

Till finansministeriet
valtiovarainministerio@vm.fi

Ärende: Finansministeriet begäran om utlåtande om rapporten "Utredning om Ålands finansiella system" (Projekt VM038:00/2017)

Allmänt om rapporten

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) har tagit del av rubricerade rapport. Syftet med utredningen är enligt inledningen till rapporten att beskriva Ålands ekonomi och de monetära överföringarna mellan fastlandet och Åland. Till följd av den exceptionellt korta tiden för utlåtande, endast fyra dagar från det att begäran inkommit till ÅSUB, fokuserar kommentarerna i utlåtandet på de mest betydelsefulla svagheterna i rapporten.

ÅSUB noterar inledningsvis att arbetsgruppen har haft kort tid för sitt uppdrag och konstaterar att detta faktum tydligt präglar rapportens karaktär. Rapporten är så kortfattad att den till övervägande delar saknar de vedertagna kvalitetskrav som finns för statistisk presentation och för sakkunnigrapporter inom det statistiska området. Det är således inte möjligt att på basen av rapporten bedöma många av de uppgifter som finns i dokumentet utgående från allmänna kvalitetskriterier såsom tillförlitlighet, noggrannhet, reliabilitet, validitet och om bästa tillgängliga metoder använts. Det är därmed inte heller möjligt att klargöra huruvida rapporten fyller det centrala kravet på oberoende. Rapporten saknar till helt väsentliga delar en tillräcklig dokumentation, tillfredsställande källhänvisningar saknas helt. Med den korta tiden för utlåtande samt den mycket summariska beskrivningen av metoderna hade ett rimligt krav för rapporten varit noggranna källhänvisningar så att läsaren kan granska data, metoder för regionalisering samt estimat.

Några exempel på brister och inkongruens i rapporten

Med utgångspunkt i den dokumentation som finns i rapporten lyfter ÅSUB nedan fram ett urval konkreta exempel på brister och felaktiga slutsatser.

Utredningen lyfter inledningsvis fram Ålands särdrag vad gäller ekonomisk utveckling och näringslivsstruktur. Åland har högre bruttonationalprodukt per invånare, snabbare utveckling av bruttoföreläggsvärde som helhet, högre sysselsättningsgrad, 60 procent snabbare tillväxt i antalet sysselsatta och dubbelt så snabb tillväxt i befolkningen jämfört med landet som helhet. För sysselsättningsgraden anges dock för låga, inte jämförbara uppgifter, för perioden 2008-2013 (utan klargörande i anslutning till grafen) då personer bosatta på Åland men sysselsatta på utländska arbetsplatser inte beaktades bland de sysselsatta. Ålands ekonomi präglas också av en betydligt större andel tjänstesektor än Finland som helhet och tillverkningsindustrin har vuxit snabbare än i landet som helhet. I inledningen till dokumentet anges vidare att grunden för rapporten borde vara *"... metoder där inkomsterna och utgifterna allokeras enligt landskap genom att i detalj beakta de särskilda dragen hos landskapen, såsom gränsöverskridande kontakter med grannländer eller särskilda drag hos näringsstrukturen."* I tillämpningen finns dock inte många spår av ett sådant synsätt. I dokumentets sammanfattning konstateras istället att *"På motsvarande sätt när det gäller mervärdesskatt har Åland särskilda drag relaterade till handel och konsumtion i gränsområden samt beskattningsmässiga särskilda drag på grund av vilka en enhetlig metod för alla landskap inte nödvändigtvis är särskilt exakt. I utredningen bestämde man sig dock att i allmänhet använda en metod som kronologiskt tillämpats konsekvent i årtionden och som är konsekvent mellan olika regioner."* Slutsatsen innebär att utredningen inte beskriver de verkliga ekonomiska aktiviteterna eller flödena, inte beaktar alla de särdrag som Ålands självstyrelse medför och därmed lider brist på förankring i realekonomin. Dokumentet saknar därmed substantiell relevans som kunskapsunderlag för Ålands finansiella system.

ÅSUB presenterar i det följande några exempel på vilket slag av problem med metodvalen som kan utläsas av den knapphändiga dokumentationen i rapporten.

För samfundsskatterna kan skatteinkomsterna fördelas direkt på landskap efter debiterade skattebelopp. Till den del fördelningen berör företag och koncerner som är verksamma såväl på Åland som i riket finns vedertagna metoder i beskattningsförfarandet för fördelning av skatteinkomsterna mellan den två områdena efter arbetsplatsernas fördelning. I utredningen har man dock valt en helt annan metod som inte har någon direkt bäring på skatteinkomsternas generering, valet av metod motiveras inte.

Mervärdesskatterna kan på grund av dess utformning inte på ett enkelt sätt fördelas mellan Åland och övriga Finland. I utredningen hänvisar man till att man använt en metod med grund i input-output-tabeller (I-O- tabeller). De senaste regionaliserade I-O-tabellerna är från 2002 vilket innebär att utredningen använt sig av helt inaktuella tabeller. Den åländska ekonomin har under 2000-talet genomgått en omfattande strukturförändring där en tillbakagång inom sjöfarten ersatts av tillväxt inom andra servicenäringar och tillverkning. Därtill har internationaliseringen ökat, arbetskraftsinvandringen accelererat och handelsmönstren ändrat sedan början av milleniet. Den regionala databas som används verkar enligt rapporten därtill vara av varierande kvalitet olika år varför resultatet endast kan presenteras för vissa år enligt den valda metoden. I fördelningen av mervärdesskatteinkomsterna har man vidare lagt konsumtionsundersökningen 2012 som grund, konsumtionsundersökningen beaktar emellertid inte den omfattande turismkonsumtionen på Åland. Det innebär att utredningen endast beaktat konsumtion över gränserna i en riktning, till den

del ålänningar konsumerar utanför landet medan turisternas konsumtion på Åland inte fångas av metoden. Samtidigt konstateras att den privata konsumtionen utgör den största posten vid fastställandet av mervärdesskatteinkomsten. Metodiken har tydliga brister och utgör inte den bästa tillgängliga metoden varför ÅSUB i egenskap av statistikmyndighet inte kan acceptera den.

Utredningen konstaterar att det finns andra metoder för fördelningen av mervärdesskatten och redogör kortfattat för dem. De alternativa metoderna beaktar i större utsträckning de regionala förutsättningarna. Även Statistikcentralens metod som tillämpas inom regionalräkenskaperna grundar sig i högre grad på internationellt vedertagna metoder och ger ett utfall för de indirekta skatterna för Åland som överstiger rapportens beräknade utfall. Utfallet av de övriga metoderna presenteras dock inte i rapporten vilket hade varit ett minimikrav för att ge rapporten trovärdighet.

Liknande brister finns vid fördelningen av flera punktskatter mellan riket och Åland, där varken den högre disponibla inkomsten eller turisternas konsumtion i landskapet har beaktats utan i flera fall endast befolkningsandelen. För tobaksskatten hänvisas till en undersökning från THL där det inte finns ett representativt urval för Åland.

Regionaliseringen av såväl inkomster som utgifter beskrivs högst bristfälligt i rapporten, många relationstal ger bilden av att indirekta regionaliseringsmetoder tillämpats "*via flera aktörer*". Vidare hänvisas till "*Statistikcentralens regionaliseringsindikatorer*" för flera såväl direkta som indirekta skatter (Tabell 1, kolumn 3) utan att i rapporten precisera vilka dessa alla indikatorer är. När det gäller det viktigaste av skatteslagen, nämligen mervärdesskatten, tillämpas ändå inte Statistikcentralens metodik. Därtill skiljer sig metodiken mellan tidigare år och åren 2014 - 2015 utan att skillnaderna klargörs på ett skäligt sätt.

Statens utgifter på Åland presenteras i utredningen endast summariskt och utan närmare beskrivning av fördelningsmetoder. ÅSUB ber därför att få ta del av den förfrågan som riktats till respektive räkningsmyndighet samt myndigheternas svar för att kunna värdera kvaliteten och begränsningarna med tillvägagångssättet. Utan närmare beskrivningar av förfarandet kan metoden inte bedömas. Den insyn ÅSUB har haft i utredningsarbetet medför att det finns osäkerhet kring huruvida kunskaperna om självstyrelsesystemet varit tillräckliga i framtagningen av utredningens underlag. Utredningen ger därtill en förenklad bild av svårigheterna att allokera kostnaderna.

Till den del som företagsstöden betalas över statsbudgeten finns tydliga exempel på hur inkomster och utgifter inte har fördelats enligt kongruenta principer. Detta kan dock utläsas bara indirekt i utredningen. För bemanningsstödet till sjöfarten anges att bidragen registreras för den region där "*objektet för dessa är beläget*". Utredningen har då helt uppenbart allokerat utgiften enligt var företaget har sin hemvist, trots att bemanningen handlar om rörliga arbetsplatser som till en helt övervägande del innehas av personer med hemvist i rikets landskap. Kostnaden för dessa arbetsplatser ska i kongruens med hur inkomsterna från förvärvsinkomstbeskattningen allokeras belasta respektive anställds hemort och landskap. Stöd till rörliga arbetsplatser ska således fördelas kongruent med hur inkomsterna för dessa arbetsplatser fördelas. Stödet förbättrar sysselsättningsläget i respektive landskap.

ÅSUB har genom en representant i referensgruppen (obs. inte styrningsgrupp), forskningschef ED Jouko Kinnunen, kunnat konstatera att utredningsarbetet präglats av viss okunskap om Självstyrelselagen och om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Inte ens de grundläggande begreppen som hör till självstyrelsesystemet är korrekta i rapporten. Eftersom statens utgifter och inkomster inte närmare preciseras i dokumentationen finns det således en betydande osäkerhet om rätt inkomster och utgifter fördelats till Åland även oavsett vilka metoder som använts för regionalisering. Rapporten ger inte svar på detta men lämnar frågor öppna om hur den åländska lagstiftningen har beaktats vid fördelning av bostadsbidrag, barnbidrag, bidrag från FPA, studiestöd, fördelningen av den statliga centralförvaltningens utgifter där självstyrelsen har behörigheten, fördelningen av farleds- och gränsbevakningsutgifter etc. För lotteriskatten har använts icke-relevant metod fram till år 2012 osv.

ÅSUB vill ytterligare betona att ÅSUBs representant i referensgruppen inte har beretts möjligheter att granska de uppgifter som ligger till grund för rapporten ens på den övergripande nivån, än mindre har representanten haft tillfälle att granska utredningens regionaliseringsgrunder. Till de delar synpunkter har framförts under utredningsarbetet har de till väsentliga delar inte beaktats. ED Kinnunens expertis har på så sätt tyvärr inte tagits tillvara i utredningsarbetet.

Till följd av rapportens genomgripande brister är resultatet av beräkningarna inte relevant att kommentera. Till den del ÅSUB har granskat tabellerna kan konstateras att fel uppgifter förekommer under respektive rubrik även för uppgifter där fördelningen av utgifterna är metodiskt enkel.

Slutsatser

Syftet med utredningen är enligt inledningen att *"beskriva landskapet Ålands ekonomi och relaterade monetära inkomstöverföringar mellan fastlandet och Åland"*. Underförstått ska dokumentet utgöra ett kunskapsunderlag inom området. ÅSUBs förhoppning då utredningsarbetet inleddes var att utredningen skulle fördjupa kunskapen inom ett område där det idag finns betydande brister och förbättra statistikföringen inom området samt om den regionala nivån generellt. Dessa förhoppningar har inte infriats till någon del. De brister som ÅSUB konstaterat i tidigare utredningsprojekt om de ekonomiska relationerna mellan Åland och riket upprepas i den här rapporten och till den del det har funnits alternativa metoder och data tillgängliga har utredningens begränsade tid och upplägg inte skapat förutsättningar för egentligt utredningsarbete för förbättring av underlaget och framtagning av en rapport med skälig kvalitet. Utredarna valde, som tidigare konstaterats, en metod som har prioriterat kronologisk konsekvens och likriktning mellan regionerna framom att beakta realekonomiska sakförhållanden för Åland och Ålands specifika lagstiftning. Detta trots att utredarna samtidigt konstaterar att för åren 2012 gäller att *"informationskällornas tillgänglighet har varierat vid respektive tidpunkt och man valt lämpliga material och metoder för att ta fram statistik för respektive tidpunkt"*

ÅSUB yrkar att rapporten till följd av de omfattande bristerna inte publiceras, utan endast används som ett underlag ett fortsatt utredningsarbete inom området. Dokumentet kan utgöra en utgångspunkt för en fortsatt utredning som utmynnar i en rimligt systematisk kartläggning av flödena mellan Åland och Fastlandsfinland. I det fortsatta utredningsarbetet ser ÅSUB fram emot att få ta del av dokumentationen av metoderna. Där metodvalen inte är givna bör möjliga alternativ presenteras och varför valda metod utgör bästa tillgängliga bör motiveras tydligt. I de fall olika estimat ger skillnad i utfallet bör resultatet av de olika estimaten presenteras tillsammans med en kartläggning av de brister och utmaningar de olika estimatmetoderna medför. ÅSUB ser fram emot att aktivt kunna bidra med expertis i detta fortsatta arbete.

Katarina Fellman
Direktör