Olli Mäenpää
22.10.2020

Till grundlagsutskottet

Regeringens proposition med förslag till ändring av avräkningsgrunden i självstyrelselagen för Åland (RP 19/2020 rd)

Avräkningsgrunden och ändring av den

Enligt 45 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland tillförs landskapet årligen, för att täcka utgifterna för självstyrelsen, av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning. Avräkningsbeloppet beräknas enligt 46 § så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna, med undantag för nya statslån, multipliceras med avräkningsgrunden. Avräkningsgrunden utgör således ett centralt element när grunden för landskapets självstyrelse och i synnerhet den ekonomiska grunden för självstyrelsen fastställs.

Enligt 47 § 1 mom. i den gällande lagen är avräkningsgrunden 0,45 procent. Enligt 47 § 1 mom. i lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland ska avräkningsgrunden vara 0,45 procent också från och med den 1 januari 2020. Avräkningsbeloppet omvandlas samtidigt till en avräkningsbas som är lägre än avräkningsbeloppet. Beräkningsmetoden ändras samtidigt så att avräkningsbasen enligt det 46 § 1 mom. i självstyrelselagen som träder i kraft den 1 januari 2021, multipliceras med avräkningsgrunden. Regeringen föreslår dessutom att avräkningsgrunden ändras till 0,47 procent.

Kriterier för ändring av avräkningsgrunden

Vid bedömningen av förslaget till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland påpekade grundlagsutskottet i sitt betänkande (GrUB 5/2019 rd) att de ekonomiska konsekvenserna av reformen i propositionen om lagförslaget (RP 320/2018 rd) hade bedömts med avseende på den landskaps- och vårdreform som då var aktuell. När lagförslagen om reformen hade förfallit, hade bedömningsläget delvis förändrats. Grundlagsutskottet föreslog därför att riksdagen samtidigt godkänner ett uttalande om ändring av avräkningsgrunden i självstyrelselagen, när den godkänner ändringen av självstyrelselagen.

Riksdagen godkände den 13 december 2019 den vilande propositionen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. Samtidigt godkände riksdagen följande uttalande, som grundlagsutskottet föreslog i betänkandet ovan:

> ”Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål lämnar en proposition om ändring av avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland till 0,47 procent från ingången av 2021.”

Ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland innehåller följande 3 mom.:

> ”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.”

Enligt motiveringen till den proposition som ledde till att denna ikraftträdandebestämmelse stiftades (RP 320/2018 rd, s. 20) är bestämmelsen ”om vägande skäl ... 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.”

Vid en bedömning av förutsättningarna för att tillämpa ikraftträdandebestämmelsen i ändringen av självstyrelselagen kan det konstateras att statens inkomster bedömdes öka kraftigt från och med 2021 till följd av landskaps- och vårdsreformen. Inkomstökningen beräknades vara drygt 14 miljarder euro årligen. På grund av de ökade inkomsterna till staten ansågs det också vara aktuellt att ändra avräkningsgrunden på motsvarande sätt till följd av reformen (RP 320/2018 rd, s. 11).

Lagförslagen om vård- och landskapsreformen förföll och statens skatteinkomster har därför inte ökat på det sätt som regeringen utgick från i motiveringen till reformen och i motiveringen till lagförslaget om ändring av självstyrelselagen. Följaktligen ökar inte mervärdesskatteintäkterna med cirka 1,6 miljarder euro som det uppskattats i statsbudgeten. Även i övrigt har det faktum att lagförslagen förfallit orsakat betydande avvikelser från den förväntade utvecklingen av statens inkomster som gör att inkomsterna minskar och som påverkar avräkningsbeloppet utan att vara kopplade till konjunkturläget.

Ett sådant vägande skäl för att ändra avräkningsgrunden som avses i ikraftträdandebestämmelsen kan i detta läge anses vara att den betydande ökning av statens skatteinkomster som inverkar på avräkningsbeloppet inte har skett eftersom lagförslagen har förfallit. Detta beror inte på konjunkturläget utan på betydande avgöranden som fattats med stöd av rikets lagstiftningsbehörighet. Dessutom har beloppet av den avräkningsbas som är föremål för avräkningsgrunden i viss mån minskats genom en ändring av självstyrelselagen. Den föreslagna ändringen av avräkningsgrunden anpassar på ett motiverat och proportionerligt sätt grunderna för landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse till dessa ändringar.

I detta avseende kan det dessutom konstateras att grundlagsutskottet har ansett det, vid en bedömning av principiellt viktiga grundläggande lösningar vad gäller självstyrelselagen för Åland, vara av relevans att man inte ska sätta igång med ändringsprojekt utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar grundlösningarnas stabilitet i självstyrelselagen eller självstyrelselagens funktion som stats- och rättsordningens fundament (GrUB 12/2018 rd, s. 3). Förslaget om ändring av avräkningsgrunden kan inte anses grunda sig på dagspolitiska scenarier och kan inte heller anses försämra grunderna för landskapets ekonomiska självstyrelse.

Formella förutsättningar för ändring av avräkningsgrunden

Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland gäller enligt 75 § i grundlagen det som särskilt bestäms i självstyrelselagen. I 69 § i självstyrelselagen föreskrivs det att självstyrelselagen inte kan ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget och att avvikelse från den heller inte kan göras på något annat sätt.

Enligt 47 § 5 mom. i självstyrelselagen tillämpas dock inte detta förfarande på ändring av självstyrelselagen vid ändring av avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. i självstyrelselagen. Däremot stadgas det om ändring av avräkningsgrunden i rikslag med lagtingets bifall.

Enligt den proposition som utmynnade i att självstyrelselagen för Åland stiftades ändras avräkningsgrunden antingen permanent eller endast för vissa år (RP 73/1990 rd). Följaktligen är det också möjligt att göra en temporär ändring av avräkningsgrunden.

Enligt 48 § 2 mom. i självstyrelselagen, som träder i kraft den 1 januari 2021, ska finansministeriet och landskapsregeringen minst vart tredje år göra en bedömning av om det föreligger grunder enligt 47 § 2–4 mom. för att ändra avräkningsgrunden. Det nya förfarandet gör det möjligt att regelbundet göra en bedömning av behovet att ändra avräkningsgrunden.

I 47 § 2–4 mom. föreskrivs det om de situationer när avräkningsgrunden ska ändras. Avräkningsgrunden ska enligt 2 mom. ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Bestämmelser om grunderna för höjning av avräkningsgrunden finns i 3 mom. och bestämmelser om grunderna för sänkning av avräkningsgrunden ingår i 4 mom.

Bestämmelser om grunderna för ändring av avräkningsgrunden finns dessutom i den ovan nämnda ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av självstyrelselagen. Ikraftträdandebestämmelsen kom till i samband med ändringen av självstyrelselagen i den lagstiftningsordning som är föreskriven för självstyrelselagen. Sakliga förutsättningar för tillämpning av 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreligger på ovan anförda grunder. Det kan således anses finnas en i självstyrelselagen föreskriven grund för att ändra avräkningsgrunden.

Ålands lagting har gett sitt samtycke till att avräkningsgrunden ändras till 0,47 procent. Detta kan också ses som en bekräftelse på den samsyn som råder mellan riket och landskapet angående nivån på grundfinansieringen för självstyrelsens utgifter. Avräkningsgrunden kan ändras på det sätt som nu föreslås genom en rikslag. Lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 72 § i grundlagen.