

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet

Allmänna byrån, Rk1

Närvarande
KS - CG - MP -NF – MN

Frånvarande
TA - VW

Justerat
Omedelbart

Ordförande
L a n t r å d
Katrín Sjögren

Föredragande
Viceantråd
Camilla Gunell

Protokollförare
Förvaltnings- och
utvecklingschef
Dan E Eriksson

.....

.....

.....

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 21

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag
om ändring av självstyrelselagen för Åland.

ÅLR 2018/9090

103 Rk1

Landskapsregeringen beslöt tillstålla justitieministeriet utlåtande
enligt **bilaga 1**.

Bilaga 1

Justitieministeriet
justitieministeriet@om.fi
Janina.groop-bondestam@om.fi

Hänvisning

Kontaktperson

Ärende

REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING AV SJÄLVSTYRELSELAGEN FÖR ÅLAND

Bakgrund

Statsrådet tillsatte den 19 september 2013 en kommitté under ledning av president Tarja Halonen för att modernisera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Uppdraget innefattade bl.a. att föreslå sådana ändringar av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen som motiveras av samhällsutvecklingen och utarbeta förslag till en modern lagstiftning om självstyrelsen och föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen.

Kommittén framlade sitt förslag i juni 2017 i form av ett förslag till regeringsproposition. Justitieministeriet bedömde dock att förslaget inte kunde föras vidare utan fordrade bearbetning och revidering. Den 14 december tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp på hög nivå för den fortsatta beredningen. Arbetsgruppen avlämnade en rapport den 13 april 2018 med förslag till riktlinjer för behandlingen på politisk nivå av frågor i anslutning till den fortsatta beredningen. Trots rapporten har inte de politiska frågor som rapporten pekar på kunnat lösas och det har visat sig att beredningen inte kan slutföras så att en totalrevision av självstyrelselagen kan föras till riksdagen under dess nuvarande mandatperiod. I denna situation har enighet mellan rikets och landskapets politiska representanter nåtts om att i detta skede gå in för att revidera de ekonomiska stadgandena i den nuvarande självstyrelselagen och slutföra totalrevisionen under kommande mandatperioder.

I riket har under flera år pågått en beredning av en omfattande förvaltningsreform som berör främst hälso- och sjukvården, införande av en landskapsförvaltning samt en betydande revidering av beskattningen. Beredningen av reformen har enligt landskapsregeringens uppfattning inte tagit tillräcklig hänsyn till vare sig självstyrelselagens karaktär av grundlag eller hur den är utformad. Riksdagen kan inte ensidigt lagstifta så att självstyrelselagens funktion och mekanismer sätts ur spel. Självstyrelselagen är således ingen lag som förväntas behöva ändras till följd av reformer i riket eller landskapet. För att hitta en lösning på

problemen i samband med den här avsedda reformen föreslog landskapsregeringen tidigt tillsättande av en gemensam opartisk utredare, vilket dock inte i något skede funnit gehör. De problem som riksreformen förorsakar i förhållande till självstyrelselagens ekonomiska mekanismer är fortfarande olösta men beaktas i det förslag till ändring av självstyrelselagen som nu föreligger.

Landskapsregeringen har ett flertal gånger konstaterat, liksom f.ö. i den gemensamma s.k. Turunen – Eriksson utredningen, att det nuvarande ekonomiska systemet innebär, efter de ändringar som i ett mycket sent skede gjordes i propositionen till den nuvarande självstyrelselagen, att en ”pattsituation” uppstått eftersom ingendera parten förfogar över en ändring av avräkningsgrunden och den andra parten kan blockera även helt motiverade ändringar av denna. Detta är en av anledningarna till att avräkningsgrunden inte har ändrats en enda gång sedan självstyrelselagen antogs. Denna helt fundamentala brist åtgärdas inte genom det nu framlagda systemet. Landskapsregeringen anser, som redan torde vara bekant, att Ålandsdelegationen bör ges i uppgift att besluta om ändring av avräkningsgrunden.

Landskapsregeringens synpunkter på förslaget

Den ändring av självstyrelselagen som nu föreslås gör att det ekonomiska systemet i självstyrelselagen blir mer ändamålsenligt och medför en viss förstärkning av autonomi.

Avräkningssystemet föreslås beakta befolkningsförändringarna och skatteavräkningssystemet sätter landskapet Åland i en ställning som liknar en skattetagares ställning. Systemet för ändring av avräkningsgrunden föreslås därtill något justerat så att Ålandsdelegationen får en förslagsrätt vad avser förändringar.

Mot bakgrund av det som anges i inledningen ovan, ingick landskapets och statsrådets företrädare överenskommelsen om att ändra självstyrelselagens ekonomibestämmelser, sådana de förelåg vid den tidpunkt då överenskommelsen ingicks dvs med en avräkningsgrund om 0,45 procent, varvid uttryckligen konstaterades att grundfinansieringen ska höjas med 10 miljoner euro.

Under den dryga vecka som beredningen av den nu aktuella propositionen pågått har finansministeriets kalkylunderlag ändrats ett flertal gånger och föranlett ministeriet att ändra förslaget till avräkningsgrund. Förslaget till proposition utgår nu från en avräkningsgrund om 0,44 procent.

För att klarlägga förändringens faktiska ekonomiska effekter måste utfallet i det nya systemet för år 2021 jämföras med ett beräknat utfall enligt det nuvarande systemet för samma år. Med utfallet för år 2021 i det nya systemet avses avräkningen beräknat på statsbokslutet för år 2021 samt skatteavräkningen beräknad på debiteringen för skatteår 2021. På motsvarande sätt används statsbokslutet för år 2021 respektive debiteringen för skatteår 2021 för att kalkylera ett jämförelsevärde enligt det nuvarande systemet. På detta sätt blir beräkningen oberoende av hur överföringarna tidsmässigt budgeteras och utbetalningar verkställs. Utfallet jämförs således per basår, dvs att utfallet i det nya systemet för år 2021 jämförs med ett beräknat utfall enligt det nuvarande systemet. Alla faktiska data som behövs i nuvarande system kommer inte att finnas år 2021 om landskaps- och vårdreformen genomförs.

Förvärvsinkomstbeskattningen ändras och ett Ålandsavdrag införs, vilket måste tas hänsyn till vid kalkyleringen av jämförelsevärdet av en fiktiv skattegottgörelse som behövs i en jämförelse mellan systemen. Höjningen av den statliga andelen av samfundsskatten till följd av landskaps- och vårdreformen ska inte påverka landskapets grundfinansiering eftersom motsvarande belopp kanaliseras vidare till kommunerna.

Landskapsregeringen kan konstatera att det nya systemet med en avräkningsgrund på 0,44 procent beräknas ge ca 6,8 miljoner euro i faktiskt ökad grundfinansiering. Den i den politiska överenskommelsen förutsatta avräkningsgrunden om 0,45 procent skulle ge 10,9 miljoner euro från år 2021 beräknat på basår och finansministeriets kalkylunderlag. Beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna av propositionen förutsätter således att avräkningsgrunden är 0,45 procent.

Landskapets behov av höjd grundfinansiering har uppskattats till ca 15 miljoner euro, vilket landskapsregeringen vid upprepade tillfällen beskrivit för statens företrädare. I den politiska dialogen har landskapsregeringen trots allt accepterat en höjd grundfinansiering uppgående till 10 miljoner euro. År 2016 hade Ålands andel av Finlands befolkning stigit till 0,53 procent från att ha varit 0,49 procent i början av år 1993 då nuvarande ekonomiska system trädde ikraft. Om ett antal år förutspås Åland dessutom ha Europas äldsta befolkning. Avräkningssystemet av idag är inte anpassat till befolkningsförändringar, vilket skapat ett allt mer uppdämt behov av höjd grundfinansiering. Utöver befolkningstillväxten bör grundfinansieringen höjas med beaktande av kostnader föranledda av EU-anslutningen, ökade krav till följd av nya EU-regleringar och behovet av digitalisering, där Åland har proportionellt sett betydligt högre kostnader än Finland i övrigt, samt förskjutningen av kostnadsansvar i fråga om jordbrukspolitiken.

Landskapsregeringen hedrar den politiska överenskommelsen som ingåtts och utgår från att avräkningsgrunden anges vara 0,45 procent i förslaget så att det nya systemet ger 10 miljoner euro i höjd grundfinansiering utgående från beräkningen ovan.

Övergångsbestämmelsen om förändring av avräkningsgrundens storlek måste förtydligas. Utgående från denna övergångsbestämmelse beaktas förändringar i statsbokslutets grunder innan lagändringen. Bestämmelsen avser 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 utfallet av vård- och landskapsreformen inte är känd förrän lagändringen trätt ikraft måste justeringen av avräkningsgrunden från lagändringens ikraftträdande ske i samband med den första bedömningen enligt 48 §. Bedömningen bör ske utgående från det faktiska utfallet för basåret 2021. Bifogat finns ett förslag till ändrade övergångsbestämmelser som beaktar detta.

Särskilt vid övergången till det nya systemet vore det lämpligt att en utomstående part, såsom Ålandsdelegationen, skulle fastställa den avräkningsgrund som ska tillämpas från år 2021 och framåt.

Slutsatser

Landskapsregeringen konstaterar sammanfattningsvis:

- Att det nu föreslagna ekonomiska systemet är en förbättring i förhållande till det nuvarande systemet.
- Att förslaget till sitt ekonomiska utfall med en avräkningsgrund om 0,44 procent inte motsvarar det som politiskt överenskommits.
- Att någon proposition inte kan avlämnas innan regeringarna har uppnått enighet om utformning och innehåll.

En ändring av självstyrelselagen förutsätter enighet mellan riksdagen och lagtinget.

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Camilla Gunell

BILAGA: Förslag till övergångsbestämmelse

FÖR KÄNNEDOM: Ålands lagting,
självstyrelsepolitiska nämnden

Statsminister Juha Sipilä
Ålandsminister Anne Berner
Finansminister Petteri Orpo
Riksdagsledamoten Mats Löfström
Statssekreterare Martti Hetemäki

Förslag till övergångsbestämmelse (ändrade bestämmelser i 3 och 4 mom.)

DETALJMOTIVERING

2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser för landskapet Ålands ekonomi

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

I ikraftträdelsebestämmelsen föreslås ingå en bestämmelse i *1 mom.* om lagens ikraftträdelse samt bestämmelser som möjliggör beaktande av ändringar i grunderna för statsbokslutet innan lagen träder ikraft. Avsikten med sistnämnda bestämmelse är att tydligt reglera övergången mellan de nuvarande och de nya ekonomibestämmelserna i 7 kap. om landskapet Ålands ekonomi.

I paragrafens *2 mom.* föreslås att avräkning enligt den äldre 45 § verkställs sista gången för året innan denna lag träder i kraft, varvid den avräkning som baserar sig på år 2020 års bokslut verkställs i slutet av år 2021.

I *3 mom.* föreslås att avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ska ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt det äldre 47 § 2-4 mom. självstyrelselagen innan denna lag har trätt ikraft. Bestämmelsen i 4 mom. kan även beaktas utgående från prognoser om statsbokslutets intäkter för år 2021 vid en ändring innan lagen trätt ikraft.

Avräkningsgrundens storlek har vid beredningen av propositionen föreslagits utgående från det som är känt om konsekvenserna av landskaps- och vårdreformen på utfallet i statsbokslutet. I *4 mom.* finns därför en bestämmelse om vägande skäl som speciellt föreslås ta sikte på en situation där den till följd av landskaps- och vårdreformen uppskattade ökningen av mervärdesskatteintäkten i statsbudgeten på cirka 1,4 miljarder euro inte skulle realiseras eller om väsentliga avvikelser skett som påverkar avräkningsbeloppet och som inte beror på konjunkturen. Bestämmelsen avser även och i vidare bemärkelse att garantera att den samsyn som råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering om att nivån på grundfinansieringen för självstyrelsen ska höjas med 10 miljoner euro beräknat på utfallet för år 2021. Med utfallet för år 2021 i det nya systemet avses avräkningen beräknat på statsbokslutet för år 2021 samt skatteavräkningen beräknad på debiteringen för skatteår 2021. På motsvarande sätt används statsbokslutet för år 2021 respektive debiteringen för skatteår 2021 för att kalkylera ett jämförelsevärde enligt det nuvarande systemet. Alla faktiska data som behövs i nuvarande system kommer inte att finnas år 2021 om landskaps- och vårdreformen genomförs. Förvärvsinkomstbeskattningen ändras och ett Ålandsavdrag införs, vilket måste tas hänsyn till vid kalkyleringen av jämförelsevärdet av en fiktiv skattegottgörelse som behövs i en jämförelse mellan systemen. Höjningen av den statliga andelen av samfundsskatten till följd av landskaps- och vårdreformen ska inte påverka landskapets grundfinansiering. På detta sätt blir beräkningen oberoende av hur överföringarna tidsmässigt budgeteras och utbetalningar verkställs. Utfallet jämförs således per basår, dvs att utfallet i det nya systemet för år 2021 jämförs med ett beräknat utfall enligt det nuvarande systemet.

Syftet med *4 mom.* är att kunna förverkliga höjningen av grundfinansieringen på avsett sätt. Vid denna första bedömning av avräkningsgrunden tillämpas 48 §. Momentet tar sikte på att avräkningsgrunden kan justeras när de slutliga beräkningsunderlagen för år 2021 är kända vilket i praktiken innebär slutet av år 2022 eller början av år 2023. En lag om ändring av avräkningsgrunden ska i så fall tillämpas för år 2021 och därefter.

I paragrafens *5 mom.* regleras frågan om att extra anslag som anhängiggjorts innan lagen träder ikraft, beviljas med stöd av den nuvarande självstyrelselagen.

Av paragrafens *6 mom.* följer att skattegottgörelserna för åren 2019 och 2020 verkställs efter att ändringslagen trätt ikraft på basen av de tidigare bestämmelserna i 49 §.

Det föreslås i *7 mom.* att särskilda bidrag som hänför sig till åren innan ändringslagen trädde ikraft verkställs i enlighet med nuvarande 51 §.

I *8 mom.* föreslås att beslut om förskott på avräkningsbelopp och skatteavräkning för det året lagen träder ikraft fattas innan denna lag träder ikraft

IKRAFTTRÄDELSE OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSE (Paragraftext)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Avräkning enligt den äldre bestämmelsen i 45 § verkställs sista gången för året före ikraftträdandet av denna lag.

Avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ska ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt de äldre bestämmelserna i 47 § 2—4 mom innan lagen har trätt ikraft. På ändring av avräkningsgrunden tillämpas förfarandet i den äldre bestämmelsen i 47 § 5 mom.

Avräkningsgrunden enligt 47 § 1 mom. ska även ändras om det finns vägande skäl för ändring i samband med den bedömning som första gången görs enligt 48 §. En lag om ändring av avräkningsgrunden i enlighet med detta moment ska bestämmas bli tillämplig från och med den 1 januari 2021.

En framställning om extra anslag enligt den äldre bestämmelsen i 48 § som gjorts före ikraftträdandet av denna lag, beviljas i enlighet med den äldre lagen.

Skattegottgörelse enligt den äldre bestämmelsen i 49 § utbetalas ännu för skatteåren före ikraftträdandet av denna lag.

Särskilda bidrag enligt den äldre bestämmelsen i 51 § kan sökas för utgifter som hänför sig till året före ikraftträdandet av denna lag.

Beslut om förskott på avräkningsbelopp och skatteavräkning för det år då lagen träder ikraft kan fattas innan lagen träder ikraft.

