Ålands landskapsregering

| Dokumentnamn | Nr | Sidnr |
|---|---|---|
| YTTRANDE | 6 Rk1 | 1 (7) |

| Datum | Dnr |
|---|---|
| 22.1.2019 | ÅLR 2019/607 |

Riksdagen

Grundlagsutskottet

Hänvisning

Kontaktperson

Ärende
**Regeringens propositioner (RP 71/2017 rd, RP 15/2017 rd, RP 57/2017 rd, RP 15/2018 rd, RP 16/2018 rd och RP 52/2017)**

## INLEDNING

Ålands statstillhörighet avgjordes och självstyrelsen tillkom genom Nationernas Förbunds beslut som kompletterades genom den s.k. Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige. Genom arrangemanget har Finland förbundit sig till att upprätthålla självstyrelsen.

*Enligt 69 § självstyrelselagen kan lagen inte ändras på annat sätt än genom överensstämmande beslut av riksdag och lagting. Systemet med självstyrelse förutsätter att det innan reformer genomförs klarläggs att dessa kan genomföras med beaktande av bestämmelserna i självstyrelselagen. Om det inte visar sig möjligt måste självstyrelselagen först ändras, varvid överenskommelse måste nås mellan riksdag och lagting. På motsvarande sätt ändras inte heller grundlagen i efterhand för att anpassas till underordnad lagstiftning.*

Landskapsreformen sätter skattegottgörelsen ur spel. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd) att bortfallet av skattegottgörelsen endast under viss, kort tid kan kompenseras på annat sätt. Frågan förutsattes regleras på ett korrekt sätt så snabbt som möjligt. Landskapsregeringen konstaterar att de förutsättningar under vilka grundlagsutskottet gav sitt utlåtande inte längre föreligger. Vid avgivande av utlåtandet föreföll en revision av självstyrelselagen vara nära förestående och kunna träda ikraft år 2022. Någon överenskommelse om när och hur självstyrelselagen kan ändras föreligger dock inte i dagsläget.

Landskapsregeringen konstaterar att landskapsreformen inte kan genomföras utan att självstyrelselagens finansieringsbestämmelser förändras.

Postadress
PB 1060
AX-22111 MARIEHAMN, Åland
Tjänstebrev bör ställas till Ålands landskapsregering, inte till enskild tjänsteman

Telefon
(018) 25000

Telefax
(018) 19155

E-post
registrator@regeringen.ax
URL www.regeringen.ax

## LANDSKAPSREFORMEN I FÖRHÅLLANDE TILL SJÄLVSTYRELSEN

Avdraget i förvärvsinkomstbeskattningen

Regeringen föreslår att statsskatten höjs i hela landet samtidigt som kommunerna tvingas sänka sin uttaxering. För att bibehålla situationen på Åland, som inte omfattas av landskapsreformen, införs ett åländskt landskapsavdrag vars syfte är att förhindra att social- och hälsovårdsreformen leder till en skärpt statsbeskattning av förvärvsinkomster för skattskyldiga bosatta på Åland. Detta innebär att skattetrycket kvarstår oförändrat på Åland även om kommunalskatten inte ändras på Åland. Avdraget ska enligt förslaget beräknas utgående från reglerna för rikets kommunalbeskattning. Eftersom avdraget därmed inte påverkar kommunalbeskattningen i landskapet faller förslaget som sådant inom rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 36 punkten självstyrelselagen för Åland. Ett uteblivet avdrag skulle däremot strida mot grundlagen då kommunalbeskattningen inte förändras på Åland med beaktande av likställighetsprincipen i grundlagen. Kommunerna på Åland förlorar inte förvaltningsuppgifter vilket sker i riket varför kommunalbeskattningen inte sänks på Åland. Därtill förutsätter självstyrelsesystemet att lagtingets handlingsutrymme för kommunalbeskattning bibehålls. Avdraget är enligt landskapsregeringen nödvändigt men namnet borde ändras så att det av namnet framgår vad det är fråga om.

Skattegottgörelsen

Av propositionen framgår att skattegottgörelsen i praktiken sätts ur funktion eftersom statsbeskattningen på grund av det åländska landskapsavdraget blir annorlunda på Åland än i riket. Skattegottgörelsen har för skatteåren 1993–2017 varierat mellan 3 – 35 miljoner euro. Självstyrelsesystemets finansieringsbestämmelser är konstruerade utgående från att den statliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen är lika på Åland och i det övriga Finland. Ett av dessa är att den statliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen är lika på Åland och i det övriga Finland. Om avvikelse från detta görs så krävs anpassningar av självstyrelselagen i syfte att säkerställa det finansiella systemets funktioner. Att inte göra sådana anpassningar är i det här sammanhanget detsamma som att upphäva 49 § självstyrelselagen, vilket enligt landskapsregeringen strider mot 69 § självstyrelselagen. Resonemanget får stöd av både grundlagsutskottet (GrUU 26/2017 rd) och Ålandsdelegationen (utlåtande nr 26/17).

Grundlagsutskottet konstaterar följande i sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd)

> "… att det inte kan föreskrivas om landskapsavdraget på det föreslagna sättet såvida det inte sörjs för att bortfallet av skattegottgörelsen kompenseras. Enligt grundlagsutskottet kan bortfallet av skattegottgörelsen **temporärt** *(landskapsregeringens markering)* ersättas genom rikets egna kompenseringsåtgärder på det sätt som det föreslås i propositionen. Enligt propositionsmotiven har Ålandsdelegationen lyft fram den möjligheten att delegationen i anslutning till beslutet om skattegottgörelse konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av social- och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten i riket. Ett sådant förfarande kan trots dess inofficiella natur i praktiken fungera som grund för kompenseringsåtgärderna till landskapet. Grundlagsutskottet understryker att bortfallet av skattegottgörelsen inte utgör en verkning som hör till de normala variationerna i rikets skattepolitik och att de ekonomiska relationerna mellan landskapet och riket ska ordnas genom reglering i

> självstyrelselagen för Åland. Det ovan beskrivna arrangemanget kan sålunda endast under viss, kort tid kompensera för bortfallet av skattegottgörelsen. Frågan måste regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt. Av konstitutionella skäl ser grundlagsutskottet det som nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande där riksdagen förutsätter att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland (utskottets förslag till uttalande)."

Grundlagsutskottet förutsatte således att frågan regleras på ett korrekt sätt så snabbt som möjligt. Landskapsregeringen konstaterar att de förutsättningar under vilka grundlagsutskottet gav sitt utlåtande inte längre föreligger. Vid avgivande av utlåtandet föreföll en revision av självstyrelselagen vara nära förestående och kunna träda ikraft år 2022. Någon överenskommelse om när och hur självstyrelselagen kan ändras föreligger inte i dagsläget. Landskapsregeringen är därtill inte heller övertygad om att det förslag om temporär ersättning av bortfallet av skattegottgörelsen genom rikets egna kompenseringsåtgärder som föreslås i proposition nr RP 71/2017 rd kommer att fungera så att det uppfyller intentionerna i 49 § självstyrelselagen. I grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd anges "...att det i propositionen föreslagna arrangemanget är mycket speciellt. Arrangemanget stöder sig på en utvidgande tolkning av självstyrelselagen för Åland, vilket kan anses tveksamt med hänsyn till grundlagen och självstyrelselagen." Landskapsregeringen anser att systemet skulle vara klart otillfredsställande om det genomförs eftersom resultatet svårligen kan verifieras med offentlig statistik. Det föreslagna systemet är inte heller dynamiskt utan förefaller spegla förhållandena vid övergångstidpunkten.

Självstyrelselagens 69 § 1 mom. anger följande:

> "Denna lag kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. 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.".

Grundlagsutskottet anger i sitt betänkande nr GrUB 6/2018 rd följande:

> "Det finns heller inte skäl att avgöra lagstiftningsordningen för ändringar i självstyrelselagen på ett sätt som väsentligt avviker från lagstiftningsordningen för ändringar i texten i grundlagen och undantagslagar av permanent karaktär.".

Enligt 69 § självstyrelselagen kan lagen inte ändras på annat sätt än genom överensstämmande beslut av riksdag och lagting. Se även 75 § Finlands grundlag. Systemet med självstyrelse förutsätter att det innan reformer genomförs klarläggs att dessa kan genomföras med beaktande av bestämmelserna i självstyrelselagen. Om det inte visar sig möjligt måste självstyrelselagen först ändras, varvid överenskommelse måste nås mellan riksdag och lagting. På motsvarande sätt ändras inte heller grundlagen i efterhand för att anpassas till reformer av underordnad lagstiftning.

Någon lösning för skattegottgörelsen förefaller inte att finnas då landskaps- och vårdreformen antas. Med beaktande av svårigheterna att i dagsläget nå en överenskommelse kan man inte heller utgå från att en överenskommelse nås då reformen träder ikraft.

Landskapsreformen strider genom sina effekter på skattegottgörelsen enligt landskapsregeringen mot självstyrelselagen. Landskapsreformen är därmed inte möjlig att genomföra utan ändring av självstyrelselagen.

Avräkningen

I det fall landskapsreformen trots det ovan angivna skulle genomföras så kommer landskapet Ålands avräkning att öka med ca 60 miljoner euro på årsnivå. Genom att självstyrelselagens 45 § och 46 §, som genererar höjd avräkning, måste följas uppstår en än mer tillspetsad situation. Situationen måste lösas i samförstånd.

Landskapsregeringen konstaterar slutligen att efter förhandlingar på regeringsnivå är det riksdagen och lagtinget som enligt 47 § 5 mom. självstyrelselagen äger besluta om en ändring av avräkningsgrunden. För att en ändring av avräkningsgrunden ska kunna genomföras krävs att båda parlamenten omfattar ändringen och därmed den föreslagna nivån. När avräkningsgrunden ändras görs det inte utgående från en enskild händelse i riket utan utgående från en helhetsbedömning där alla faktorer beaktas.

Landskapsregeringen anser fortfarande att den juridiskt enklaste och bästa lösningen på problemet, särskilt mot bakgrund av finansministeriets inflytande i nuvarande och föreslagna ekonomiska system, att lagstiftningsbehörigheten i fråga om förvärvsinkomstbeskattningen överförs till lagtinget.

Samfundsbeskattningen

Även fördelningen av samfundsskatten mellan skattetagarna enligt 12 § i lagen om skatteredovisning förändras i samband med reformen. Samfundsskatten är delvis en kommunalskatt som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. I det fall lagtinget väljer att justera de åländska kommunernas kommunala samfundsskatt på motsvarande sätt som i riket så att samfundsskatten totalt uppgår till samma skattesats kommer skatteinkomsterna för kommunerna på Åland att minska. Här krävs i så fall en aktiv lagstiftningsåtgärd av lagtinget. De ekonomiska effekterna av förändringen av samfundsbeskattningen måste regleras via avräkningen, så att landskapet i sin tur kan kompensera de åländska kommunerna för skattebortfallet.

Begreppsförvirring

Landskapsregeringen anser slutligen att landskapsreformen kommer att leda till begreppsförvirring i fråga om landskapet Ålands ställning i förhållande till de landskap som bildas i riket. Det bör tex. klargöras att landskapet Åland inte är ett sådant landskap som nu bildas i enlighet med lagförslaget. Det är av största vikt att begreppen i den nya lagstiftningen är sådana att skillnaden mellan de nya landskapen och den internationellt förankrade åländska autonomin med sin starka konstitutionella ställning är klar. Problematiken blir större av att en revision av självstyrelselagen för tillfället inte är i sikte. Ett exempel på denna problematik finns i förslaget till lagstiftning om Domstolsverket (RP 136/2018 rd) där landskapsregeringen och lagtinget sammanblandas med landskapsstyrelser och landskapsfullmäktigen. Landskapsregeringen hänvisar även till tidigare yttranden där begreppsförvirringen påtalats.

## UTEBLIVNA FÖRÄNDRINGAR AV BESTÄMMELSERNA OM SJÄLVSTYRELSENS FINANSIERING

Med beaktande av ovanstående har landskapsregeringen tillsammans med statsmakten arbetat med ett förslag till ny självstyrelselag, baserat på Ålandskommitténs 2013 betänkande, vars finansieringsbestämmelser skulle hantera landskapsreformens ekonomiska effekter. Avsikten var att den nya självstyrelselagen skulle träda i kraft i samband med självstyrelsens 100 års firande. Att ett förslag till ny självstyrelselag inte kunde föras till riksdagen under denna mandatperiod är ett stort bakslag.

Däremot kom landskapsregeringen och statsrådet genast då detta blev känt överens om att arbetet med en ny självstyrelselag skulle fortsätta och att en proposition om ändring av självstyrelsens finansiering skulle utarbetas. Avsikten var att anpassa självstyrelsens finansieringssystem till den planerade landskapsreformen och grundfinansieringen till rådande befolkningsförhållanden. Enligt överenskommelsen skulle denna utformas utgående från det som angivits i totalrevisionen dvs med en avräkningsgrund uppgående till 0,45 procent så att självstyrelsens grundfinansiering ökar med 10 miljoner euro på årsnivå. Självstyrelsen har stort behov av ökad grundfinansiering bl.a. på grund av den kraftiga befolkningstillväxten, ökade administrativa krav, digitalisering m.m.

Arbetet med en proposition om ändring av självstyrelsens ekonomiska bestämmelser har pågått sedan oktober 2018. Initialt bedömdes att arbetet skulle kunna avklaras tämligen snabbt eftersom avsikten var att plocka ut ekonomibestämmelserna ur det då liggande förslaget om självstyrelsens totalrevision. Efter ett tag visade det sig att finansministeriet inte ville jämföra utfallet i det gamla systemet med utfallet i det nya systemet utan föreföll enbart intresserade av effekterna för statens budget de första åren med det föreslagna systemet. Detta innebar att eftersläpningar i utbetalningar från det nuvarande ekonomiska systemet blev avgörande för bedömningen av de ekonomiska effekterna i stället för vad systembytet skulle betyda.

Landskapsregeringen föreslog därför att förskottet på skatteavräkningen kunde minskas till 75 procent. Detta motsvarar i princip den eftersläpning som nuvarande skattegottgörelse och återbetalning av lotteriskatt medför. Förslaget skulle ha utraderat den puckel av överföringar över statens budget som skulle ha blivit resultatet på grund av eftersläpande utbetalningar som hänger samman med det nuvarande ekonomiska systemet.

Landskapsregeringen har lagt ner stor möda på att hitta lösningar i självstyrelsesystemet som medför att statsmakten kan genomföra landskaps- och vårdreformen, samtidigt som landskapsregeringen värnat sitt behov av höjd grundfinansiering. Arbetet ledde efter många diskussioner med statsmaktens företrädare fram till ett färdigt förslag till proposition.

Efter månader av arbete både på politisk och tjänstemannanivå står det dock klart att Finlands regering inte uppfyllt överenskommelsen eftersom ingen proposition överlämnats till riksdagen.

Landskapsregeringen upplever att det från statsmaktens sida skett en grundläggande förändring i förhållningssättet till Åland som inte är förenlig med Ålands ställning som autonomi.

**SLUTSATSER**

1. Landskapsreformen innebär i praktiken att självstyrelselagens 49 § upphävs. Landskapsreformen är därmed inte möjlig utan ändring av självstyrelselagen.

2. I det fall landskapsreformen trots det ovan angivna skulle genomföras så kommer landskapet Ålands avräkning att öka med ca 60 miljoner euro på årsnivå. För att en ändring av avräkningsgrunden ska kunna genomföras krävs att båda parlamenten omfattar ändringen och därmed den föreslagna nivån. När avräkningsgrunden ändras görs det inte utgående från en enskild händelse i riket utan utgående från en helhetsbedömning där alla faktorer beaktas.

I detta utlåtande behandlas inte de frågeställningar av grundlagskaraktär som förändringen av flerkanalsfinansieringen, dvs ändringarna av sjukförsäkringssystemet (RP 297/2018 rd), väcker på Åland. Landskapsregeringen förutsätter att få framföra sina synpunkter beträffande detta i ett senare skede.

L a n t r å d — Katrin Sjögren

Vicelantråd — Camilla Gunell

FÖR KÄNNEDOM:
Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Justitieministeriet
Finansministeriet
Utrikesministeriet