4	264,6	268,9	273,2	277,5
AKALV-BAS	Trendmässig utveckling, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir. skatter)	249,2	248,9	273,6	280,4	288,9	298,0	306,4	314,9	322,9	331,2
AKALV-SR	Snabb återhämtning, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir. skatter)	249,2	249,8	274,6	290,8	301,6	313,1	324,8	336,7	349,2	362,2
AKALV-LR	Långsam återhämtning, nedjusterad avräkningsgrund (högre skattegottgörelse med indir. skatter)	249,2	248,7	273,3	276,2	281,9	287,9	293,5	298,8	304,2	309,6
AKDEM-BAS	Trendmässig utveckling, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	249,2	248,9	270,4	277,0	285,3	294,2	302,3	310,5	318,3	326,3
AKDEM-SR	Snabb återhämtning, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	249,2	249,8	271,7	287,6	298,3	309,5	320,8	332,4	344,4	357,1
AKDEM-LR	Långsam återhämtning, halva förändring i befolkningsandelen samt nedjustering i avräkningsgrunden (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	249,2	248,7	269,8	272,5	278,0	283,9	289,2	294,4	299,7	305,0
AKMORE-BAS	Trendmässig utveckling, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	249,2	248,9	264,7	270,8	278,5	286,9	294,3	301,8	308,9	316,2
AKMORE-SR	Snabb återhämtning, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	249,2	249,8	265,7	280,9	290,6	300,9	311,2	321,5	332,2	343,4
AKMORE-LR	Långsam återhämtning, avräkningens fasta relationstal justeras nedåt (skattegottgörelse med indir. skatter och befolkningsrelation)	249,2	248,7	264,4	266,8	272,0	277,5	282,6	287,6	292,7	298,0
AKTAXH-BAS	Trendmässig utveckling, alla skatter stannar på Åland	272,3	277,2	279,8	287,1	293,6	300,2	306,2	312,4	318,6	325,2
AKTAXH-SR	Snabb återhämtning, alla skatter stannar på Åland	272,3	287,8	292,8	302,6	312,5	322,6	333,2	344,3	355,9	368,1
AKTAXH-LR	Långsam återhämtning, alla skatter stannar på Åland	272,3	273,1	273,0	277,0	280,5	283,8	287,1	290,3	293,4	296,5
AKRBETX-BAS	Trendmässig utveckling, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	249,2	248,9	247,7	251,0	255,4	259,8	264,3	268,8	273,4	278,3
AKRBETX-SR	Snabb återhämtning, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	249,2	249,8	248,7	253,2	259,3	265,3	271,3	277,4	283,7	290,2
AKRBETX-LR	Långsam återhämtning, avräkning på basen av skatter och avgifter, fast relationstal (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	249,2	248,7	247,4	250,5	254,7	258,9	263,2	267,6	272,0	276,4
AKLUDEM-BAS	Trendmässig utveckling, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	249,2	248,9	257,1	261,0	266,0	271,2	276,4	281,6	287,2	293,0
AKLUDEM-SR	Snabb återhämtning, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	249,2	249,8	258,4	263,8	270,9	278,0	285,3	292,7	300,6	308,8
AKLUDEM-LR	Långsam återhämtning, halva förändringen i befolkningsandel beaktas i avräkningsgrunden (skattegottgörelse enligt befolkningsrelation)	249,2	248,7	256,5	260,0	264,6	269,2	273,7	278,3	282,9	287,5

Anmärkning: Även andra intäkter än avräkning och skattegottgörelse ingår i siffrorna. Dock ingår inte samtliga LRs intäkter (såsom i LRs bokslut) utan tabellen motsvarar CGE-modellens struktur där marknadsbaserade avgifter och liknande ingår i respektive branschs i utbuds- och användningsmatriser

Bilaga 3

Huvudpunkterna gällande regional selektivitet och EU:s bestämmelser om statliga stöd

Vid lagstiftningsprocessen inom samfundsbeskattningen måste reglerna om statligt stöd beaktas då en beskattningsregel införs som kan leda till lindrigare beskattning inom ett visst område eller för vissa branscher eller företagsgrupper. En inomstatlig region med egen beskattningsbehörighet riskerar att bevilja otillåtna statliga stöd om regionen fastställer lindrigare beskattning för företag i regionen än vad som gäller för företag i medlemsstaten i övrigt, såvida regionens förvaltning (landskapet) inte är tillräckligt institutionellt, processuellt och ekonomiskt autonom från centralförvaltningen (staten).¹⁶

Allmänt taget *institutionell autonomi* finns om beslutet om skatteåtgärden har fattats av regionförvaltningen inom ramen för dess egna konstitutionella, politiska och administrativa ställning som är skild från centralförvaltningen.

Processuell autonomi finns om ett beslut om en skatteåtgärd har antagits utan att centralförvaltningen har möjlighet att direkt ingripa i fastställandet av dess innehåll i lagstiftningsprocessen. Det kan uppstå brister i detta rekvisit om centralförvaltningen ges möjlighet att direkt påverka det materiella innehållet i regionförvaltningens skattelagstiftning innan lagstiftningen antagits av regionens parlament.

Ekonomisk autonomi finns om regionförvaltningen tar på sig ansvaret för de politiska och ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd som vidtas i form av skattelindring. För att detta ska vara möjligt krävs att regionförvaltningen kan förfoga över både sina inkomster och utgifter i budget. Det krävs också att det inte får finnas direkta orsaks samband mellan den lindrande skatteåtgärd som vidtagits av regionförvaltningen och en eventuell ekonomisk överföring från centralförvaltningen.

Såvida lindrigare beskattningsregler införs som riskerar att utgöra statligt stöd bör en notifiering av åtgärden alltid göras till kommissionen. En förutsättning för notifiering är att man identifierar situationer som kan anses utgöra statligt stöd.

¹⁶ EUF-fördraget artikel 107.1, EU-domstolens domar C-88/03 och C-428/06-C-434/06, domstolens praxis enligt domarna framkommer i meddelandet från kommissionen, Utkast till kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i EUF-fördraget.