

Förändringsbehov av avräkningsgrunden

Betänkande från arbetsgruppen för att utreda behovet av att ändra avräkningsgrunden för landskapet Åland

Till finansministeriet

Finansministeriet tillsatte 4 juni 2012 en arbetsgrupp för att utreda behovet av att ändra avräkningsgrunden för Åland. Arbetsgruppens verksamhetsperiod var från 1 augusti till 31 december 2012. Verksamhetsperioden förlängdes med arbetsgruppens begäran till 31 januari 2013. Arbetsgruppen skulle framföra en motiverad åsikt om huruvida grunderna för statsbokslutet genomgått ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Arbetsgruppen skulle även lägga fram nödvändiga åtgärdsförslag.

Arbetsgruppen skulle i sitt arbete ta hänsyn till landskapsregeringens utredning "Utredning över främst förändringar i budgeteringen av inkomster i statsbudgeten åren 1992-2009" och finansministeriets utredning "Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig till avräkningen till Åland" (26b/2012).

Arbetsgruppen skulle även koordinera arbete i en separat uppdragsgivning om statistikärenden gällande Åland.

Ordförande i arbetsgruppen var statssekreterare Tuire Santamäki-Vuori från finansministeriet, medlemmar i arbetsgruppen var finanschef Dan E Eriksson och budgetplanerare Robert Lindblom från Ålands landskapsregering och budgetråd Petri Syrjänen från finansministeriet. Sekreterare var konsultativ tjänsteman Kati Jussila från finansministeriet och budgetplanerare Robert Lindblom från Ålands landskapsregering.

Arbetsgruppen har under verksamhetsperioden samlats fem gånger. Efter att ha slutfört sitt arbete, arbetsgruppen lämnar sitt förslag till finansministeriet.

Helsingfors den 8 februari 2013.

Tuire Santamäki-Vuori

Dan E. Eriksson

Robert Lindblom

Petri Syrjänen

Kati Jussila

1	Inledning	4
2	Självstyrelselagen och dess motivering om avräkningsgrunden	5
3	Anslagsöverföringar 1993–2013	8
4	Arbetsgruppens tolkning av självstyrelselagen gällande utgångsåret samt granskning av inkomstförändringar	10
5	Inkomstförändringarna under tiden av självstyrelselag för Åland	11
6	Förändringar i förvaltningsuppgifter	24
7	Övriga frågor som behandlats i arbetsgruppen	25
8	Befolkningsutvecklingen i landskapet Åland	27
9	Skattegottgörelse	29
10	Slutsatser	32
	Källförteckning	35
	Bilaga 1 Överenskommelseförordningar	36

1 Inledning

Den nuvarande självstyrelselagen för Åland trädde i kraft den 1 januari 1993. I självstyrelselagen togs in nya regler gällande landskapets ekonomi. Förändringen syftade till att förenkla den årliga finansieringsprocessen samt öka landskapets ekonomiska självständighet. Finansieringen bestämdes att ske via avräkning, skattegottgörelse samt extra anslag. Självstyrelselagen har varit i sak oförändrad vad gäller de ekonomiska överföringarna mellan staten och Åland. Såväl avräkningsgrunden som relationen beträffande skattegottgörelsen tillämpas därmed i enlighet med vad som angavs i självstyrelselagen från år 1991.

Efter nästan två decennier med självstyrelselagen i dess nuvarande form tillsatte finansministeriet 4 juni 2012 en arbetsgrupp för att utreda behovet av att ändra avräkningsgrunden för Åland. Arbetsgruppens verksamhetsperiod var från 1 augusti till 31 december 2012. Verksamhetsperioden förlängdes med arbetsgruppens begäran till 31 januari 2013. Arbetsgruppen skulle framföra en motiverad åsikt om huruvida grunderna för statsboks slutet genomgått ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Arbetsgruppen skulle även lägga fram nödvändiga åtgärdsförslag.

Arbetsgruppen skulle i sitt arbete ta hänsyn till landskapsregeringens utredning "Utredning över främst förändringar i budgeteringen av inkomster i statsbudgeten åren 1992-2009" och finansministeriets utredning "Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig till avräkningen till Åland" (26b/2012).

Arbetsgruppen skulle även koordinera arbetet i en separat uppdragsgivning om statistikärenden gällande Åland.

Arbetsgruppen har under verksamhetsperioden samlats fem gånger. I sitt arbete har gruppen med hjälp av de ovan nämnda utredningarna behandlat de större inkomstförändringarna i statsbudgeten under den gångna 20-årsperioden. Arbetsgruppen har gått igenom självstyrelselagen med fokus på dess allmänna motiveringar och detaljmotiveringarna gällande landskapets ekonomi.

Arbetsgruppen har inte sett det som sin uppgift att föreslå ett nytt finansieringssystem för den åländska självstyrelsen. Däremot har den inom ramen för arbetet behandlat möjliga justeringar av nuvarande finansieringsmodell för att förbättra hur systemet i praktiken beaktar förändrade förhållanden.

2 Självstyrelselagen och dess motivering om avräkningsgrunden

Med självstyrelselagen för Åland (1144/1991) förändrades finansieringssystemet för landskapet Åland från början av 1993. Syftet med lagförändringen var att skapa ett finansieringssystem som vore enklare och skulle samtidigt öka landskapets ekonomiska självständighet. Lagtinget skulle få besluta fritt om användningen av de medel som ställts till landskapets förfogande utan någon detaljgranskning av landskapets utgifter i förhållande till statens motsvarande utgifter, vilket dittills hade varit fallet.

De centrala paragraferna för arbetsgruppens arbete har varit följande:

45 §

Avräkning

För att täcka utgifterna för självstyrelsen tillförs landskapet årligen av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning (avräkningsbeloppet).

Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår. På avräkningsbeloppet betalas ett årligt förskott.

46 §

Beräkning av avräkningsbeloppet

Avräkningsbeloppet beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden).

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.

Beslut över ändring av självstyrelselagen skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de

avgivna rösterna. Om ändring av avräkningsgrunden kan dock stadgas i rikslag med lagtingens bifall.

I enlighet med självstyrelselagen fattar Ålandsdelegationen besluten om förskott, avräkning och skattegottgörelse.

Med den förnyade finansieringsmodellen underlättades systemet att räkna ut överföringarna till landskapet Åland eftersom dessa nu beräknas som en på förhand bestämd andel av inkomsterna i statsbudgeten respektive statsbokslutet. Med förändringen blev det enklare att göra prognoser av framtida förskott med hjälp av finansministeriets inkomstprognos för medellång sikt. Detta anses vara en lyckad aspekt av finansieringssättet för landskapet Åland.

Arbetsgruppen har undersökt regeringens proposition till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd). Enligt den allmänna motiveringen i propositionen har avräkningsgrunden av 0,45 % härletts från medeltalet av de tal som anger förhållandet mellan de till landskapet under åren 1975-1988 överförda beloppen och statsbokslutets inkomster för motsvarande år.

Förslaget till avräkningsgrund (0,45 %) beror på att man samtidigt tog i beaktande statsbokslutets utveckling under slutet av granskningsperioden. Därtill beaktades att det lägre relationstalet för 1980-talet berodde på skillnader mellan samhällsekonomin på Åland och i riket. I riket gjordes vissa investeringar, men för landskapet Ålands del ansågs ekonomin vara så pass överhettad, att investeringarna inte gjordes i motsvarande takt som i fastlandet.

Av motiveringarna i regeringspropositionen framgår vidare att när man provräknade för år 1989 skulle avräkningsbeloppet bli nästan 597 miljoner mark vilket belopp jämfördes med preliminära beräkningar för utjämningen enligt det då gällande systemet för samma år uppgående till drygt 462 miljoner mark. För år 1989 skulle förslaget alltså ha inneburit en ökning om knappt 135 miljoner mark (ca 22,7 miljoner euro). Denna ökning ansågs motiverad i enlighet med i propositionen angivna grunder.

Enligt motiveringarna för paragraf 48¹ skall avräkningsgrunden ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår förändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. I stadgandet åsyftande strukturförändringar kan vara exempelvis överföring av större budgetområden till fristående fonder och förändringarna i sättet att redovisa inkomsterna i statsbokslutet (brutto- och nettoprincipen). Därutöver tilläggs att även mindre förändringar kan beaktas, om dessa under en längre tidsperiod totalt sett leder till väsentliga ändringar i jämförelse med förhållandena när lagen träder i kraft.

Vidare står det i motiveringen att varje sådan ändring i statsbudgeten prövas årligen särskilt med utgångspunkt i dess inverkan på landskapets ekonomi. För att en ändring enligt paragraf 48 ska vara befogad skall förändringen avse någon princip i bokslutets uppbyggnad. En ändring av det

¹ Vid riksdagsbehandlingen ändrades paragrafnumreringen så att 48 § i regeringspropositionen blev 47 § i den stadfästa lagen.

inbördes förhållandet mellan de olika inkomstgrupperna kan som sådan inte medföra en sådan ändring.

3 Anslagsöverföringar 1993–2013

Avräkningsgrunden för beräkningen av det kalkylmässiga avräkningsbeloppet består av det totala beloppet av statsinkomsterna i statsbokslutet efter avdrag för nettoupplåningen. I bokslutets kapitel om avräkningen beaktas det under året utbetalade förskottsbeloppet samt föregående års slutliga avräkningsbelopp som antingen tillägg eller avdrag. T.ex. i bokslutet för år 2009 har beaktats att det slutliga avräkningsbeloppet 2008 var drygt 5,5 miljoner euro mindre än de under året utbetalade förskottsbeloppen. Årets avräkningsbelopp enligt statsbokslutet motsvarar därför inte exakt 0,45 % av statens inkomster enligt statsbokslutet efter avdrag för nya statslån.

Den ordinarie utjämningen enligt den äldre lagen verkställdes enligt 77 § 1 mom. i självstyrelselagen (1144/1991) sista gången för året innan lagen trädde i kraft, dvs. för år 1992. Ålandsdelegationen fastställde den ordinarie avräkningen för 1992 först 1.2.1994. Enligt beslutet skulle staten till landskapet utöver de under 1992 utbetalda förskottsbeloppen betala ytterligare 100,7 miljoner mark (16,9 miljoner euro). Detta belopp och den utbetalningen om 7,0 miljoner mark (1,2 miljoner euro) på basis av den slutliga avräkningen för år 1993 utbetalades till landskapet först år 1994.

Utöver avräkningsgrund betalas skattegottgörelse samt extra anslag. Skattegottgörelse fastställs och utbetalas efter det att beskattningen har slutförts, dvs. två år i efterskott. Av denna anledning betalades skattegottgörelse första gången år 1995. På framställning av lagtinget kan extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter. Under den aktuella perioden har extra anslag beviljats tre gånger. En sammanställning av anslagsöverföringarna 1993–2013 ges i tabellen nedan. Tabellen baserar sig på det verkliga utfallet enligt bokslutet. Siffrorna för år 2012 är uppdaterade med siffrorna i den tredje tilläggsbudgeten för år 2012. Siffrorna för år 2013 avser förskott på avräkningen och Ålandsdelegationens beslut om skattegottgörelse för år 2011.

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

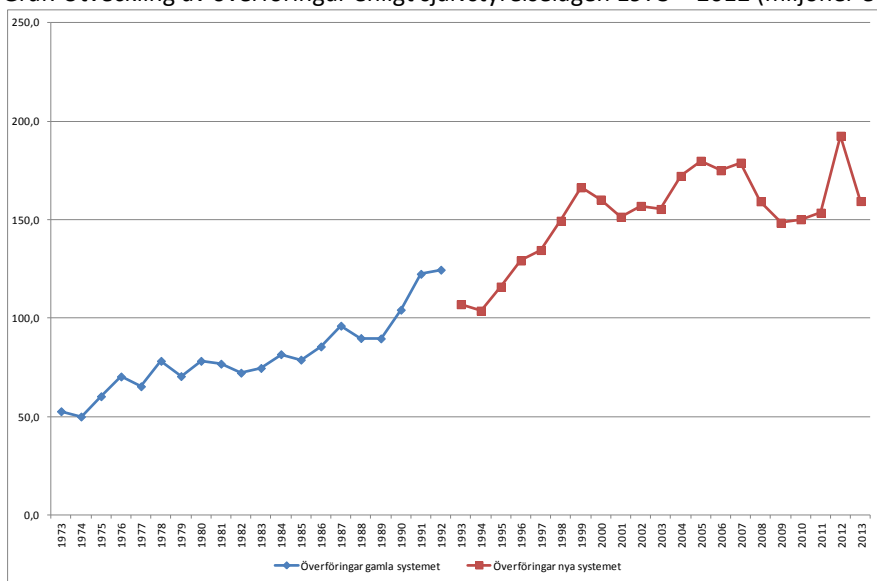
År	Statens inkomster totalt i bokslutet minskat med nettoupplåning	Kalkylmässig avräkning (0,45 %)	Avräkning i bokslutet	Skattegottgörelse	Extra anslag	Anslagsöverföringar enligt bokslutet totalt
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	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		204,5		17,5	50,0	272,0
2013		211,9		9,8		221,7

Förändringen i nivån på överföringarna enligt det gamla systemet och det nya som infördes år 1993 framgår av nedanstående graf. I grafen har, för att belysa de olika systemen, överföringarna hänförs till respektive år som inkomsterna hör till (basår) och inte enligt det år som de de facto utbetalas. Således ingår extra anslaget om 50 miljoner euro för en likströmsförbindelse till riket med i beloppen för år 2012, trots att utbetalningarna till landskapet görs under åren 2013 – 2015. För år 2012 används det fastställda förskottsbeloppet för avräkningen respektive en uppskattning för skattegottgörelsebeloppet som är i nivå med 2011 års skattegottgörelse. I beloppen ingår ordinarie utjämning respektive extraordinarie anslag enligt det gamla systemet och avräkning, skattegottgörelse samt extra anslag enligt det nya finansieringssystemet. Beloppen för respektive år har beräknats i 1993 års penningvärde med hjälp av levnadskostnadsindex².

Utgående från de 20 år som det nya systemet har tillämpats kan det konstateras att ökningstakten totalt sett i stort följer förändringstakten enligt det gamla systemet, men på en nivå som är något högre. Höjningen är dock mindre än det som angavs i regeringspropositionen. Nivån varierar årligen med hänsyn till konjunkturella fluktuationer och extra anslag.

Graf: Utveckling av överföringar enligt självstyrelselagen 1973 – 2012 (miljoner euro, 1993 års prisnivå)



² Finlands officiella statistik (FOS): Konsumentprisindex [e-publikation].

ISSN=1799-0246. september 2012, Tabellbilaga 2. Levnadskostnadsindex 1951:10=100 . Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisat: 15.10.2012].

Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/khi/2012/09/khi_2012_09_2012-10-15_tau_002_sv.html.

4 Arbetsgruppens tolkning av självstyrelselagen gällande utgångsåret samt granskning av inkomstförändringar

Arbetsgruppen har i sitt arbete om behovet att ändra avräkningsgrunden närmast granskat olika inkomstförändringar och gjort jämförelser av dessa under utgångsåret och år 2012. Detta angreppssätt valdes med utsikten att man utgående från de förändringar som varit under den granskade 20-årsperioden försöka finna en nivå på avräkningsgrunden som kunde vara relevant framöver.

Arbetsgruppen har beträffande utgångsåret stannat för att det relevanta året är 1993 och att de förändringar i statsbokslutet som skett efter år 1992 bör beaktas. I detta sammanhang har arbetsgruppen även diskuterat om 77 § som ingår i kapitlet 11 med ikraftträdelse- och övergångsstadganden i Ålands självstyrelselag. Övergångsstadganden gällde mellan riksdagens beslut om självstyrelselagen 16 augusti 1991 och lagens ikraftträdande den 1 januari 1993. Det står i paragraf 77 följande:

Ordinarie utjämning enligt den äldre lagen verkställs sista gången för året innan denna lag träder i kraft.

Till extraordinarie anslag som har blivit stadfäst innan denna lag träder i kraft kan tillägg beviljas under två år efter ikraftträdandet.

Avräkningsgrunden skall ändras, om grunderna för statsbokslutet innan lagen träder i kraft genomgår ändringar enligt 47 § 2 mom.

I detaljmotivering gällande paragraf 77 står det att om ändring av avräkningsgrunden för den händelse att grunderna för statsbokslutet genomgår förändringar innan lagen träder i kraft.

Avräkningssystemet i självstyrelselagen är konstruerat på ett sådant sätt att avräkningsgrunden inte kan ändras med verkningar retroaktivt, d.v.s. så att man retroaktivt skulle göra en beräkning av nya avräkningsbelopp. Trots detta kan dock de samlade effekterna av förändringar under en längre tid beaktas vid en senare granskning av avräkningsgrunden.

Således har arbetsgruppen också behandlat material för perioden 1993-2012, för vilket det finns kalkyler i följande rapporter: Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig till avräkningen till Åland (finansministeriet, 2012, senare används: finansministeriets rapport från 2012), Utredning över främst förändringar i budgeteringen av inkomster i statsbudgeten åren 1992-2009 (Ålands landskapsregering, 2009) samt Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter (Statens ekonomiska forskningscentral och Ålands statistik- och utredningsbyrå, 2004, senare används: utredningen från 2004).

5 Inkomstförändringarna under tiden av självstyrelselag för Åland

Med hänsyn till förändringarna i grunderna i statsbokslutet har arbetsgruppen i sitt arbete bedömt de större förändringarna i statens inkomster

5.1 Från brutto- till nettobudgeteringen

Nettobudgeteringsparagraf (3a) i lag om statsbudgeten (423/1988)³ trädde i kraft 1 mars 1992 (FFS 165/1992). Lagändringen betydde att inkomster och utgifter för verksamheten vid ämbetsverk och inrättningar kunde nettobudgeteras, vilket minskade statens inkomster och utgifter. Nettobudgetering nämns i motiveringarna till självstyrelselagen som ett exempel som kan leda till en förändring i avräkningsgrunden.

Lag om statsbudgeten, § 3a:

Av följande inkomster och utgifter kan i statsbudgeten tas in endast de inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan dem (nettobudgetering):

- 1) nya statslån, emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt inkomster som uppkommer genom derivat som skyddar statslårens kapital samt amorteringar på statsskulden, kapitalförluster och emissionsförluster i anslutning till statslån samt utgifter till följd av derivat som skyddar statslårens kapital,*
 - 2) ränteinkomster av statslån och inkomster som uppkommer genom derivat som skyddar räntebetalningen på statslån samt ränteutgifter till följd av statslån och utgifter till följd av derivat som skyddar räntebetalningen på statslån,*
 - 3) inkomster av och utgifter för verksamheten vid ett ämbetsverk eller en inrättning,*
 - 4) inkomster som uppkommit genom försäljning av aktier samt försäljningsprovisioner som har samband med försäljningen och betalningsförpliktelser som staten för köparens del påtagit sig ansvaret för,*
 - 5) likviditetsbelopp som enligt lag betalas till en pensionsanstalt och återbäring av sådana belopp till staten,*
 - 6) statsbidrag som enligt lag betalas till en kommun och belopp som en kommun enligt beräkningsgrunderna i statsbidragssystemet ska betala till staten.*
- (11.12.2009/1096)*
7 punkten har upphävts genom L 11.12.2009/1096. (11.12.2009/1096)

(14.12.2004/1111)

Vid nettobudgetering beaktas inte skatter, avgifter av skattenatur eller böter som inkomster. Vid nettobudgetering beaktas inte heller

- 1) överföringsutgifter eller återbäring av sådana, med undantag för likviditetsbelopp som enligt lag betalas till en pensionsanstalt eller återbäring av sådana belopp eller statsbidrag som enligt lag betalas till en kommun eller sådana belopp som en kommun enligt beräkningsgrunderna i statsbidragssystemet skall betala till staten, samt*
- 2) investeringsutgifter eller inkomster av försäljning av egendom, med undantag för försäljning av aktier eller anskaffning av lös egendom avsedd för ett ämbetsverks eller en inrättnings verksamhet eller försäljning av lös egendom. (11.12.2009/1096)*

³ Lagen om ändring av lagen om statsbudgeten (165/1992)

(14.12.2004/1111)

Nettobudgeteringen begränsar inte rätten att i statsbudgeten besluta om utgifternas maximibelopp, om allokering av utgifterna eller om annat sådant om vilket kan beslutas vid bruttobudgetering.

Enligt regeringens proposition om förändringen till lagen om statsbudgeten (RP 221/1991 rd) allmänna motivering var orsaken till förändringen följande:

”Propositionen gör det möjligt att ta i bruk nya budgetförfaranden. Dessa ökar ämbetsverkens och inrättningarnas möjlighet att självständigare och flexiblare besluta om frågor som gäller deras verksamhet och ekonomi. En nettobudgetering gör det möjligt att finansiera ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet genom en egen inkomstfinansiering.”

Arbetsgruppen anser att nettobudgeteringens påverkan på statsbudgetens inkomster och därmed till avräkningsgrunden har varit negativ per se. Arbetsgruppen anser att nettobudgeteringen, med beaktande av ändringarna sedan år 1993, totalt sett på årsnivå påverkar avräkningsgrunden negativt med ca 6,8 miljoner euro. Denna kalkyl baseras på Ålands landskapsregerings samt finansministeriets rapporter.⁴

5.2 Från netto- till bruttobudgetering – skatteutgifterna

Med skatteutgifter avses sådana avvikelser från beskattningens normala grundstruktur som har fastställts i stödjande syfte inom skattelagstiftningen. Det finns ca 200 olika typer av skatteutgifter, men det är inte möjligt att uppskatta ett värde i euro för alla. Skatteutgifterna beräknas minska skatteintäkterna med ca 23 miljarder euro år 2012 och 2013. Vid uppskattningen av skatteutgifternas totala belopp bör det beaktas att en del av skatteutgifterna överlappar varandra och att slopandet av en skatteutgift inte nödvändigtvis ökar skatteinkomsterna med motsvarande belopp, eftersom skatteutgifterna påverkar priserna och beteendet.

Arbetsgruppen har diskuterat över huruvida man borde ta hänsyn till ett skattestöd eller skatteutgift som öppnas till bruttobudgetering så att stödet blir en utgiftspost och det därmed sker en ökning i skatteinkomsterna.

Ett exempel av denna typ av förändring är bruttobudgetering av moment *11.08.07 Energiskatt*, i budgeten för år 2007. År 1997 infördes det ett stöd för småskalig kraftproduktion (RP 225/1996 med förslag till revidering av lagstiftningen om energibesiktning). Av propositionen framgår att betalningen av stödet skulle ske under ett lämpligt inkomstmoment.

Energistödet via energiskatterna har utökats flera gånger (RP 194/1997 rd, RP 55/1998 rd och RP 147/2010 rd). Av regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om energibesiktning (RP 194/1997 rd) framgår att skattestödet ytterligare utökas och att stödet betalas från det inkomstmoment som avser bränsleaccis (moment *11.08.07 Energiskatt*).

⁴ Finansministeriet (26b/2012), Ålands landskapsregering (2009)

I statsbudgeten för år 2007 förändrades stödet som tidigare hade betalats via accissystemet till stödtagarna i form av återbäring av accis till ett direkt stöd. De betalda återbäringarna minskade intäkten av energiskatter. Men med beaktande av syftet med stöden och grunden för erhållande av stöd togs stöden inom det nya förfarandet in som ett anslag i budgeten under moment 28.99.43. Stödbeloppet beräknades år 2007 uppgå till 74 miljoner euro och inkomsterna av energiskatter beräknades öka med motsvarande belopp.

Arbetsgruppen anser att de ovan relaterade förändringarna i energiskattestöd inte behöver tas hänsyn till när man bedömer nivån på avräkningsgrunden framöver eftersom det är frågan om två förändringar som tar ut varandra och således tillämpas det idag bruttobudgetering som var fallet redan år 1993.

Dock utvecklas skattepolitiken och inkomsttransfereringar mot en tätare skattebas, direkta närings- och inkomststöd, beskattning av inkomsttransfereringar etc. Arbetsgruppen vill ta upp frågan huruvida man borde ta i beaktande möjliga liknande förändringar i framtiden i det fall att denna typ av förändringar kommer väsentligt påverka statsinkomsterna.

Det kan konstateras att en förändring i skattepolitiken i sig inte är en grund som berör avräkningssystemet, men i fallet att det inom skattepolitiken sker motsvarande strukturella förändringar från netto- till bruttobudgetering, borde deras påverkan på avräkningsgrund granskas

I regeringspropositionen förs inte något resonemang om skatteutgifternas inverkan på avräkningen. Att skattesystemet utvecklas och förändras är en naturlig del av systemet och blir i allmänhet relevant i förhållande till avräkningsgrunden först om man ändrar budgeterings- och redovisningsprinciperna för inkomster (skatter) och utgifter (direkta stöd). I sammanhanget bör man hålla i minnet att i landskapet erläggs skatt till staten på samma sätt som i riket i övrigt. Då staten övergår till direkta stöd inom ett område ska landskapet för att behålla samma faktiska stödnivå finansiera åtgärden inom ramen för avräkningen. Det är därför motiverat att avräkningsbeloppet ökar i en sådan situation. Utgående från lagstiftningsbehörighetsfördelningen i självstyrelselagen kan det uppstå situationer när staten inte har rätt att lagstifta att en skatt ska gälla i landskapet Åland, se närmare kapitlet om övergången till rundradioskatt nedan.

5.3 Fondöverföringar

Inom arbetsgruppen finns en principiell skillnad gällande lagtolkningen över 47 § andra moment i självstyrelselagen, där det skrivs att avräkningsgrunden skall ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek.

I 48⁵ § detaljmotiveringen till regeringens proposition till självstyrelselagen för Åland (RP 73/1990) finns följande ordalydelse: "Emedan de inkomster som upptas i statsbokslutet är beroende av gällande budgeterings- och bokföringsregler, föreslås det i 1 mom. att avräkningsgrunden skall ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår förändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. I stadgandet åsyftade strukturförändringar kan vara t.ex. överföring av

⁵ Vid riksdagsbehandlingen ändrades paragrafnreringen så att 48 § i regeringspropositionen blev 47 § i den stadfästa lagen.

större budgetområden till fristående fonder och förändringar i sättet att redovisa inkomsterna i statsbokslutet (brutto-nettoprincipen). (Finska ordalydelsen är följande: Säännöksessä tarkoitettuja rakennemuutoksia voivat olla esimerkiksi **suurehkot alakohtaiset** siirrot tulo- ja menoarviosta ulkopuolisiin rahastoihin ja muutokset tavassa, jolla tulot valtion tilinpäätöksessä tilitetään (brutto-nettoperiaate).).

Vid begrundandet av 47 § i lagen uppstår frågan om uttrycket som märkts med fet stil verkligen betyder samma sak på finska och på svenska. I sitt arbete ska arbetsgruppen tolka innebörden av "väsentligt inverkande" förändringar som förutsätts i 47 § i lagen. I vilket läge ska den väsentliga förändringen tas i beaktande? I motiveringen till lagen diskuteras det även om en längre tid, men det är ett prövningsberoende begrepp.

Exempelvis godkännandet av nettobudgeteringen innebar inte något tvång att ta den i bruk. Nettobudgeteringen har visserligen ökat hela tiden (årligen), även genom lagstiftningsändringar. Även om ändringen inte ansågs vara väsentlig i början av 1990-talet är den dock väsentlig numera.

I finansministeriets rapport från 2012 har angetts de belopp som intäktsförs till statsbudgeten från fonderna samt överföringar från statsbudgeten till fonderna 1993–2012. Arbetsgruppen har godkänts kalkyler i rapporten enligt vilka fondöverföringarnas påverkan på avräkningsgrunden är positiv och bidrar till 8 miljoner euro ökning i avräkningsgrunden. Arbetsgruppen har dock inte uppnått enig åsikt gällande det om fondöverföringarna har betydelse för förändring av avräkningsgrunden.

Minskningen eller ökningen fondöverföringar till staten bör likväl granskas ur väsentlighetsperspektiv, inte bara själva förändringen i fondernas struktur. Staten har haft fonder utanför statsbudgeten redan sedan 1980-talet. År 2012 hade staten enligt finansministeriets utredning⁶ elva fonder utanför statsbudgeten. Statens säkerhetsfond grundades år 1992 (lag 379/1992) och interventionsfonden för lantbruket i början av 1995 (lag 1587/1994). De övriga fonderna är äldre. I statsbudgeten för 2012 finns ett anslag om 780 000 euro som reserverats för överföring till interventionsfonden (mom. 30.20.60). De överföringar från fonder samt från budgeten till fonder som ingår i budgeten är väsentliga till sin storlek, och finansministeriet anser att dessa borde tas i beaktande vid sin översyn. Landskapsregeringens representanter anser att en förutsättning är att de i övrigt uppfyller kriterierna enligt 47 § självstyrelselagen.

De åländska representanterna i arbetsgruppen anser att principförändringar förutsätts även i samband med fondöverföringar på det sätt som anges i regeringspropositionens skrivning "avräkningsgrunden skall ändras t.ex. då uppbyggnaden av statsbudgeten undergår större förändringar genom överföring av större budgetområden till särskilda fonder eller på annat sätt". Under den aktuella perioden har det visserligen inrättats nya fonder och gjorts överföringar såväl till som från andra fonder, men det har inte påvisats sådana principförändringar som borde beaktas vid en bedömning av om avräkningsgrunden bör ändras. Förändringarna kan dock hänföras till en ändring av det inbördes förhållandet mellan de olika inkomstgrupperna, vilket inte är en grund för ändring av avräkningsgrunden. Inkomster ökar respektive minskar årligen och dessa förändringar är en naturlig del i systemet och behöver därför inte särskilt bedömas i förhållande till avräkningsgrunden.

⁶ FM:s publikation 26b/2012 s. 27-33

5.4 Statens ägarpolitik

Under granskningsperioden 1993–2012 har flera enheter som tidigare verkade inom ramen för budgetekonomin ombildats till antingen affärsverk eller aktiebolag, som verkar inom ramen för marknadsekonomin. I finansministeriets rapport från 2012, bilaga 2, ges en detaljerad presentation av de ändringar som genomförts under åren 1992–2012 i fråga om ombildningar till affärsverk och aktiebolag.

Ombildning av statliga verk till affärsverk eller aktiebolag kan leda till minskningar på budgetens inkomstsida. Den berörda enhetens koppling till statsbudgeten kvarstår dock även efter organisationsändringen. Ett statligt intressebolag eller ett bolag med statlig aktiemajoritet påverkar statsbudgeten t.ex. om en höjning av dess aktiekapital förutsätter statsfinansiering, eller om bolaget betalar ut utdelning till sina ägare, varvid de utdelningar som tillfaller staten upptas som en intäkt i statens budget. Mellan affärsverksekonomin och budgetekonomin kan även förekomma åtminstone följande slag av finansiella flöden: tillskjutande av kapital från staten till affärsverk, intäktsföring till statsbudgeten av affärsverksvinster samt amorteringar och räntebetalningar från affärsverk på lån som beviljats av staten.

Staten har under åren 1993–2012 haft flera olika affärsverk, men i början av år 2012 hade antalet minskat till två: Senatsfastigheterna och Forststyrelsen. Tillsammans med sina dotterbolag bildar de var sin affärsverkskoncern. På Senatsfastigheter tillämpas 2010 års lag om statliga affärsverk (1062/2010) och på Forststyrelsen den upphävda lagen från 2002 om statliga affärsverk (1185/2002) till dess något annat bestäms om Forststyrelsen.

Finansministeriet anser att förändringarna under perioden 1993–2012 i statens ägarpolitik borde tas hänsyn till när man betraktar ändringarna i grunderna för statsbokslutet. Statsrådet tog principbeslut över statsbolagens verkande⁷ 23 juni 1994. Detta upphävde den tidigare principbeslutet från 13 oktober 1983. Nytt beslut togs enligt principbeslutet för att det hade skett markanta förändringar på omgivningen samt på lagstiftningen. På principbeslut nämns att lagen om statsbudgeten hade förändrats. Därefter har principbeslut förnyas vid början av varje valperiod 1999, 2004, 2007 och 2011.

Någorlunda liknande motiveringar finns även i allmänna motiveringar i regeringens proposition om förändringen till lagen om statsbudgeten (RP 221/1991 rd) där det står följande:

”De stadganden som gäller bokföring, redovisningsväsendet i övrigt och bokslut föreslås bli reviderade så att de krav som ämbetsverkens och inrättningarnas resultatstyrning ställer på budgeteringen och redovisningsväsendet i övrigt samt på förvaltningen och avkastningen av statens förmögenhet kan bli beaktade bättre än nu. Det föreslås också att i lagen skall tas in ett stadgande som förpliktar ämbetsverken och inrättningarna att sköta statens egendom på ett lönsamt sätt. Avsikten är att gradvis utveckla hela statshushållningens bokföring och redovisningsväsendet i övrigt så att de i tillämpliga delar motsvarar den praxis som enligt bokföringslagen (655/73) i allmänhet förutsätts i ekonomienheter i samhället.”

Enligt arbetsgruppens kalkyler har dividend- och aktieinkomster haft en positiv påverkan på avräkningsgrunden med ca 6,3 miljoner euro år 2012. Av detta skapar aktieinkomsterna ca 1,8 miljoner

⁷ Valtionyhtiöiden toimintaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 23.6.1994

euro och dividendinkomsterna ca 4,5 miljoner euro. Arbetsgruppen godkänner kalkylerna, men har inte uppnått enig åsikt gällande det huruvida detta borde påverka avräkningsgrunden. I och för sig är det inte en principförändring att staten äger bolag och lyfter dividender, men det har skett omfattande förändringar i statens ägarstyrning från och med 1990-talet, vilket finansministeriet anser att borde tas hänsyn till när man granskar förändringarna som borde påverka avräkningsgrunden.

De åländska representanterna anser att en förändring i ägarpolitiken inte är en grund som berör avräkningssystemet. En förändring i politiken blir relevant i förhållande till avräkningsgrunden först om man ändrar budgeterings- och redovisningsprinciperna för inkomsterna. Någon sådan förändring har inte skett eftersom inkomster av bolag förekom i statsbudgeten redan under beredningen av det nya ekonomiska systemet. Inkomsterna har visserligen ökat men även här är det fråga om en förändring av det inbördes förhållandet mellan inkomstgrupper. Försäljning av aktier har tillfälligt ökat inkomsterna de år försäljningarna verkställdes men de efterföljande åren är istället inkomsterna lägre eftersom det inte längre förekommer dividendinkomster för de försålda aktierna. Under perioden har det varit en principförändring i hanteringen av inkomster från aktieförsäljningar i.o.m. att flera bolag har lyfts ut till statens placeringsbolag Solidium Oy och aktieförsäljningar numera sker även i placeringsbolaget och tas därför inte upp som en direkt inkomst i statsbudgeten. En försäljning som genomförs av Solidium inverkar på avräkningsbeloppet först om staten tar ut dividend som inkomstförs i statsbudgeten. Att statens och dess verks bokföring numera tillämpar principer som till stora delar följer bokföringslagens grunder har betydelse i förhållande till avräkningssystemet om det ändrar på sättet att uppta inkomster i statsbudgeten. Om man t.ex. ändrar på periodiseringen av inkomsterna inverkar det på ett enskilt år men inte totalt sett eftersom utgångsläget fortsättningsvis är att statens alla inkomster upptas i statsbudgeten, men med vissa undantag som t.ex. nettobudgetering. Att statens egendom ska skötas på ett produktivt sätt kan öka inkomsterna, vilket bl.a. framgår av nedanstående granskningar av ombildningar. Det oaktat är det frågan om en förändring av det inbördes förhållandet mellan inkomstgrupper i statsbudgeten och en ökning av en inkomst minskar trycket på t.ex. skatteinkomster för att finansiera samma utgiftsområden.

I samband med ägarpolitikens förändringar granskade arbetsgruppen effekter av:

- ombildning av Post- och televerket (numera Itella Oyj samt TeliaSonera Oyj) från ett statligt affärsverk till aktiebolag (1994 - 2012)
- ombildning av Forststyrelse till ett statligt affärsverk (1994 – 2012) samt
- ombildning av Statens fastighetsverk (numera Senat-fastigheter) (1999).

Effekterna av ombildningar är svåra att uppskatta och följande kalkyler om påverkan borde tolkas försiktigt.

Post- och televerket

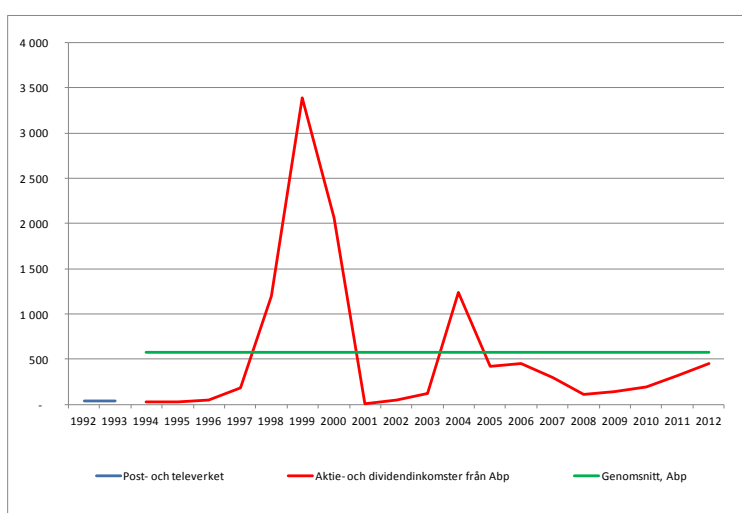
Post- och televerket var ett statligt affärsverk tills slutet av 1993 varefter det ombildades till aktiebolag. Åren 1992 och 1993 intäktsfördes Post- och televerket till statsbudgeten drygt 40 miljoner euro årligen till moment *13.05.01 Intäktsföring av de statliga affärsverkens vinst.*

Från och med år 1994 syntes inkomsterna från Suomen PT Oy på moment *13.03.01 Dividendinkomster*. Enligt Statsrådets kanslis avdelning för ägarstyrning är det årliga genomsnittet av dividendinkomster från det forna Post- och Televerket ca 134 miljoner euro, vilket betyder kumulativt under granskningsperioden en inkomst på 2,4 miljarder euro.

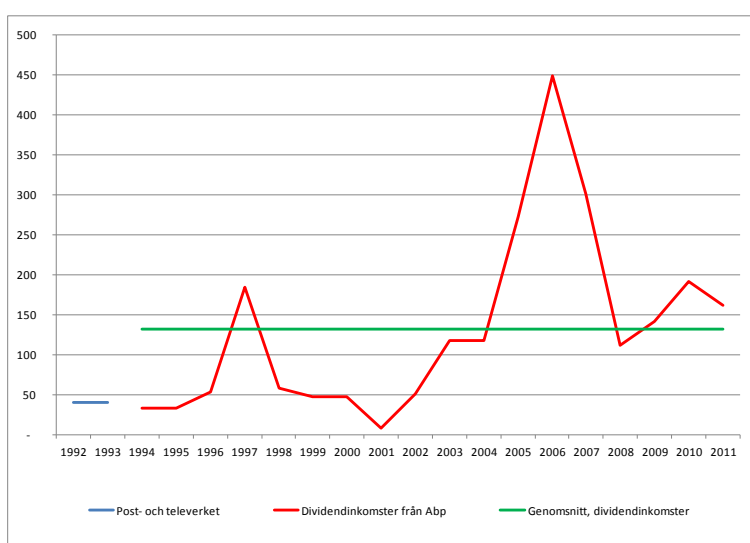
Aktieinkomsterna från det forna televerket (Sonera och TeliaSonera) under granskningsperioden uppgår till 8,4 miljarder euro, vilket motsvarar ca 67 års genomsnittliga dividendinkomster eller ca 210 års genomsnittliga vinst från Post- och televerket. Årligt genomsnitt för granskningsperioden är 441 miljoner euro.

Gällande bolagiseringens effekter till statsbudgeten i det här fallet, kan man dra slutsats att detta har påverkat inkomsterna positivt.

Graf. Inkomsterna från nuvarande TeliaSonera Oyj till statsbudgeten före och efter bolagisering, miljoner euro



Graf. Dividendinkomster från nuvarande TeliaSonera Oyj till statsbudgeten före och efter bolagisering, miljoner euro



Forststyrelse

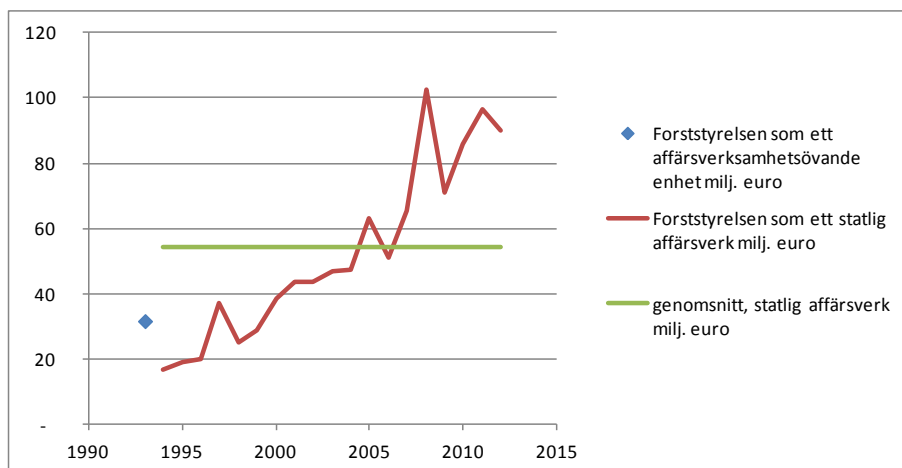
Forststyrelse var statens affärsverksamhetsövande enhet, som förändrades från brutto- till nettobudgeterat enhet i början av 1993. (Påverkan av nettobudgetering har behandlats i sitt eget kapitel.)

År 1994 blev Forststyrelse ett statligt affärsverk vars resultat budgeteras som inkomst under moment 13.05.01 inkomsterna från statliga affärsverk.

Forststyrelsen var nettobudgeterat enhet således under ett år, 1993, då inkomsterna till statsbudgeten var 31,7 miljoner euro (skatter, inkomster från försäljning av mark, och övriga inkomster). Efter ombildning till ett statligt affärsverk blev de årliga inkomsterna först något mindre, men ökade senare. Under perioden 1995-2012 har statens inkomster från forststyrelse varit i genomsnitt ca 54 miljoner euro årligen.

Gällande effekter till statsbudgeten även i det här fallet, kan man dra slutsats att förändringen har varit positivt till statsinkomster och därmed även höjt avräkningen till Åland.

Graf. Inkomsterna från Forststyrelse till statsbudgeten, milj. euro



Statens fastighetsverk

Byggnadsverket var ett statligt ämbetsverk tills slutet av år 1994. Tjänsterna av Byggnadsverket var kostnadsfria till kunderna, vilket gjorde att statsinkomsterna från ämbetsverket var ca 30 miljoner euro årligen (mom. 12.28.61).

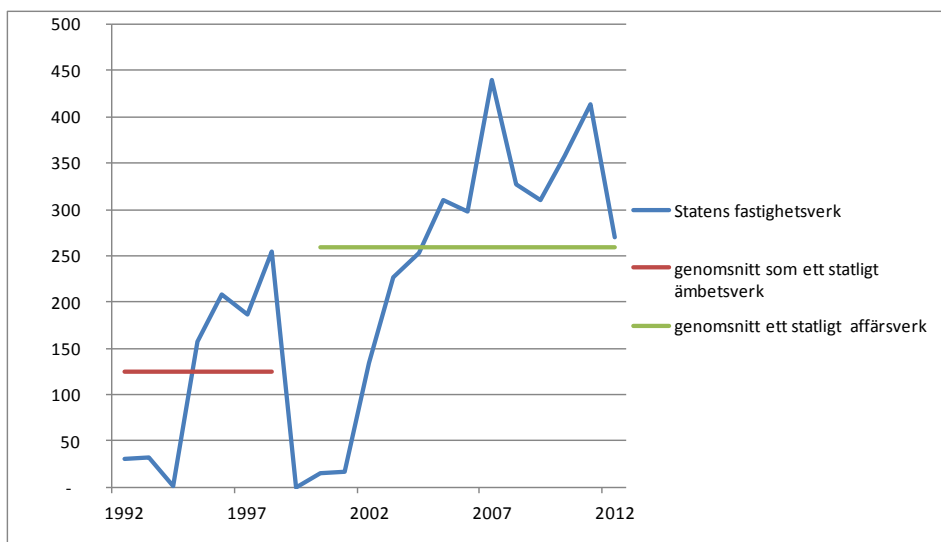
Byggnadsverket blev Fastighetsverk åren 1995–1998. Fastighetsverket skapade priser till deras tjänster samt hyrorna till deras lokaler och kunderna (statliga ämbetsverk etc.) började betala om dessa med sina budgetanslag. Detta ökade statsinkomsterna rejält. Under åren 1995-1998 var de årliga inkomsterna från Fastighetsverket (moment 12.28.64) i genomsnitt ca 186,5 miljoner euro.

Samtidigt hade man outsourcat vissa tjänster från Fastighetsverket till Engel Ab. Delar av dessa aktier har blivit sålda med 120 miljoner euro under åren 1998 och 2004.

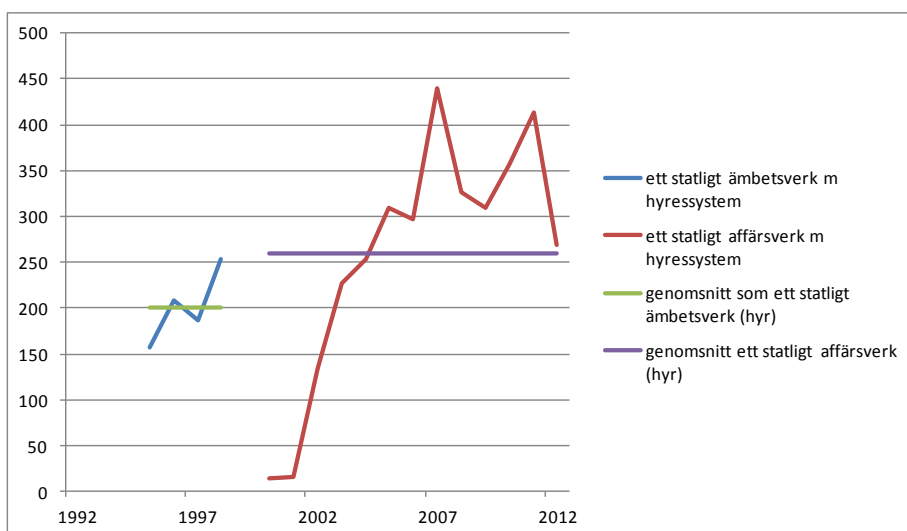
Från och med 1999 ombildades Statens fastighetsverk till ett statligt affärsverk som omnämndes till Senatfastigheter år 2001. Ett statligt affärsverk är utanför statsbudgeten och därmed också dess låntagande är utanför budgeten. Affärsverket tar sina egna lån och betalar lånekostnaderna från resultatet. Samtidigt syntes hyrorna inte längre i budgeten utan Senatfastigheter började betala vinster till moment 13.05.01 *Inkomsterna från statliga affärsverk* samt ränteinkomster till moment 13.01.04 *Räntor på statens lån till affärsverken*. Dessutom återbetalade Senatfastigheter lån till moment 15.01.02 *Återbetalningar av statens lån till affärsverk* och borgensavgifter till moment 12.28.99 *Övriga inkomster inom finansministeriets förvaltningsområde*.

Sedan statens fastighetsverk ombildades till ett statligt affärsverk blev inkomsterna till statsbudgeten årligen i genomsnitt 260 miljoner euro. Man kan dra slutsats även i detta fall att förändringen har varit positivt till statsinkomster och därmed även höjt avräkningen till Åland.

Graf. Inkomster från Statens fastighetsverk till statsbudgeten, milj. euro



Graf. Inkomsterna från statens interna hyressystem till statsbudget, milj. euro



5.5 EU-medlemskapet

Finlands medlemskap i EU föranledde förändringar av statsbudgetens inkomstsida dels som en förberedelse för och dels som en följd av EU-medlemskapet. Förändringarna bestod av att

- Gemenskapens s.k. traditionella egna medel, så som tullar, jordbruksavgifter och sockeravgifter, kanaliseras direkt till EU
- För uppbörden av de traditionella medlen erhålls en uppbördsprovision
- Från EU erhålls stöd enligt den gemensamma jordbrukspolitiken, regional- och strukturpolitiskt stöd och stöd som hänför sig till övriga sektorer inom gemenskapens politik, såsom forskning, utbildning samt närings- respektive socialpolitik
- Marknadsföringsavgifter för vissa lantbruksprodukter slopades

Utöver detta har en fond utanför statsbudgeten upprättats, interventionsfonden, för att hantera EU:s gemensamma jordbrukspolitik som finansieras av EU:s stöd- och orienteringsfond för jordbruket. Se RP 147/1994 rd. Av interventionsfondens medel betalas utgifter som förorsakas av interventionslagring, interventionsköp samt interventionsförsäljning och livsmedelshjälp enligt Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik och gemensamma fiskeripolitik. I och med att detta hanteras utanför statsbudgeten har landskapet Åland inte erhållit avräkningsbelopp på dessa överföringar från EU. Interventionsfonden delar ut årligen cirka 0,7-1 miljoner euro.

I regeringens proposition RP 307/1994 rd intogs kompletterande bestämmelser om landskapet Ålands deltagande i det nationella beslutfattandet i ärenden som gäller Europeiska unionen (EU) samt så ingick övriga förslag om anpassningar av självstyrelselagen till ett EU-medlemskap. Propositionen hade samband med regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd) och den byggde på två av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppers betänkanden. I RP 307/1994 konstaterar regeringen att propositionen inte har några nämnvärda verkningar för statens ekonomi.

I medlet av år 1996 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att utreda budgeteringen av Europeiska gemenskapernas strukturfondsmedel samt övervakningen av allokeringen av medlen för projekt som verkställs i landskapet Åland. I utredningen konstaterades att under de inledande åren 1995 och 1996 hade de EU-medel som tillfaller Åland styrts via statsbudgeten och hade en höjande effekt på avräkningsbeloppet. Effekten bedömdes ändå förbli relativt liten och den beräknades till ca 70 000 mark respektive 85 000 mark för de nämnda åren. Arbetsgruppen föreslog att till den delen målprogrammen och gemenskapsinitiativen ifråga hör till landskapets lagstiftningsbehörighet bör de i princip budgeteras enbart i landskapets budget, inte via statsbudgeten. Det är fallet i dagens läge.

I regeringens proposition RP 18/2002 rd föreslogs ytterligare förändringar av självstyrelselagen och de viktigaste förslagen gällde landskapet Ålands medverkan i processen när beslut som fattas inom Europeiska unionen bereds nationellt och inom EU. Även denna proposition föregicks av en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet i slutet av år 1997.

I regeringens proposition RP 57/2009 rd föreslogs bl.a. att nya bestämmelser om s.k. fördragsbrottsärenden och om mål som behandlats vid EG-domstolen fogas till självstyrelselagen för Åland.

I regeringens proposition RP 77/2010 rd föreslogs att självstyrelselagen för Åland kompletteras med en bestämmelse om Ålands lagtings medverkan i övervakningen att subsidiaritetsprincipen i Europeiska unionen följs.

Det kan sålunda konstateras att regeringen och riksdagen har tagit ställning till dessa förändringar som EU-medlemskapet har föranlett i självstyrelselagen. Däremot har man inte i dessa lagförändringar behandlat avräkningsgrunden.

Enligt arbetsgruppens kalkyler är nettopåverkan av EU-medlemskapet på avräkningen 4,5 miljoner euro år 2012. Med avvikelse från finansministeriets rapport från 2012 har hänsyn tagits till de s.k. traditionella egna medlen (tullar, jordbruksavgifter samt sockeravgifter) som kanaliseras direkt till EU och minskar därmed statens inkomster. Dessa har haft något minskande effekt till EU-inkomsterna under åren.

Från åländsk sida framhålls att i samband med utredningen från 2004 konstaterades att det genom Finlands anslutning till Europeiska unionen och lagtingets bifall till anslutningsfördraget förändrades förutsättningarna för landskapets förvaltning på ett sätt som inte kunde förutses under beredningen av självstyrelselagen. Landskapet fick inom sin lagstiftningsbehörighet motsvarande förpliktelser att implementera EG:s rättsakter som staten. Direkta kostnader för sju nya tjänster beräknades till över 2 miljoner mark, vilket i dagens penningvärde motsvarar över 0,4 miljoner euro exkl. övriga kringkostnader samt indirekt ökning inom landskapsförvaltningen som föranletts av EU-medlemskapet.

Arbetsgruppen anser att även om självstyrelselagen har förändrats p.g.a. EU-medlemskapet, har dessa förändringar inte avsett kapitel 7 Landskapets ekonomi. EU-medlemskapet har skapat så kallade genomgångsposter, vilka å ena sidan höjer inkomsterna men samtidigt höjer utgifterna. EU-medlemskapet anses således vara en sådan strukturell förändring i statsbokslutet som borde tas hänsyn till när man tittar på ändringarna i grunderna för statsbokslutet. Vid bedömningen av inverkan av EU-medlemskapet behöver även landskapets merkostnader som inte kunde förutses vid beredningen av självstyrelselagen tas i beaktande. Någon beräkning av vad dessa merkostnader uppgår till i dagsläget har inte gjorts.

5.6 Av arbetsgruppen behandlade inkomstförändringar

Arbetsgruppen har inte under arbetet haft svårigheter att fastställa och enas om hur olika omständigheter som sådana påverkat avräkningen och storleksklassen av dessa. Däremot har tolkningen av vilka förändringar som är sådana som enligt § 47 i självstyrelselagen ska föranleda en förändring av avräkningsgrunden vållat svårigheter.

Arbetsgruppen har enats om att de i nedanstående tabell nämnda förändringarna är sådana principförändringar som avses i 47 § självstyrelselagen:

Effekt på avräkningen, milj. euro

Inkomstförändringar i statsbokslutet	1993	2012
Netto- / bruttobudgetering	-1,8	-6,8
EU-inkomster (netto)	0,0	4,5*)

- negativ effekt / + positiv effekt, *)

Exkl. landskapets ökade kostnader till följd av EU-medlemskapet.

Arbetsgruppen har inte nått enighet om hur förändringar i de i nedanstående tabell nämnda inkomsterna ska beaktas i förhållande till 47 § självstyrelselagen. Uppgifterna i tabellen anger de totala beloppen av respektive inkomstslag.

Inkomster i statsbokslutet	1993	2012
Aktieförsäljningsinkomster	0,1	1,8
Utdelningsinkomster	0,2	4,5
Överföringarna från fonderna (netto)	4,6	8,0

- negativ effekt / + positiv effekt

Arbetsgruppen har även noterat att det under perioden mellan år 1993 och 2012 funnits vissa andra sådana principförändringar som är relevanta i förhållande till avräkningssystemet. Eftersom de förfaranden som åsyftas har slopats i ett senare skede är de därmed inte längre relevanta i detta sammanhang. Se även kapitel 7 nedan.

Arbetsgruppen anser att nettobudgeteringens påverkan på statsbudgetens inkomster och därmed till avräkningsgrunden har varit negativ per se. Arbetsgruppen anser att nettobudgeteringen, med beaktande av ändringarna sedan år 1993, totalt sett på årsnivå påverkar avräkningsgrunden negativt med ca 6,8 miljoner euro. Förändringen i energiskattestöd anses inte vara en sådan förändring som borde tas hänsyn till när man värderar strukturella förändringar i grunderna för statsbokslutet. Dock utvecklas skattepolitiken och inkomsttransfereringar mot en tätare skattebas, direkta närings- och inkomststöd, beskattning av inkomsttransfereringar osv. Därför vill arbetsgruppen ta upp frågan huruvida man borde ta i beaktande möjliga liknande förändringar i framtiden i fallet av att denna typ av förändringar kommer väsentligt påverka statsinkomsterna.

EU-medlemskapet har skapat så kallade genomgångsposter till statsbudgeten, vilka har å ena sidan höjt inkomsterna men samtidigt också utgifterna på motsvarande sätt. Arbetsgruppen anser att dessa förändringar borde tas hänsyn till när man uppskattar orsakerna att ändra avräkningsgrunden liksom landskapets ökade kostnader till följd av EU-medlemskapet.

De belopp som anses ha påverkat positivt avräkningsbeloppen är fondöverföringar samt dividend- och aktieinkomster, men arbetsgruppen har inte kunnat nå enighet över huruvida dessa inkomstförändringar borde tas hänsyn till när man bedömer om avräkningsgrunden borde ändras.

Gällande fondöverföringar är arbetsgruppen enig över att det inte har skett en strukturell förändring från statsbudgeten till nya fonder, men däremot anser finansministeriets representanter, att fondöverföringarna har påverkat inkomsterna markant och därför borde de tas hänsyn till när man uppskattar orsakerna att ändra avräkningsgrunden. Landskapsregeringens representanter anser att detta hänförs till en ändring av det inbördes förhållandet mellan de olika inkomstgrupperna, vilket inte är en grund för ändring av avräkningsgrunden.

Dividend- och aktieinkomsterna har haft positiv påverkan på statsinkomster. Finansministeriets representanter anser att förändringen i statens ägarpolitik under de senaste 20 åren borde tas hänsyn till som en faktor som kan förändra avräkningsgrunden. Landskapsregeringens represen-

tanter anser att en positiv inverkan i sig inte är en orsak att ändra avräkningsgrunden. Den principiella förändring som gjorts är att utförandet av ägarpolitiken överförts till statens placeringsbolag Solidium Oy och att detta medför att statsinkomster som tidigare fördes till statsbudgeten inte längre intäktsförs, varför det teoretiskt föreligger ett behov av att höja avräkningsgrunden.

Den ursprungliga avsikten med förändringen i självstyrelselagens finansieringssystem har uppnåtts såtillvida att med självstyrelselagen från 1991 har ökat landskapet Ålands ekonomiska självständighet samtidigt som det har blivit administrativt enklare att genomföra de årliga besluten om anslag till landskapet Åland. Självstyrelselagen för Åland har sett över tid gett ett för båda parter relativt skäligt resultat gällande de totala anslagsöverföringarna, men den nuvarande lagstiftningen är översiktligt formulerad och därmed lätt att tolkas på olika sätt. Finansministeriet värderar inkomstförändringar med tanke på deras ekonomiska påverkningar som helhet och anser att de inkomstförändringar som väsentligt har påverkat avräkningsgrundens storlek borde ha betydelse. Landskapsregeringens representanter anser att en storleksändring av enskilda poster inte i sig föranleder en ändring av avräkningsgrunden utan att det även måste föreligga en sådan principförändring som avses i 47 § självstyrelselagen.

6 Förändringar i förvaltningsuppgifter

I utredningen från 2004 behandlades förändringar i förvaltningsuppgifter staten – landskapet efter att självstyrelselagen trätt i kraft (kapitel 6). I den utredningen ingick överenskommelseförordningar t.o.m. nr FFS 839/2002 (ÅFS 2002:70), som trädde i kraft 1 november 2002. Med beaktande av det arbete som gjordes i den utredningen har arbetsgruppen granskat de överenskommelseförordningar som har utfärdats efter ovan nämnd förordning. Förteckning över gällande förordningar ingår som bilaga 1 till föreliggande rapport. Arbetsgruppen konstaterar att överenskommelseförordningarna och de därmed förknippade förvaltningsöverföringarna efter november 2002 inte föranleder sådana nettokostnader för någondera parten som behöver beaktas i detta sammanhang.

Med beaktande av ovanstående konstaterar arbetsgruppen att landskapets merkostnader enligt de åländska medlemmarna i utredningen från 2004 uppgick till totalt ca 27 miljoner mark. Om man exkluderar kostnaderna för EU-administrationen som då bedömdes uppgå till ca 2 miljoner mark (se kapitlet om EU-medlemskapet i föreliggande utredning), har landskapet vållats årliga merkostnader om ca 5,1 miljoner euro i dagens penningvärde. Dessa merkostnader har inte beaktats vid dimensioneringen av avräkningsgrunden.

Arbetsgruppen har konstaterat att det för närvarande sitter en särskild arbetsgrupp för att behandla behörighetsfördelningen och administrationen i frågor som gäller jordbruksstöd inför den nya programperioden 2014 - 2020. Eftersom det vid avgivande av detta betänkande inte är klart vilken lösning som den arbetsgruppen föreslår har frågan om behovet av ändring av avräkningsgrunden till följd av förändringen inom jordbruksområdet inte behandlats.

Enligt – genomgång av förvaltningsförändringarna i utredningen från 2004 konstateras att landskapet i nästan samtliga fall varit den pådrivande parten. Detta anses vara naturligt med beaktande av att landskapets företrädare är närmare de konkreta problemen och de politiska påtryckningarna för att åstadkomma förbättringar, oberoende av den faktiska fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, riktas mot landskapsstyrelsen och lagtinget. Mot den här bakgrunden kan även det faktum att landskapet påtagit sig förvaltningsuppgifter utan kompensation förstås. För rikets myndigheter har det i praktiken mindre betydelse om de ur deras synvinkel marginella frågorna kan lösas eller inte och det är därför förståeligt att statens myndighet i samband med förändringar i arbetsfördelningen tillsett att få kompensation för sina kostnader för de åtaganden de erhåller på basen av överenskommelseförordningar. Den förändring av den statliga förvaltningskulturen med mer resultatrelaterad styrning som fåtts till stånd sedan beredningen av den nya självstyrelselagen har härvid bidragit till att statens myndigheter strävar efter att få sina kostnader för åländska ärenden kompenserade inom ramen för sina egna budgetanslag i stället för att hänskjuta saken till en justering av avräkningen. Systemet med överenskommelseförordningarna har under senare år därför ofta utformats så att i dem anges den part som svarar för kostnaderna och/eller som betalar ersättning till den myndighet som sköter verkställigheten av den ifrågavarande uppgiften enligt vad som landskapsstyrelsen och myndigheten avtalar. Detta har varit ett praktiskt och transparent sätt att sköta de ekonomiska konsekvenserna av överföringar. Det är också avsevärt enklare än att ändra avräkningsgrunden.

7 Övriga frågor som behandlats i arbetsgruppen

Övriga inkomstförändringar

Arbetsgruppen har diskuterat folkpensionsanstaltens temporära finansiering (1993-2006) via mervärdesskatten, inkomster av stabilisering av finansmarknaden (1995-2007) samt mervärdesskatte-reformen 1994-2001. Inom arbetsgruppen råder enighet om arrangemangens inverkan på avräkningen. Intäktsföringen av den olyfta delen av det lån som beviljades Grekland år 2012 och dess engångspåverkan av inkomsterna har diskuterats.

Ovanstående inkomstposter har påverkat statsinkomsterna både negativt och positivt men i och med att de är temporära förändringar som inte påverkar statsinkomsterna efter år 2012 anser arbetsgruppen att de inte borde påverka ställningstaganden gällande avräkningsgrunden.

Övergången till rundradioskatt

En reform av finansieringen av Rundradion trädde i kraft vid ingången av 2013. År 2013 införs därmed rundradioskatt som ersätter den nuvarande televisionsavgiften.

Till slutet av 2012 har televisionsavgifterna avsatt till statens televisions- och radiofond som är en fond som står utanför statsbudgeten och som förvaltas av Kommunikationsverket. Fondens medel används för att finansiera Rundradions verksamhet samt för att täcka kostnaderna för indrivningen av avgifter till fonden. Fondens medel kan även i övrigt användas för att främja televisions- och radioverksamheten.

Till skillnad från tidigare finansieringssystem, intäktsförs inkomsterna av rundradioskatten i statsbudgeten från början av år 2013. Därefter styrs medlen som överföringsanslag vidare till statens televisions- och radiofond.

Enligt (RP 28/2012 rd) är det för Ålands del inte motiverat att i samband med ändringen av finansieringen av Rundradion Ab ändra på nuläget, vilket betyder att Åland finansierar sin allmännyttiga rundradioverksamhet med en egen tv-avgift. Enligt lagförslaget om rundradioskatt ska den nya lagen därför inte tillämpas på personer, företag eller samfund vars hemkommun är i landskapet Åland.

Såväl de årliga intäkterna av rundradioskatten som den fondöverföring som grundar sig på intäkterna har dimensionerats till 500 miljoner euro 2013. Efter detta är avsikten att den årliga nivån på fondöverföringen ska höjas utifrån ett kombinationsindex, där konsumentprisindexets vikt är en tredjedel och förtjänstnivåindexets vikt två tredjedelar. Detta betyder en ökad avräkningsgrund för landskapet Åland med ca 2,25 miljoner euro år 2013 vilket därefter höjs med indexering.

Arbetsgruppen anser, att detta är en strukturell förändring som borde tas hänsyn till när man uppskattar faktorer som påverkar avräkningsgrunden.

Arbetsgruppen konstaterar att rundradioskatten kommer att inkomstföras under moment 11.01.01 *Skatt på förvärvs- och kapitalinkomster* och moment 11.01.02 *samfundsskatt* i statsbud-

geten för år 2013. Rundradioskatten beräknas i enlighet med statsbudgeten öka skatterna med 440 miljoner euro år 2013 och på årsnivå med 497 miljoner euro vilket inverkar höjande på avräkningsbeloppet med ca 2,24 miljoner euro. Det kan därmed noteras att prognosen är något lägre än de 500 miljoner euro som överförs till statens televisions- och radiofond. I och med att skatten inte uppbärs i landskapet Åland är det ologiskt att den ingår i det inkomstbelopp som avräkningsbeloppet beräknas på. Däremot torde detta inte påverka skattegottgörelsen eftersom jämförelsen av skatteutfallet ska göras utgående från motsvarande debiterade direkta skatter.

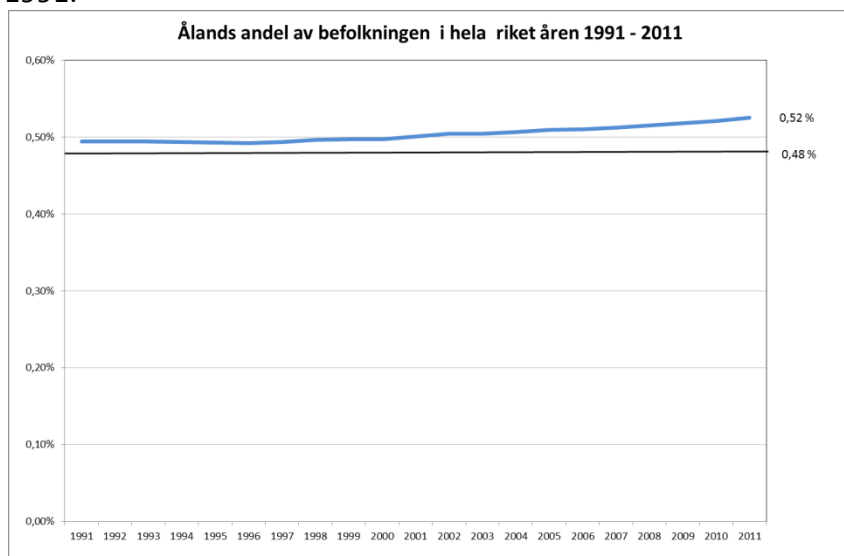
Statistikärenden gällande Åland

Arbetsgruppen skulle koordinera arbetet om statistikärenden gällande Åland. Arbetsgruppen har bitt landshövding Peter Lindbäck att med hjälp av pol. mag. Juhani Turunen sätta sig in i problematiken och om möjligt föreslå lösningsmodeller. Vid tidpunkten för avgivande av detta betänkande har arbetet inte slutförts.

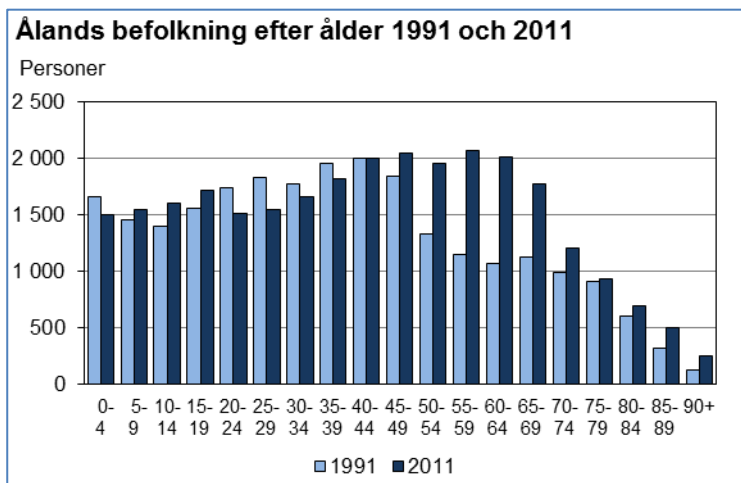
8 Befolkningsutvecklingen i landskapet Åland

I självstyrelselagens 47 § rörande avräkningsgrunden och ändring av den finns inte någon direkt koppling till befolkningsförändringar. Till följd av att det varit betydande förändringar i såväl befolkningsmängden som befolkningsrelationen har arbetsgruppen valt att ändå beröra frågan. I takt med att Ålands andel av befolkningen ökar innebär det samtidigt att offentlig samhällsservice ska upprätthållas för en större befolkning, vilket medför att kostnaderna ökar. Så som finansieringssystemet för självstyrelsen är uppbyggt är den huvudsakliga inkomstkällan avräkningsbeloppet och i med att avräkningsgrunden inte är direkt kopplad till befolkningsförändringar betyder det att samma avräkningsbelopp skall räcka till för service åt en större befolkningsmängd. En ökad befolkning borde dock samtidigt innebära att den ekonomiska aktiviteten och därmed skatteinkomsterna ökar. Ökningen kommer huvudsakligen staten tillgodo, medan landskapets inkomster endast påverkas indirekt via den direkta beskattningen och skattegottgörelsen. Inverkan på skattegottgörelsen behandlas närmare i separat kapitel nedan.

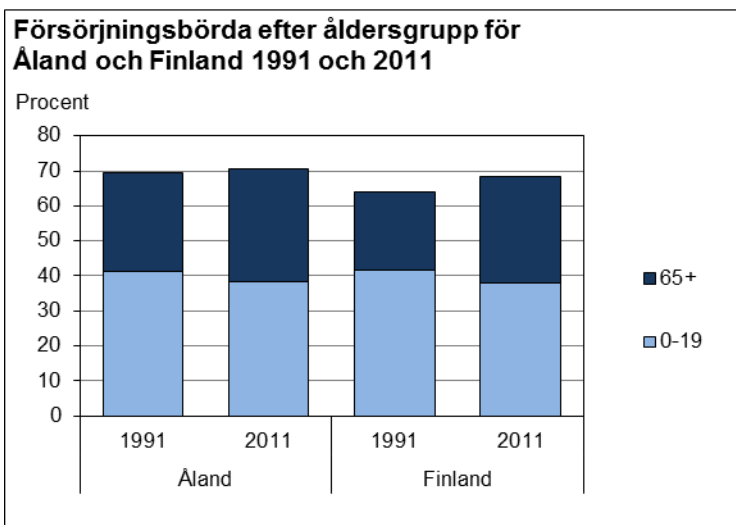
Under tiden för beredningen av den nya självstyrelselagen var Ålands andel av befolkningen i hela riket 0,48 % för att ha ökat till 0,49 % när lagen antogs år 1991. En relation som även rådde när lagen trädde ikraft år 1993. Under resterande delen av 1990-talet ökade befolkningsandelen i en relativt långsam takt medan ökningstakten har varit snabbare fr.o.m. år 2000. Vid årsskiftet 2011-2012 uppgick befolkningsandelen till 0,52 %. Andelen är således 0,03 % -enheter högre nu än år 1991.



År 1991 uppgick befolkningen på Åland till 24 847 personer och vid utgången av år 2011 hade befolkningen ökat med drygt 3 500 invånare till 28 355 personer. Som av nedanstående graf framgår har den åländska befolkningen ökat främst i de äldre åldersgrupperna och inom de närmaste 10 – 15 åren kommer antalet pensionärer att öka mycket kraftigt.



Om man ser på förändringarna av försörjningsbördan kan konstateras att kvoten var högre än i riket redan år 1991 och att den ökat något till år 2011. Av nedanstående diagram framgår att det varit en förskjutning från barn och ungdomar (0 – 19 år) till pensionärer (65+ år). Trots att invånarna över 65 år ökat med närmare 1 300 stycken under den aktuella perioden har förändringen i kvoten för försörjningsbördan hållits tillbaka till följd av att befolkningen i arbetsför ålder ökat med knappt 2 000 personer, mycket beroende på inflyttning i dessa åldersklasser.



Försörjningsbördan eller -kvoten är beräknad med följande formel: $(<20\text{-åringar} + >65\text{-åringar}) * 100 / (20\text{-}64\text{-åringar})$

9 Skattegottgörelse

Systemet med skattegottgörelse har inte ingått i de tidigare självstyrelselagarna innan självstyrelselagen (1144/1991), där det står följande:

49 §

Skattegottgörelse

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

Fastställandet av skattegottgörelsen görs på basis av beskattningsuppgifter från Skattestyrelsen och är administrativt enkelt.

Enligt allmänna motiveringarna kompenserar skattegottgörelsen i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning samt utgör samtidigt ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Enligt lagen grundar sig skattegottgörelsen på det debiterade skattebeloppet och beräknas enligt följande formel:

Skatter på Åland – 0,005 x skatter i hela Finland = skattegottgörelsens belopp.

Skattegottgörelsen fastställs och utbetalas efter det att beskattningen har slutförts, dvs. två år i efterskott.

Arbetsgruppen har inte haft som uppgift att analysera skattegottgörelsen. Delvis på grund av att självstyrelselagen saknar separata förändringsparagrafer gällande detta. Arbetsgruppen vill dock lyfta till diskussion motiveringarna till regeringens proposition till den nuvarande självstyrelselagen (RP 73/1990 rd):

På de grunder som anförs i den allmänna motiveringen har det ansetts vara skäligt att landskapet skall få ett förhöjt anslag, om skattenivån i landskapet ligger ca 8 % över den nuvarande befolkningsrelationen 0,48 %. Härvid utfaller gottgörelsen då skatterelationen överstiger 0,52 %.

I den slutliga lagen blev skattegottgörelseprocenten förändrat till 0,5 % av riksdagen, vilket motsvarade ca 4 % över den dåvarande befolkningsrelationen 0,48 %.

Befolkningsrelationen har utvecklats positivt under årtionden, men skattegottgörelse bestäms med det ursprungliga relationstalet 0,5 %, även om detta i lagen bestämdes med hänsyn till befolkningsantalet. Arbetsgruppen anser att även detta borde kunna utredas i framtiden i och med att skattegottgörelsen kan komma att erläggas även om skatteinkomsternas andel skulle vara mindre än befolkningsrelationen. Med stiftandet av självstyrelselagen utgick man att skattegottgörelsens påverkan på statsfinanserna inte skulle vara stor, men i verkliga fallet har detta format i genomsnitt 7,6 % av anslagsöverföringar till Åland 1993-2012. Samtidigt måste man ta hänsyn till att ökad befolkning betyder ökade utgifter för självstyrelse och att befolkningsrelation inte är en orsak till förändringar i avräkningsgrunden.

Vid en kommande revidering av det ekonomiska systemet kunde det utredas om underlaget för skattegottgörelsen kan utvidgas så att den ekonomiska aktiviteten i landskapet återspeglas bättre totalt sett.

I fallet av en ökad befolkningsrelation kommer skattegottgörelse att ha en ökad ekonomisk betydelse. I tabellen nedan har jämfört skattegottgörelse och dess betydelse när man räknar det med 0,50 % av inkomsterna för perioden 1975-1984 och 1995-2011. Siffrorna för åren 1975-1984 är beräknad med informationen från allmän motivering (RP 73/1990 rd). Befolkningsrelation är i genomsnitt 0,48 för perioden 1975-1984 och 0,50 för perioden 1995-2011. Från tabellen kan ses att skattegottgörelsens vikt av det hela anslagsöverföringsbelopp är större då befolkningsrelationen är större.

Tabell. Kalkylering av skattegottgörelse med 0,50 % till perioden 1975-1984 samt 1995 till 2011.

	Skattegottgörelse, 0,5 %, 1000 mk	Skattefinansiell utjämning och erhållna e. o. anslag totalt, 1000 mk	Skattegottgörelse i relation till de totala avräkningsgrunden, %		Skattegottgörelse, milj. euro	Anslagsöverföringar enligt bokslutet, totalt, milj. euro	Skattegottgörelse i relation till avräkning i bokslutet, %
1973				1995	8,3	116,6	7,1
1974				1996	6,9	135,7	5,1
1975	6342	104168	6,1	1997	7,4	136,2	5,4
1976	9536	128539	7,4	1998	8,7	148,6	5,9
1977	12510	152518	8,2	1999	9,4	185,8	5,1
1978	10562	171085	6,2	2000	11,2	176,9	6,3
1979	13323	187760	7,1	2001	9	175,2	5,1
1980	11558	231570	5,0	2002	6,8	164,3	4,1
1981	13305	253679	5,2	2003	11,8	176,6	6,7
1982	13415	251444	5,3	2004	16,7	188,2	8,9
1983	11998	281976	4,3	2005	21	202,9	10,3
1984	12211	329752	3,7	2006	20,5	202,2	10,1
				2007	35	232	15,1
				2008	24,2	230,1	10,5
				2009	24	188,5	12,7
				2010	3,2	178,2	1,8
				2011	19,8	213,3	9,3
Genomsnitt			5,9				7,6

Av ovanstående tabell framgår också att skattegottgörelsen har varierat kraftigt mellan åren och att den varit exceptionellt hög bl.a. under åren 2004 – 2009. Orsakerna till det är flera men till en betydande del har det varit ägarförändringar i några större åländska aktiebolag vilket kraftigt ökade försäljningsvinsterna och därmed påverkade såväl samfunds- som kapitalskatterna.

Av nedanstående tabell framgår relationstalen för de skatter som legat till grund för skattegottgörelsen för skatteåren 1993 – 2010 samt så anges skattegottgörelsens belopp i löpande priser. Eftersom skattegottgörelsen utbetalas med två års eftersläpning framgår såväl till vilket skatteår skattegottgörelsen hör som under vilket år den har utbetalats från staten till landskapet. Om man ser på de debiterade skatterna totalt under perioden har de varierat mellan 0,52 % och 0,77 % av motsvarande skatter i hela riket. Statskatten, d.v.s. skatt på inkomster för t.ex. förvärv och kapital har som lägst varit 0,55 % och som högst 0,79 % av motsvarande skatter i hela landet. De år där relationen är betydligt högre än befolkningsandelen skulle förutsätta beror det till största delen på att kapitalskatterna p.g.a. tillfälliga orsaker som exempelvis ovan nämnda försäljningsvinster varit

ovanligt höga. Från och med skatteåret 2000 har källskatterna varit lägre i landskapet Åland än skattegottgörelsegränsen om 0,5 %, varför detta inverkat sänkande på det slutliga skattegottgörelsebeloppet.

Relationstal för debiterade skatter som skattegottgörelsen beräknas på																			
Utbetalningsår	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Beskattningsår	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Statsskatt	0,57 %	0,56 %	0,55 %	0,57 %	0,57 %	0,56 %	0,59 %	0,57 %	0,57 %	0,59 %	0,60 %	0,66 %	0,79 %	0,66 %	0,66 %	0,59 %	0,65 %	0,66 %	
Samfundsskatt	1,40 %	0,93 %	0,86 %	0,76 %	0,69 %	0,76 %	0,55 %	0,53 %	0,69 %	0,76 %	0,83 %	0,69 %	0,77 %	0,72 %	0,43 %	0,83 %	0,72 %		
Källskatt	1,25 %	1,30 %	1,22 %	0,99 %	1,40 %	0,92 %	0,74 %	0,38 %	0,23 %	0,40 %	0,39 %	0,32 %	0,27 %	0,07 %	0,06 %	0,08 %	0,33 %	0,34 %	
Källskatt på ränteinkomst	0,57 %	0,56 %	0,55 %	0,57 %	0,57 %	0,56 %	0,59 %	0,57 %	0,57 %	0,58 %	0,59 %	0,66 %	0,79 %	0,66 %	0,66 %	0,59 %	0,65 %	0,65 %	
Tonnageskatt												0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	
Totalt	0,64 %	0,61 %	0,60 %	0,61 %	0,61 %	0,62 %	0,58 %	0,55 %	0,60 %	0,64 %	0,67 %	0,66 %	0,77 %	0,68 %	0,66 %	0,52 %	0,69 %	0,67 %	
Skattegottgörelse (miljoner euro)	8,3	6,9	7,4	8,7	9,4	11,2	9,0	6,8	11,8	16,7	21,0	20,5	35,1	24,2	24,0	3,2	19,8	17,4	

Skattegottgörelsen för skatteår 2010 vilken utbetalats till landskapet under år 2012 framgår av nedanstående kalkyluppställning. De i landskapet Åland debiterade direkta skatterna uppgick då till 0,67 % av motsvarande skatter i hela riket och skattegottgörelsen uppgick därmed till sammanlagt 17 440 733 euro. Alla skatter översteg 0,5 % förutom källskatten som uppgick till endast 0,34 % och därmed inverkade sänkande på skattegottgörelsen med drygt 466 000 euro.

Skattegottgörelse för skatteår 2010, vilken utbetalas år 2012			
	Åland	Hela riket	Relation
Statsskatt	45 330 512	6 874 731 295	0,66 %
Samfundsskatt	22 013 118	3 074 267 197	0,72 %
Källskatt	1 024 686	298 155 918	0,34 %
Källskatt på ränteinkomst	1 335 484	205 459 135	0,65 %
Tonnageskatt			
	69 703 800	10 452 613 545	0,67 %
0,50 procent av skatterna	52 263 068		
Skattegottgörelse	17 440 733		
	Åland 0,5 %	Verklig skatt	Skattegottgörelse
Statsskatt	34 373 656	45 330 512	10 956 856
Samfundsskatt	15 371 336	22 013 118	6 641 782
Källskatt	1 490 780	1 024 686	-466 094
Källskatt på ränteinkomst	1 027 296	1 335 484	308 189
Tonnageskatt	0	0	0
			17 440 733

Skattegottgörelsen för skatteår 2011 och som betalas till landskapet under år 2013 har fastställts till knappt 9,8 miljoner euro.

10 Slutsatser

Förslag:

Arbetsgruppen

- Avstår från att lämna ett konkret förslag till ändring av avräkningsgrunden till följd av olika syn på vilka förändringar i statsbokslutet som ska påverka avräkningsgrunden och konstaterar att ett utlåtande i enlighet med 56 § självstyrelselagen kan inbegäras från Ålandsdelegationen i de frågor som vållat juridiska tolkningssvårigheter.
- Föreslår att i samband med den kommande revideringen av självstyrelselagen ses det ekonomiska systemet (kapitel 7 om Landskapets ekonomi i självstyrelselagen) över för att möjliggöra precisering av kriterierna för förändring av avräkningsgrunden och skattegottgörelsen och skapa större flexibilitet.
- Föreslår att en särskild arbetsgrupp med representanter för finansministeriet, landskapsregeringen, Statistikcentralen och Ålands statistik- och utredningsbyrå tillsätts för att föreslå hur uppgifter om Åland ska behandlas i internationell statistik.

Motivering i korthet:

Arbetsgruppen har under arbetet inte haft svårigheter att fastställa och enas om hur olika omständigheter som sådana påverkat avräkningen. Däremot har tolkningen av vilka förändringar som är sådana som enligt 47 § självstyrelselagen ska föranleda en förändring av avräkningsgrunden vållat svårigheter eftersom lagstadgarna och allmänna motiveringarna gällande landskapets ekonomi är relativt översiktliga.

Landskapsregeringens representanter har betonat att grunden för att en förändring skall föranleda en ändring av avräkningsgrunden är att det skett en principiell förändring av hur de ifrågavarande statsinkomsterna hanteras i statsbokslutet och att en förändring av en inkomsts storleksordning eller en förändring av den bakomliggande politiken inte i sig ska påverka avräkningsgrunden. Inte heller ska överföringar mellan olika inkomstslag föranleda förändring av avräkningsgrunden.

Finansministeriets representanter anser att de inkomstförändringar som väsentligt har påverkat avräkningsgrundens storlek borde ha betydelse och betonar att förändringarna under senaste decennier har gett sådana effekter som inte beaktats då självstyrelselagen antogs.

Arbetsgruppen konstaterar att den partssammansatta Ålandskommittén (9.6.1987) föreslog att Ålandsdelegationen årligen skulle ta ställning till avräkningsgrunden. Eftersom Ålandsdelegationen till sin karaktär och sammansättning är ett skiljemannaorgan som kunde ges vid prövningsrätt kan man mot den här bakgrunden förstå att motiveringarna till vad som skulle föranleda en förändring av avräkningsgrunden kunde lämnas rätt översiktliga.

I den proposition om ny självstyrelselag som slutligen förelades riksdagen hade emellertid systemet förändrats så att beslut om ändring avräkningsgrunden skulle fattas genom en rikslag med lagtingets samtycke. Däremot hade inte motiveringar om själva grunden för förändringarna fördjupats liksom inte heller beskrivits hur den process som skulle leda fram till lagförslaget om ändrad avräkningsgrund skulle vara. Mot den här bakgrunden kan det förstås att avräkningsgrunden aldrig ändrats trots att självstyrelselagen varit i kraft i två decennier.

Arbetsgruppen är enig om att den ursprungliga avsikten med förändringen i självstyrelselagens finansieringssystem har uppnåtts såtillvida att med självstyrelselagen från 1991 har ökat landskapet Ålands ekonomiska självständighet samtidigt som det har blivit administrativt enklare att genomföra de årliga besluten om anslag till landskapet Åland. Självstyrelselagen för Åland har sett över tid gett ett för båda parter relativt skäligt resultat gällande de totala anslagsöverföringarna. Anslagen är bundna till statsinkomsterna och därmed påverkas de av finanspolitiken och ekonomiska fluktuationer. Under de senaste två decennierna har avräkningsgrunden och skattegottgörelse på en årlig nivå fungerat som helhet på ett ändamålsenligt sätt, där skattegottgörelsen har inverkat dämpande på fluktuationerna i de totala överföringarna till landskapet. Det är sålunda befogat att värdera dessa två anslagen som en helhet i framtiden utan att förändra syftet att utgöra incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör större skatteintäkter i jämförelse med folkmängdsrelationen.

I den nuvarande självstyrelselagen är det endast ändring av § 47 gällande avräkningsgrunden och dess förändring som stadgas i rikslag med lagtingets bifall. Däremot kan alla de andra paragraferna gällande landskapets ekonomi ändras enligt självstyrelselagens paragraf 69, enligt vilken lagen kan ändras genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Den nuvarande lagstiftningen är översiktligt formulerad och därmed lätt att tolkas på olika sätt. Det är i praktiken mycket svårt att ändra någon av paragraferna gällande landskapets ekonomi. Det finns heller inte i dagsläget något i lagstiftningen som tar hänsyn till befolkningsförändringar, samtidigt som dessa påverkar behovet av tjänster och därmed landskapets kostnader. Det finns således ingen koppling vare sig mellan befolkningsrelationen och avräkningsgrunden eller mellan befolkningsrelationen och skattegottgörelsen. Även beträffande skattegottgörelsen är en koppling till befolkningsrelationen logisk eftersom avsikten med skattegottgörelsen var att den, med beaktande av riksdagens beslut, skulle utfalla när den översteg den dåvarande befolkningsrelationen med ca 4 %.

Även till exempel rundradioskatten, som inte betalas i landskapet Åland, visar på behovet av flexibilitet i systemet. En uteslutning av rundradioskatten ur underlaget för avräkningen kan inte göras på ett juridiskt riktigt sätt utan ändring av självstyrelselagen. Denna ändring kan inte göras via den vanliga lagstiftningsprocessen, som gäller för ändring av avräkningsgrunden, utan måste i riksdagen behandlas i den ordning som gäller vid ändring av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Arbetsgruppen anser att det finns ett behov av att öka flexibiliteten i självstyrelselagens kapitel 7. Detta borde göras utan att försämra enkelheten i det nuvarande finansieringssystemet och på ett sådant sätt som skulle tillfredsställa båda parterna och förenkla samarbetet i framtiden. Det är också relativt svårt att evaluera faktorer som i framtiden kan påverka inkomsterna och därmed avräkningsgrunden. Därmed är den centrala frågan om det nuvarande systemet kommer att uppfylla sitt syfte även i framtiden. I och med att reglerna är relativt strikta och även lätta att tolka på olika sätt, innehåller systemet i dess nuvarande form risker, som kunde undvikas med att granska systemets utvecklingsmöjligheter.

Med beaktande av ovanstående föreslår arbetsgruppen att i samband med det kommande granskningsarbetet med självstyrelselagen borde det ekonomiska systemet (kapitel 7 om Landskapets ekonomi i självstyrelselagen) värderas. Oavsett den möjliga värderingen av skattepolitiska frågor, finns det ett behov av att precisera bestämningsgrunden till avräkningsgrund samt skatte-gottgörelse.

Källförteckning

Finansministeriet (1992 – 2013) Budgetdokumentsammanställningar. Tillgängliga för åren 2002-2013: <http://budjetti.vm.fi/indox/indexse.jsp>

Finansministeriet (26b/2012): Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig till avräkningen till Åland

Lag om statsbudgeten 13.5.1988/423

RP 73/1990 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland

Självstyrelselag för Åland 1144/1991.

Tillgänglig: <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144>

Statens forskningscentral – Ålands statistik- och utredningsbyrå (2004) Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter.

Ålands landskapsregering (2009) Utredning över främst förändringar i budgeteringen av inkomster i statsbudgeten åren 1992-2009

Bilaga 1 Överenskommelseförfordningar

ÅFS 1923:12

Förfordning (1923:12) angående skyldighet för de till centralförvaltningen hörande fackmyndigheterna att lämna handräckning åt Ålands [landskapsnämnd]

Lagbok D 28 sid. 121

FFS 250/1923

ÅFS 1975:64

Förfordning (1975:64) om ordnandet av undervisningen vid Ålands handelsläroverk

Lagbok O 15 sid. 903

FFS 1042/1975, förlängd genom ÅFS 1993/10, FFS 1594/1992

ÅFS 1978:66

Förfordning (1978:66) om tillämpning av lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet såvitt avser kommunalskatt i landskapet Åland

Lagbok F 16 sid. 212

FFS 1048/1978

ÅFS 1990:33

Förfordning (1990:33) om utlåtande enligt 25 kap. 8 § ärvdabalken i landskapet Åland

Lagbok I 24 sid. 399

Ikraftträdande 1 maj 1990

FFS 315/1990, förlängd genom ÅFS 1993/10, FFS 1594/1992

ÅFS 1991:67

Förfordning (1991:67) om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om exportgaranti

Lagbok J 34 sid. 465

Ikraftträdande 1 september 1991

FFS 1150/1991, förlängd genom ÅFS 1993/10, FFS 1594/1992

ÅFS 1991:69

Förfordning (1991:69) om skötseln av virkesmätningen i landskapet Åland

Lagbok I 22 sid. 398

Ikraftträdande 1 september 1991

FFS 1152/1991, förlängd genom ÅFS 1993/10, FFS 1594/1992

ÅFS 1993:8

Förfordning (1993:8) om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om riksdagsmannaval och kommunala vallagen

Lagbok D 27 sid. 121

Ikraftträdande 1 januari 1993

FFS 1362/1992

ÅFS 1993:9

Förfordning (1993:9) om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare

Lagbok I 28 sid. 405

Ikraftträdande 1 januari 1993

FFS 1363/1992

ÅFS 1993:11

Förfordning (1993:11) om förvaltningen i landskapet Åland av ärenden som gäller avträdelsetersättning för lantbruksföretagare

Lagbok I 27 sid. 404
Ikraftträdande 1 januari 1993
FFS 1595/1992

ÅFS 1993:12

Förordning (1993:12) om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller barnbidrag
Lagbok M 23 sid. 689
Ikraftträdande 1 januari 1993
FFS 1596/1992

ÅFS 1995:7

Förordning (1995:7) om skötseln i landskapet Åland av vissa ärenden som gäller bostadsbidrag
Lagbok M 19 sid. 687
Ikraftträdande 1 januari 1995
FFS 1557/1994

ÅFS 1997:72

Förordning (1997:72) om verkställandet av kommunalbeskattningen i landskapet Åland
Lagbok F 23 sid. 217
Ikraftträdande 1 oktober 1997
FFS 860/1997

ÅFS 1999:24

Förordning (1999:24) om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande folkomröstningar i landskapet Åland
Lagbok B 4 sid. 58
Ikraftträdande 12 april 1999
FFS 375/1999

ÅFS 2000:80

Republikens presidents förordning (2000:80) om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden
Lagbok G 15 sid. 250
Ikraftträdande 1 december 2000
FFS 900/2000

ÅFS 2001:5

Republikens presidents förordning (2001:5) om allmän trafikplikt i lufttrafiken mellan Mariehamn och Stockholmsområdet
Lagbok N 30 sid. 861
Ikraftträdande 1 februari 2001
FFS 25/2001

ÅFS 2002:70

Republikens presidents förordning (2002:70) om fastställande, uppbörd och redovisning av skogsvårdsavgifter i landskapet Åland
Lagbok I 19 sid. 393
Ikraftträdande 1 november 2002
FFS 839/2002

ÅFS 2004:21

Republikens presidents förordning (2004:21) om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland
Lagbok G 19 sid. 271
Ikraftträdande 1 juni 2004

FFS 420/2004, FFS 1178/2009

ÅFS 2005:36

Republikens presidents förordning (2005:36) om yrkeshögskoleexamina avlagda i landskapet Åland
Lagbok O 18 sid. 911

Ikraftträdande 1 augusti 2005

FFS 548/2005

ÅFS 2005:37

Republikens presidents förordning (2005:37) om yrkesutbildning inom social- och hälsovård i landskapet Åland

Lagbok O 7 sid. 886

Ikraftträdande 1 augusti 2005

FFS 549/2005

ÅFS 2005:61

Republikens presidents förordning (2005:61) om utvärdering av sjöfartsutbildning i landskapet Åland
Lagbok O 8 sid. 886

Ikraftträdande 1 januari 2006

FFS 802/2005

ÅFS 2006:5

Republikens presidents förordning (2006:5) om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som rör handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser

Lagbok J 31 sid. 462

Ikraftträdande 10 februari 2006, men tillämpas retroaktivt från 1 januari 2005

FFS 87/2006

ÅFS 2006:46

Republikens presidents förordning (2006:46) om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Lagbok M 6 sid. 670

Ikraftträdande 15 maj 2006

FFS 347/2006

ÅFS 2006:47

Republikens presidents förordning (2006:47) om skötseln av lönegarantiärenden i landskapet Åland
Lagbok M 29 sid. 704

Ikraftträdande 15 maj 2006

FFS 346/2006

ÅFS 2006:68

Republikens presidents förordning (2006:68) om studentexamen i landskapet Åland
Lagbok O 6 sid. 885

Ikraftträdande 12 juni 2006

FFS 433/2006

ÅFS 2006:110

Republikens presidents förordning (2006:110) om skötseln av de uppgifter i landskapet Åland som hör till det utbetalande organet för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)

Lagbok I 7 sid. 377

Ikraftträdande 16 oktober 2006

FS 881/2006

ÅFS 2008:6

Republikens presidents förordning (2008:6) om skötseln i landskapet Åland av uppgifter som gäller pensionsersättning för tiden för vård av barn under tre år eller för tiden för studier

Lagbok D 46 sid. 150

Ikraftträdande 1 januari 2008, men tillämpas retroaktivt från 1 januari 2005

FFS 1487/2007

ÅFS 2008:139

Republikens presidents förordning (2008:139) om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller pensioner

Lagbok D 45 sid. 150

Ikraftträdande 1 november 2008

FFS 625/2008

ÅFS 2008:143

Republikens presidents förordning (2008:143) om en samrådsdelegation för Mariehamns flygplats

Lagbok N 31 sid. 861

Ikraftträdande 1 juli 2008

FFS 431/2008

ÅFS 2009:18

Republikens presidents förordning (2009:18) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller underhållsstöd

Lagbok M 25 sid. 690

Ikraftträdande 1 april 2009

FFS 120/2009

ÅFS 2010:2

Republikens presidents förordning (2010:2) om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland

Lagbok L 2 sid. 602

Ikraftträdande 1 januari 2010

FFS 1179/2009

ÅFS 2010:33

Republikens presidents förordning (2010:33) om polisförvaltningen i landskapet Åland

Lagbok D 18 sid. 116

Ikraftträdande 1 januari 2010

FFS 1177/2009

ÅFS 2010:57

Republikens presidents förordning (2010:57) om skötseln i landskapet Åland av uppgifter som gäller konsumentrådgivning

Lagbok D 25 sid. 120

Ikraftträdande 1 januari 2010

FFS 1180/2009

ÅFS 2010:71

Republikens presidents förordning (2010:71) om skötseln i landskapet Åland av de uppgifter som i stöd av utlänningslagen föreskrivs för arbets- och näringsbyråerna

Lagbok M 30 sid. 705

Ikraftträdande 1 oktober 2010

FFS 809/2010

ÅFS 2010:72

Republikens presidents förordning (2010:72) om skötseln i landskapet Åland av de förvaltningsuppgifter som gäller stöd för byggande av bredband

Lagbok N 8 sid. 748

Ikraftträdande 1 oktober 2010

FFS 810/2010

ÅFS 2011:18

Republikens presidents förordning (2011:18) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som rör tolkningstjänst för handikappade personer

Lagbok M 14 sid. 682

Ikraftträdande 1 mars 2011

FFS 145/2011

ÅFS 2012:31

Republikens presidents förordning (2012:31) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som rör kontroll av identifiering och registrering av djur

Ikraftträdande 1 januari 2012

FFS 1540/2011

ÅFS 2012:64

Republikens presidents förordning (2012:64) om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som rör växtskyddsmedel

Ikraftträdande 1 december 2012

FFS 628/2012