Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Nr	Sidnr
UTLÅTANDE	118 Rk1	1 (6)

Datum	Dnr
18.11.2019	ÅLR 2019/1152

Riksdagen
Grundlagsutskottet

Hänvisning

Kontaktperson

Ärende
VLF 2/2019 RD VILANDE FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING AV SJÄLVSTYRELSELAGEN FÖR ÅLAND (RP 320/2018 RD)

Propositionens huvudsakliga innehåll
I propositionen föreslås det att självstyrelselagen för Åland ändras så, att lagens bestämmelser om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak förnyas. Dessutom föreslås det i bestämmelserna vissa lagtekniska och terminologiska förändringar. Förslaget bygger på den överenskommelse för den föreslagna regleringen om landskapet Ålands ekonomi som nåddes hösten 2018 i samband med beredningen av totalrevisonen av en ny Ålands självstyrelselag.

Enligt den samsyn som uppnåddes mellan regeringen och Ålands landskapsregering är totalrevisionen avsedd att slutföras under de valperioder som närmast följer på denna valperiod. Något som även bekräftas av regeringen Rinnes regeringsprogram.

Det ekonomiska systemet för finansiering av självstyrelsens utgifter bygger på det nuvarande avräkningssystemet, men görs flexiblare.

Vid dimensioneringen av avräkningsgrunden i det nya avräkningssystemet har i jämförelse med nuläget beaktats en höjning av grundfinansieringen för landskapet Åland för att därigenom skapar bättre förutsättningar att landskapet kan genomföra sina uppgifter.

Förslagets samband med den under förra valperioden planerade landskaps- och vårdreformen
Propositionen hänger samman med den landskaps- och vårdreform som planerades under förra valperioden på så sätt att den löser de huvudsakliga problem som reformen skulle ha förorsakat självstyrelsens finansieringssystem samtidigt som finansieringssystemet görs mer dynamiskt. Förändringen av självstyrelselagen kan genomföras oavsett genomförandet av landskaps- och vårdreformen. Grundlagsutskottet anger i sitt betänkande nr 12/2018 rd bl.a. följande:

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

> ”Ändringen av självstyrelselagen har enligt propositionen (s. 9—11) samband med landskaps- och vårdreformen. När propositionen överlämnades godkände statsrådet dessutom ett uttalande om att propositionen med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland bygger på beredningen av en totalreform av självstyrelselagen men också på ett rättsligt och samhälleligt behov att lösa de frågor som gäller Ålands finansiering med anknytning till vård- och landskapsreformen, även om en sådan lösning inte skulle vara godtagbar om den var separat. Genomförandet av vård- och landskapsreformen skapar enligt uttalandet alltså ett rättsligt och samhälleligt behov av den föreliggande propositionen.
>
> Grundlagsutskottet ser det som uppenbart att statsrådets uttalande är en ståndpunkt av politisk natur. Men uttalandet kan uppfattas som så att ändringen av självstyrelselagen bara ska ses som en biprodukt av ett behov av att stifta en vanlig lag (jfr GrUU 4/2018 rd, s. 4). Detta är enligt utskottet inte lämpligt. I fråga om grundlagen har utskottet påpekat att man inte får sätta igång med ändringsprojekt utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament (GrUB 4/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2006 rd, s. 2—3, GrUB 5/2005 rd, s. 2). Detsamma är relevant när det gäller ändringar i principiellt betydelsefulla grundläggande lösningar i självstyrelselagen för Åland.
>
> Förslaget till ändring av självstyrelselagen bygger enligt propositionen på den överenskommelse om den föreslagna regleringen av landskapet Ålands ekonomi som nåddes vid totalreformen av självstyrelselagen för Åland. Utskottet anser att ändringen uppenbarligen har beretts grundligt och på behörigt sätt med tanke på dess betydelse.”

Det ekonomiska utfallet av det föreslagna ekonomiska systemet har beräknats utgående från att mervärdesskatteintäkten i statsbudgeten till följd av landskaps- och vårdreformen skulle öka. Det att landskaps- och vårdreformen inte förverkligas i den tidigare föreslagna formen innebär att propositionens uttalade mål om höjning av grundfinansieringen inte uppnås. Däremot aktualiseras 3 mom. i propositionens övergångsbestämmelser i vilken följande anges:

> ”Avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ska ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt de bestämmelser i 47 § 2—4 mom. som gällde vid denna lags ikraftträdande eller om det annars finns vägande skäl för ändring innan lagen har trätt ikraft. På ändring av avräkningsgrunden tillämpas då de bestämmelser i 47 § 5 mom. som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.”

Detaljmotiveringen ger tydlig vägledning till vad parterna avsåg. I propositionen anges följande:

> ”Bestämmelsen om vägande skäl är avsedd att bli tillämplig i en situation där den till följd av landskaps- och vårdreformen uppskattade ökningen av mervärdesskatteintäkten i statsbudgeten på cirka 1,6 miljarder euro inte skulle realiseras eller om väsentliga avvikelser skett som påverkar avräkningsbeloppet och som inte beror på konjunkturläget. Bestämmelsen avser även och i vidare bemärkelse att garantera att den samsyn som råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering angående nivån på grundfinansieringen för självstyrelsens utgifter, uppnås i enlighet med beskrivningen under rubriken ”2 Propositionens konsekvenser” stycke 3.”

Eftersom landskaps- och vårdreformen uteblev förutsätter detta att avräkningsgrunden med stöd av övergångsbestämmelsen ändras så att den i propositionen avsedda förstärkningen av grundfinansieringen till landskapet Åland uppnås. Av propositionen framgår följande:

> "En för statsbudgeten kostnadsneutral övergång från det nuvarande avräkningssystemet till ett avräkningssystem som innefattar en s.k. skatteavräkning, hade inneburit att avräkningsgrundens storlek hade varit 0,42 procent. För att höja och samtidigt trygga grundfinansieringen för landskapet Åland har man stannat för att föreslå avräkningsgrundens storlek till 0,45 procent. Detta innebär på 2021 års nivå ett årligt tillägg för Åland om cirka 12 miljoner euro. Dessutom för en övergång från skattegottgörelse till skatteavräkning med sig en årlig ökning för Åland om 1—6 miljoner euro i jämförelse med det nuvarande systemet. Att den relativa befolkningsutvecklingen på Åland beaktas i det föreslagna ekonomiska systemet innebär framöver att en ökad eller minskad befolkningsmängd på Åland i förhållande till befolkningsmängden i Finland kommer att synas som en ökning eller minskning av det årliga avräkningsbeloppet. Med de senaste årens befolkningsutveckling som grund uppskattas bestämmelsen höja avräkningsbeloppet med cirka 0,5 miljoner euro årligen.
>
> De föreslagna ändringarna uppskattas höja budgetutgifterna för staten med totalt ungefär 17 miljoner euro på 2021 års nivå. Av ökningen avses cirka 14 miljoner direkt stärka landskapets ekonomi och 3 miljoner euro kompensera de åländska kommunerna för det samfundsskatteinkomstbortfall som uppstår i samband med sänkningen av samfundsskatteandelen vid landskaps- och vårdreformen. I slutet av den allmänna motiveringen till propositionen finns redogjort för vad det nämnda kompensationsbehovet grundar sig på. Ålands landskapsregering har under beredningen av propositionen framhållit att då en jämförelse görs på basis av det år för vilket avräkningen respektive skatteavräkningen verkställs, är utfallet mellan det nuvarande ekonomiska systemet och det avräkningssystem som föreslås det att landskapets grundfinansiering ökar med cirka 10 miljoner euro per år, beräknat på 2021 års nivå."

Ovan framgår att det som enligt landskapsregeringen innebär höjd grundfinansiering för landskapet Åland om ca 10 miljoner euro enligt finansministeriet innebär en höjning om ca 14 miljoner euro. För att den överenskomna och i propositionen beskrivna höjningen av grundfinansieringen ska uppnås måste avräkningsgrunden höjas till 0,47 procent. Den uteblivna förändringen av samfundsskatten påverkar inte utfallet för landskapets grundfinansiering.

Landskapsregeringens synpunkter på propositionen

Landskapsregeringen kan acceptera förslaget till nytt ekonomiskt system som ett resultat av flera kompromisser. Landskapsregeringen anser att grundfinansieringen egentligen borde höjas med ca 15 miljoner euro bl.a. med beaktande av den kraftiga förändringen av befolkningsrelationen som skett sedan den nuvarande självstyrelselagen antogs. I den politiska dialogen har landskapsregeringen accepterat att grundfinansieringen höjs på det i RP 320/2018 rd beskrivna sättet.

I och med att landskaps- och vårdreformen inte verkställs som planerat när ändringen av självstyrelselagen antogs i första behandling bortfaller en beräknad ökning av mervärdesskatteintäkterna i statsbudgeten om ca 1,6 miljarder euro. Bortfallet minskar i sin tur den beräknade avräkningen till landskapet som måste kompenseras genom en höjning av

avräkningsgrunden. Höjningen måste vara två punkter för att det ekonomiska utfallet av ändringen av självstyrelselagen ska bli det som avsågs då propositionen avläts till riksdagen. Ökningen av landskapets grundfinansiering med olika beräkningsgrunder framgår av tabellen nedan.

(miljoner euro, fasta 2017 års priser)					Preliminärt per 7.9.2019	Medeltal: 5 år
Avräkningsgrund ändrad självstyrelselag	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2014-2018**
Avräkningsgrund 0,45 % ger:	3,1	2,0	4,2	3,2	2,3	3,0
Avräkningsgrund 0,46 % ger:	6,8	5,8	7,9	7,0	6,3	6,8
Avräkningsgrund 0,47 % ger:	10,5	9,6	11,7	10,8	10,4	10,6

Eftersom mervärdesskatteintäkterna till följd av landskaps- och vårdreformen inte ökar på i propositionen avsett sätt måste avräkningsgrunden justeras i förhållande till avvikelsen, dvs till 0,47 procent. Med en sådan avräkningsgrund ökar självstyrelsens grundfinansiering på så sätt att det motsvarar avsikten i propositionen.

I det fall avräkningsgrunden inte justeras på ovan beskrivet sätt uppnås inte propositionens målsättningar och det kan till och med uppstå en situation att det nya systemet vissa år skulle generera en lägre finansiering för självstyrelsen än det nuvarande systemet. Det nya systemet med skatteavräkning och där bl.a. befolkningsrelationen matematiskt beaktas innebär därtill i någon mån en ökad ekonomisk risk för självstyrelsens finansiering.

Landskapsregeringen förväntar sig därmed att regeringen så snart som möjligt tillställer riksdagen en proposition som ändrar avräkningsgrundens storlek till 0,47 procent från och med den 1 januari 2021. Den höjning av avräkningsgrunden som avses i övergångsbestämmelsen måste ske från lagens ikraftträdande.

Om avräkningsgrunden därefter bör justeras på grund av förändringar i statsbokslutet finns det inbyggt i systemet hur sådana ändringar initieras och verkställs.

För att säkerställa lagtingets bifall till förslaget om lag om ändring av självstyrelselagen (VLF 2/2019 rd) förutsätts att grundlagsutskottet i sitt betänkande föreslår en kläm som hemställer om att regeringen ska överlåta en proposition till riksdagen om höjning av avräkningsgrunden till 0,47 procent från och med den 1 januari 2021.

Därigenom signalerar grundlagsutskottet och riksdagen till lagtinget att man accepterar höjningen av avräkningsgrunden till 0,47 procent så att lagtinget kan bedöma de korrekta ekonomiska konsekvenserna av lagstiftningen innan lagtinget tar ställning till ändringen av självstyrelselagen.

Landskapsregeringens slutsatser

Landskapsregeringen konstaterar att det varit en divergerande praxis vid ändring av självstyrelselagen huruvida lagtingets bifall behövs innan riksdagen efter nyval tar ställning till ett vilande lagförslag om ändring av självstyrelselagen. Med beaktande av behovet för lagtinget att kunna bedöma de korrekta ekonomiska konsekvenserna av lagstiftningen är det rimligt att riksdagen slutbehandlar lagförslaget innan lagtinget ger sitt bifall.

Landskapsregeringen betonar att förändringen av det ekonomiska systemet kräver den ökning av grundfinansieringen som regeringarna överenskom om och riksdagen godkände under förra mandatperioden. Detta är nödvändigt om intentionerna i RP 320/2018 rd ska kunna fullföljas.

Landskapsregeringen har även av det nytillträdda lagtinget fått besked om att en förutsättning för lagtingets bifall till ändringen av självstyrelselagen är att det är klarlagt att avräkningsgrunden höjs till 0,47 procent. Avräkningsgrunden ska gälla tills den första gången justeras på det sätt som anges i 47-48 §§ i det vilande lagförslaget. Landskapet Ålands uppfattning är således att det som förhandlades fram i samband med propositionens beredning ska fullföljas.

Tilltron till det föreslagna systemet i sig förutsätter att avräkningsgrunden justeras till 0,47 procent.

I det fall att grundlagsutskottet **inte** önskar fullfölja intentionerna i RP 320/2018 rd och därigenom omfatta en höjning av avräkningsgrunden som beskrivs ovan **bör grundlagsutskottet lämna lagförslaget obehandlat och därmed låta förslaget om lag om ändring av självstyrelselagen (VLF 2/2019 rd) förfalla.**

Landskapsregeringen förordar propositionen med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland och bedömer att lagtingets bifall till den föreslagna propositionen kan erhållas om

> riksdagen med en kläm hemställer om att regeringen under år 2020 med stöd av 3 mom. ikraftträdelse- och övergångsbestämmelsen i förslaget om lag om ändring av självstyrelselagen (VLF 2/2019 rd) avlåter en proposition om ändring av den avräkningsgrund som anges i 47 § 1 mom. till 0,47 procent från och med den 1 januari 2021.

Lantråd Katrin Sjögren

Vicelantråd Camilla Gunell

FÖR KÄNNEDOM: Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Justitieministeriet
Finansministeriet
Riksdagsledamot, Mats Löfström