|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| LSvapen | 5x5px | | |
| Ålands lagting | UTLÅTANDE nr 1/2019-2020 | |
|  | Datum |  |
| Självstyrelsepolitiska nämnden | 2020-02-06 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande

Republikens presidents framställning till Ålands lagting med anledning av Riksdagens svar rörande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland

* Republikens presidents framställning RP 1/2019-2020

INNEHÅLL

[Bakgrund 1](#_Toc31879383)

[Innehållet i förslaget till ändring av självstyrelselagen 1](#_Toc31879384)

[44 § Ekonomisk självstyrelse 2](#_Toc31879385)

[45 § Årliga återföringar 2](#_Toc31879386)

[46 § Avräkningen 2](#_Toc31879387)

[47 § Avräkningsgrunden och ändring av den 3](#_Toc31879388)

[48 § Förfarande för ändring av avräkningsgrunden 5](#_Toc31879389)

[49 § Skatteavräkningen 5](#_Toc31879390)

[50 och 51 §§ Extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden 6](#_Toc31879391)

[56 § Ålandsdelegationens uppgifter 6](#_Toc31879392)

[ÅSUBs stresstester 6](#_Toc31879393)

[Avräkningsgrundens storlek 7](#_Toc31879394)

[Framtida ändringar av avräkningsgrunden 8](#_Toc31879395)

[En totalrevision 9](#_Toc31879396)

[Sammanfattande synpunkter 9](#_Toc31879397)

[Ärendets behandling 10](#_Toc31879398)

[Nämndens förslag 10](#_Toc31879399)

Bakgrund

Lag- och kulturutskottet har i ett brev av den 18 november 2019 inbegärt ett utlåtande från självstyrelsepolitiska nämnden över republikens presidents framställning till Ålands lagting med anledning av riksdagens svar rörande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd). Nämnden har i sitt utlåtande koncentrerat sig på de materiella bestämmelserna och konsekvenserna av dem och anför följande:

Innehållet i förslaget till ändring av självstyrelselagen

I lagförslaget föreslås att bestämmelserna i kapitel 7 om landskapet Ålands ekonomi förnyas så att det blir flexiblare. Det nya ekonomiska systemet bygger på det nuvarande avräkningssystemet, men skattegottgörelsen i gällande självstyrelselag ersätts av en skatteavräkning genom vilken en del av de skatter som staten uppbär på Åland återförs till landskapsregeringen. De skatter som återförs är de på Åland debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatternas och källskattens som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskattens, tonnageskattens samt därtill den på Åland betalda lotteriskattens belopp.

I kapitel 7, som föreslås byta namn från ”Landskapets ekonomi” till ”Landskapet Ålands ekonomi”, föreslås ändringar av 44 – 51 §§ samt 56 § för vilka redogörs nedan. Nämndens synpunkter anges i kursiverad text.

44 § Ekonomisk självstyrelse

Enligt paragrafens första moment har landskapet Åland ekonomisk självstyrelse på det sätt som anges i lagen. Bestämmelsen betecknas i propositionen som en allmän intentionsbestämmelse om den ekonomiska självstyrelsen för landskapet Åland och i propositionen anges att med den ekonomiska självstyrelsen följer ett kostnadsansvar för självstyrelsens uppgifter. Vidare anges att det ekonomiska systemet ska ge landskapet ekonomisk trygghet att sköta självstyrelsens uppgifter.

I paragrafens 2 mom. föreslås i likhet med 44 § 1 mom. i nuvarande självstyrelselag, att lagtinget antar den årliga budgeten för landskapet Åland. Här föreslås en smärre terminologisk ändring från ”fastställa” budgeten till att ”anta” den. Lagtinget har fri budgeteringsrätt och liksom i nuläget ska närmare bestämmelser om budgeten utfärdas genom landskapslag. I likhet med lagtingets nuvarande befogenheter innefattar behörigheten även rätten att bilda fonder, som inte redovisas i budgeten.  Landskapet Åland har liksom tidigare rätt att uppta lån samt emittera obligationslån.

Självstyrelsepolitiska nämnden noterar att det i propositionen anges att med den ekonomiska självstyrelsen följer ett kostnadsansvar för självstyrelsens uppgifter. Nämndens principiella synpunkt är att det med ansvar borde följa befogenheter och noterar att så inte är fallet i fråga om Ålands ekonomi eftersom den ekonomiska självstyrelsen inte står i proportion till kostnadsansvaret. Dessutom kommer det nya ekonomiska systemet att för Ålands del innebära ett ökat risktagande vilket inte heller kompenseras med ökade befogenheter.

Nämnden har i övrigt inga invändningar mot förslaget i paragrafen.

45 § Årliga återföringar

Enligt paragrafen återförs till Åland årligen av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning (*avräkningsbeloppet*) samt en *skatteavräkning*, för att täcka utgifterna för självstyrelsen.

Bestämmelsen om avräkningsbeloppet är likartad i nuvarande 45 § och dessutom föreslås en skatteavräkning som är avsedd att utgöra den andra viktiga finansieringskällan i avräkningssystemet. Avräkningsbeloppet och skatteavräkningen ska tillsammans under normala förhållanden täcka självstyrelsens finansieringsbehov.

Det ekonomiska systemet föreslås vara konstruerat så att alla statliga inkomster antingen ska omfattas av avräkningen (46 §) eller av skatteavräkningen (49 §). Undantaget är rundradioskatten och nya statslån som är de enda statliga inkomsterna som inte föreslås bli beaktade i det ekonomiska systemet.

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar med tillfredsställelse att begreppet ”årliga återföringar ” används i lagen. Begreppet är ägnat att i större utsträckning tydliggöra att det handlar om en återbetalning av den skatt som ålänningarna har betalat till staten i jämförelse med gällande självstyrelselag där det talas om att landskapet årligen ”tillförs” ett belopp av statsmedel vilket kan ge intryck av att det skulle handla om någon form av bidrag istället för en återbetalning.

46 § Avräkningen

Avräkningsbeloppet beräknas utifrån inkomsterna i statsbokslutet med undantag för skatten på förvärvs- och kapitalinkomster, rundradioskatten och källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten, lotteriskatten samt nya statslån. De olika skatteslagen förtydligas i propositionen genom hänvisningar till olika moment i statsbudgeten. Beräkningsgrunden kallas i lagförslaget *avräkningsbas*.

Vid beräkningen av avräkningsbeloppet ska dessutom enligt en ny bestämmelse, hälften av förändringen i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finlands befolkningstal beaktas. Motivet till bestämmelsen är att det ekonomiska systemet ska säkerställa självstyrelsens behov och att de kostnader detta medför är volymberoende. Ålands kostnader stiger nämligen då antalet invånare på Åland ökar och fler individer ska få sjukvård, antalet elever i utbildningsväsendet ökar o.s.v. Kostnaderna stiger dock enligt propositionen inte i direkt proportion till antalet individer, eftersom de fasta och gemensamma kostnaderna kan bäras av flera. Av motsvarande skäl minskar inte heller självstyrelsens kostnader i proportion till befolkningsminskningen, eftersom de fasta kostnaderna ska fördelas på färre individer. För beräkning av befolkningsförändringen finns en koefficient som höjer eller sänker avräkningsbeloppet.

En nyhet i lagförslaget är att det föreslås inskrivet att förskotten av avräkningen ska bli månatliga.

Självstyrelsepolitiska nämnden finner det positivt att befolkningstalet föreslås beaktas vid beräkningen av avräkningsbeloppet och att det ska ske på ett matematiskt sätt utan behovsprövning. Bestämmelsen välkomnas mot bakgrund av att Ålands andel av de statliga inkomstskatterna har överstigit Ålands befolkningsandel under hela den tid som det nuvarande ekonomiska systemet varit i kraft. Från åländsk sida har det länge ansetts att befolkningsökningen skulle utgöra en grund för en höjning av avräkningsgrunden redan enligt gällande självstyrelselag men detta har i praktiken inte visat sig vara möjligt.

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar att förslaget att enbart hälften av förändringen i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finlands befolkningstal ska beaktas, är resultatet av en kompromiss. Noteras bör att enbart befolkningsutvecklingen efter den 31 december 2020 räknas varför den betydande befolkningsutveckling som skett efter att nuvarande självstyrelselag trädde i kraft dessvärre inte inverkar.

Nämnden noterar också att befolkningsutvecklingen enbart har återverkan på avräkningsbeloppet som i sin tur beräknas utifrån inkomsterna i statsbokslutet med undantag för skatten på framför allt förvärvs- och kapitalinkomsterna. Det är med andra ord inverkan av de statens inkomstslag som inte beaktats i skatteavräkningen, t.ex. den indirekta beskattningen, nya statliga lån och rundradioskatten, som via avräkningen påverkas av den relativa befolkningsutvecklingen.

47 § Avräkningsgrunden och ändring av den

Avräkningsgrunden föreslås vara 0,45 procent då ändringslagen träder ikraft. Självstyrelsepolitiska nämnden återkommer till detta senare under rubriken ”Avräkningsgrundens storlek”.

Paragrafen reglerar även de situationer då grunderna för statsbokslutet genomgår sådana ändringar som inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Varje sådan ändring i statsbudgeten prövas utifrån vilken påverkan den medför på Ålands ekonomi. I propositionen anges att för att en ändring ska vara befogad, bör någon av grunderna för bokslutets struktur förändras. Avräkningsbeloppet ska dock inte påverkas av tekniska förändringar av statsbokslutet.

En ändring anses befogad först då den påverkar avräkningsgrundens andra decimal men även mindre ändringar bör beaktas om de under en längre tid var för sig eller sammantaget lett till förändringar i jämförelse med de förhållanden som var rådande då lagen antogs eller då avräkningsgrunden senast ändrades.

I bestämmelsen exemplifieras de strukturella ändringar som avses. Som exempel anges sektoriella överföringar mellan statsbudgeten och externa fonder, förändringar i uppgiftsfördelningen mellan staten och övriga delar av den offentliga ekonomin som inte har motsvarande effekt på Åland, bolagisering av statlig verksamhet samt förändringar i det sätt på vilket inkomsterna i statsbokslutet redovisas. En strukturell ändring av statsbokslutet kan även vara arrangemang som innebär att inkomster vilka tidigare utgjort budgetinkomster kanaliseras förbi budgetekonomin för att återinvesteras eller användas för åtaganden som tidigare belastat budgetekonomin. Bedömningen av huruvida en ändring är strukturell görs med beaktande av att avräkningsgrunden är ett tekniskt relationstal.

Variationen mellan statens olika inkomstgruppers inbördes relationer föranleder inte i sig en ändring. Avräkningsgrunden ska inte heller ändras då det sker förskjutningar mellan olika skatteslag eller inkomstposter i statsbudgeten om de inte resulterar i väsentliga förskjutningar mellan de skatter som ingår i skatteavräkningen och de som ingår i avräkningsbasen.

Paragrafen reglerar också de situationer där avräkningsgrunden ska höjas på grund av att landskapet Ålands faktiska utgifter ökar till exempel genom att ny lagstiftningsbehörighet som avses i 29 § 1 mom. har överförts till landskapet. Avräkningsgrunden ska också höjas om Ålands landskapsregering övertar förvaltningsuppgifter av rikets myndigheter om landskapsregeringen kan hänvisa till sådana höjda utgifter som inte förutsätts ingå i ett normalt avräkningsbelopp.

Avräkningsgrunden ska även höjas om skötseln av självstyrelsens uppgifter och därmed förverkligandet av självstyrelsens syften föranleder väsentliga tilläggskostnader. Utgångspunkten för bestämmelsen är de grundförpliktelser till vilka Finland har förbundit sig i Ålandsöverenskommelsen, nämligen bevarandet av befolkningens språk, kultur och lokala traditioner. Av detta följer statsmaktens skyldighet att bekosta eller vidta nödvändiga åtgärder i den händelse att självstyrelsens centrala målsättning äventyras.

Avräkningsgrunden ska också höjas om landskapet belastas med sådana nya utgifter eller utgiftsökningar som inte har förutsetts vid ikraftträdandet för 1991 års självstyrelselag. Som exempel kan nämnas utgifter som grundar sig på en riksomfattande förpliktelse till följd av att landskapets myndigheter med stöd av självstyrelselagen sköter vissa förvaltningsuppgifter som hör till rikets behörighet. Dessutom kan det röra sig om utgifter till vilka Åland förpliktas av en internationell eller EU-rättslig förpliktelse och vilka inte regleras på annat sätt. Avsikten är att punkten även ska avse förpliktelser och utgifter vilka inte bekostas på annat sätt.

Avräkningsgrunden ska sänkas om förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapsmyndigheterna har överförts till riket och landskapets utgifter av denna anledning har minskat t.ex. då en nationell myndighet med stöd av överenskommelseförordning sköter förvaltningsuppdrag som ankommer på någon av landskapet Ålands myndigheter. Nedsättningen beräknas utifrån samma grunder som ökningar.

Självstyrelsepolitiska nämnden anför synpunkter på avräkningsgrundens storlek nedan men finner det positivt att reglerna för ändring av avräkningsgrunden förtydligas. Erfarenheterna visar nämligen att bestämmelserna om ändring av avräkningsgrunden i gällande självstyrelselags 47 § i praktiken inte har fungerat eftersom någon höjning av avräkningsgrunden inte skett sedan självstyrelselagen trädde i kraft den 1 januari 1993 trots att det enligt åländsk mening hade funnits flera skäl till en justering. Nämnden utgår från att de tydligare kriterierna för ändring av avräkningsgrunden i kombination med den förändrade procedur som anges i 48 §, ska leda till ökade möjligheter till en höjning av avräkningsgrunden då behov föreligger. Nämnden konstaterar att detta förutsätter en fungerande samverkan mellan regeringarna och dess förvaltningar.

Självstyrelsepolitiska nämnden välkomnar bestämmelsen om att avräkningsgrunden även ska höjas om skötseln av självstyrelsens uppgifter och därmed förverkligandet av självstyrelsens syften föranleder väsentliga tilläggskostnader men utgår från att den språkliga eller övriga utvecklingen i hela landet inte ska bli sådan att det blir nödvändigt att förverkliga bestämmelsen.

48 § Förfarande för ändring av avräkningsgrunden

Ändringar av avräkningsgrunden utfärdas liksom enligt gällande självstyrelselag, genom rikslag med lagtingets samtycke. Nytt är att finansministeriet och landskapsregeringen minst vart tredje år ska göra en bedömning av om det finns orsak att ändra avräkningsgrunden och ge sitt förslag till Ålandsdelegationen. Om den ena parten begär att en bedömning ska göras tidigare än efter tre år, ska den andra parten inom skälig tid medverka till att ett förslag lämnas till Ålandsdelegationen. Efter en bedömning ger delegationen sitt förslag för ändring av avräkningsgrunden till statsrådet som ger sitt lagförslag, som baserar sig på delegationens förslag, till riksdagen.

Självstyrelsepolitiska nämnden välkomnar den återkommande bedömningen av behovet av ändring av avräkningsgrunden mot bakgrund av att bestämmelserna om ändring av avräkningsgrunden i gällande självstyrelselags 47 § i praktiken inte har visat sig fungera.

Nämnden konstaterar att man från åländsk sida ursprungligen hade önskat att beslutet om ändring av avräkningsgrunden skulle fattas av Ålandsdelegationen men att man från riket sida anfört att detta inte är möjligt med beaktande av riksdagens budgetmakt. Det har dock från rikets sida framförts att avsikten är att statsrådet i praktiken alltid följer Ålandsdelegationens rekommendationer. Nämnden förutsätter att detta löfte ska efterlevas i praktiken.

49 § Skatteavräkningen

Enligt paragrafen ska i skatteavräkning årligen beloppen av vissa skatter som uppburits på Åland, återföras till landskapets budget. De skatter som ska återföras är de statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten. Dessutom återförs årligen av statsmedel den på Åland betalda lotteriskattens belopp.

Skatteavräkningen föreslås ersätta den nuvarande skattegottgörelsen som infördes för att i viss mån kompensera det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning. Samma argument gäller den skatteavräkning som nu föreslås.

I systemet finns också en form av trygghetsklausul med en självrisk. Om det sammanlagda beloppet av den debiterade samfundsskatten och kapitalinkomstskatten, med mer än 10 procent, understiger motsvarande belopp som skulle ha allokerats till landskapet Åland via avräkningen, tillkommer mellanskillnaden landskapet. Den föreslagna bestämmelsen refererar till en situation där nivån på samfundsskatteintäkten och kapitalinkomstskatteintäkten fluktuerar kraftigt och det inte kan anses motiverat att landskapet ensam står för hela den där tillhörande finansiella risken.

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar att skatteavräkningen enligt propositionen införs för att i viss mån kompensera det åländska önskemålet om en utökad beskattningsbehörighet. Systemet med en skatteavräkning försätter Åland i en ställning som kan liknas vid en skattetagares i fråga om de skatter som omfattas av skatteavräkningen, på motsvarande sätt som kommunerna är skattetagare i fråga om kommunalskatten. Noteras bör dock att kommunerna också har rätt att fastställa skatteprocenten, vilket är ett viktigt verktyg för den politiska styrningen av samhällsutvecklingen. Lagtinget tillförsäkras inte ett sådant verktyg genom det föreliggande förslaget som istället innebär ett ökat risktagande för Ålands del i och med att skattentrygghetsklausulen enbart omfattar samfundsskatten och kapitalinkomst samt innehåller en självriskandel.

Nämnden betonar att Ålands på internationella överenskommelser grundade autonomi borde motivera utökad behörighet i fråga om skattelagstiftningen. Det åländska önskemålet om en utökad beskattningsbehörighet kompenseras således inte och det långsiktiga målet om övertagande av skattebehörigheten kvarstår.

50 och 51 §§ Extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden

Såsom i gällande självstyrelselag föreslås en bestämmelse om så kallat extra anslag ingå i lagen. Extra anslag för exceptionella utgifter och engångsinvesteringar föreslås således bibehållet och oförändrat i sak. Extra anslag ska också i framtiden kunna beviljas för sådana uppgifter inom ramen för Ålands självstyrelse som på grund av de osedvanligt stora utgifter de medför rimligen inte kan anses behöva finansieras genom Ålands budget. Projekt som bekostas på detta sätt kan vara såväl flerårigt såväl som ettårigt.

Bestämmelsen i 51 § om tillskott under exceptionella förhållanden motsvarar nuvarande 51 § om särskilda bidrag. Det handlar om statsbidrag som beviljas landskapet och tillskottet är vanligtvis av engångskaraktär varför namnet föreslås ändrat. Grunderna är dock desamma som i nuvarande bestämmelse.

Tillskott kan beviljas till förhindrande eller undanröjande av sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet. Här handlar det till exempel om en ekonomisk recession som hotar Ålands vitala intressen. En sådan situation kan uppstå exempelvis inom konjunkturkänsliga branscher som är synnerligen viktiga för Ålands ekonomi, såsom vid en kraftig recession inom servicenäringar som är beroende av sjöfarten eller turismen.

Åland ska också ha rätt till tillskott för täckande av kostnader för en naturkatastrof, kärnkraftsolycka, oljeutsläpp eller med dessa jämförbara händelser. En förutsättning för detta är att det inte är rimligt att landskapet ensamt ska stå för kostnaderna.

Självstyrelsepolitiska nämnden finner det positivt att möjligheten till extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden kvarstår och finner det positivt att begreppet ”Särskilda bidrag” utgår ur lagtexten.

56 § Ålandsdelegationens uppgifter

Ålandsdelegationen får vissa nya uppgifter i fråga om ändring av avräkningsgrunden samt beslut om skatteavräkningen och storleken på förskott på skatteavräkningen.

Skötseln av Ålandsdelegationens uppgifter i avräkningssystemet förutsätter fortsättningsvis att finansiella grundunderlag som är korrekta görs tillgängliga för delegationen.

Självstyrelsepolitiska nämnden har inga invändningar mot förslaget i paragrafen.

ÅSUBs stresstester

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) har av landskapsregeringen fått i uppdrag att återge och illustrera de beräkningar av det föreslagna nya avräkningssystemets förutsättningar, beteende och effekter. Analyserna presenteras i ÅSUBs rapport 2019:6 där det nya systemet analyseras både med hjälp av historiska data och med hjälp av fem olika utvecklingsscenarier för Ålands respektive Finlands ekonomi.

I rapporten visas att Ålands andel av de betalade statliga skatterna har överstigit Ålands befolkningsandel under hela den tid som det nuvarande ekonomiska systemet varit i kraft. Både förvärvsinkomstskatterna och kapitalinkomstskatterna har bidragit till skattegottgörelsen – med andra ord har deras andel av hela Finlands skatteintäkter överstigit 0,5 procent. Å andra sidan har samfundsskattens andel sjunkit trendmässigt och under vissa år har samfundsskattens bidrag till skattegottgörelsen varit negativt. Även om de på Åland betalda kapitalinkomstskatterna varit höga i jämförelse med hela Finlands kapitalinkomstskatter, är trenden även för dessa nedåtgående.

Det föreslagna finansieringssystemets säkerhetsmekanism jämför samfunds- och kapitalinkomsternas nivå på Åland med hela Finlands. Om utfallet av samfundsskattens och kapitalinkomstskattens sammanlagda belopp understiger det belopp som Åland genom avräkning skulle ha erhållit (med dagens system) på basen av motsvarande skatter i Finland med mer än 10 procent, erhåller Åland mellanskillnaden. Säkerhetsmekanismen skulle inte ha gett något utslag under 1993 - 2017, även om det inte var långt ifrån den första utbetalningen år 2008. Under de mest pessimistiska antagandena skulle säkerhetsmekanismen leda till utbetalningar i slutet av vår simuleringsperiod, åren 2027 - 2030.

Både i ljuset av historiska data och framtidsscenarier ser det nya finansiella systemet enligt rapporten ut att kunna ge en viss tilläggsfinansiering för Åland. ÅSUB konstaterar dock i rapporten att det förhåller sig så att när förhandlingarna mellan staten och landskapsregeringen pågick var grundantagandet att landskaps- och vårdreformen skulle genomföras. Det innebär att det nya finansieringsarrangemanget ger en önskad tilläggsfinansiering på ca 10 miljoner euro, medan utan landskaps- och vårdreform är tilläggsfinansieringen endast kring 1 miljon euro under det nya systemets första år, utan ytterligare ändringar i systemet. Utan landskaps- och vårdreform bör avräkningsgrunden höjas något.

Avräkningsgrundens storlek

När förhandlingarna gällande den nu aktuella ändringen av det ekonomiska systemet fördes mellan Finlands regering och landskapsregeringen var utgångspunkten att den i riket sedan länge planerade vård- och landskapsreformen skulle genomföras. Om reformen hade förverkligats som planerats, men utan ändringar av avräkningsgrunden eller av det ekonomiska systemet, skulle skattegottgörelsen i praktiken satts ur spel medan Ålands avräkning hade ökat med ca 60 miljoner euro på årsnivå. Landskaps- och vårdreformen hade således enligt propositionen inte kunnat genomföras utan en ändring av självstyrelselagens finansieringsbestämmelser.

Den överenskommelse mellan regeringarna om regleringen av landskapet Ålands ekonomi som nåddes hösten 2018 i samband med beredningen av totalrevisionen av en ny Ålands självstyrelselag, innebar enligt propositionen, förutom en samsyn i fråga om det nya ekonomiska systemet, en överenskommelse om att avräkningsgrunden skulle dimensioneras så att grundfinansieringen för landskapet Åland höjs för att därigenom skapa bättre förutsättningar för landskapet att genomföra sina uppgifter. Höjningen skulle vara ca 10 miljoner euro på årsbasis.

Eftersom den planerade landskaps- och vårdreformen inte förverkligades måste avräkningsgrunden ändras med stöd av övergångsbestämmelsen för att den förstärkning av grundfinansieringen till landskapet Åland som avses i propositionen ska uppnås. Självstyrelsepolitiska nämnden hade gärna sett att en proposition om ändring av avräkningsgrunden till 0,47 procent hade överlämnats till riksdagen redan före lagtingets bifall till ändring av självstyrelselagen men har tvingats konstatera att ett sådant förfarande av justitiekanslern i statsrådet inte bedömts vara juridiskt möjlig.

Finansminister Mika Lintilä och justitieminister Anna-Maja Henriksson har istället i ett brev av den 19 november 2019 riktat till landskapsregeringen, skrivit att regeringen i regeringsprogrammet förbinder sig till att utveckla och värna om Ålands självstyrelse i gott samarbete med Åland samt till att fortsätta arbetet med reformen av Ålands självstyrelselag. Ministrarna skriver vidare att regeringen förbinder sig till att höja landskapets grundfinansiering med 10 miljoner euro. För att uppfylla detta utfäster regeringen i brevet ett löfte att, efter att det vilande lagförslaget har godkänts och stadfästs, föra en regeringsproposition vidare till riksdagen, innehållande en ändring av avräkningsgrunden i det vilande lagförslaget från 0,45 procent till 0,47 procent under förutsättning att landskapet för sin del godkänner det vilande lagförslaget. Slutligen sägs det i brevet att när social- och hälsovårdsreformen träder i kraft kommer landskapets finansiering att justeras i förhållande till hur finansieringen justeras.

Landskapsregeringen har efter samråd med självstyrelsepolitiska nämnden svarat på ministrarnas brev i ett yttrande av den 28 november 2019 (124 Rk1). I svaret klargörs att landskapsregeringen anser att avräkningsgrunden måste dimensioneras så att målsättningarna i det vilande lagförslaget beträffande det ekonomiska utfallet realiseras permanent.

I brevet framhålls också att landskapsregeringen emotser ett nytt utkast till proposition, genom vilken avräkningsgrunden på tillsvidarebasis ändras till 0,47 procent inför det att lagtinget ska fatta sitt beslut angående det vilande lagförslaget. Med beaktande av att ett tidigare utkast till proposition utgick ifrån en temporär ändring av avräkningsgrunden konstaterar landskapsregeringen för säkerhets skull att en temporär ändring inte kan accepteras. Svaret avslutas med att det sammantaget utgående från ministrarnas brev finns goda förutsättningar att slutföra processen.

I grundlagsutskottets betänkande under riksdagens behandling av det vilande lagförslaget (GrUB 5/2019 rd över VLF 2/2019 rd) hänvisar utskottet till sitt betänkande i den tidigare behandlingen där utskottet konstaterade att förslaget till ändring av självstyrelselagen bygger på den överenskommelse om den föreslagna regleringen av landskapet Ålands ekonomi som nåddes vid totalreformen av självstyrelselagen för Åland. Utskottet konstaterade också att ändringen av självstyrelselagen skulle utgöra en sådan lämplig reglering av kompensation för bortfallet av skattegottgörelsen som utskottet förutsatte i sitt utlåtande om vård- och landskapsreformen ([GrUU 26/2017 rd](https://www.eduskunta.fi/riksdagshandlingar/GrUU+26/2017), s. 75).

Grundlagsutskottet var i betänkandet av åsikten att lagförslaget kan godkännas. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att de ekonomiska konsekvenserna av reformen i regeringens proposition om det vilande lagförslaget hade bedömts med tanke på den vård- och landskapsreform som då var aktuell. Eftersom de lagförslag som gällde reformen i fråga har förfallit, har också bedömningsläget delvis förändrats. Utskottet anser det motiverat att självstyrelselagens bestämmelser om landskapets ekonomi revideras på det sätt som avses i den nu aktuella propositionen ([RP 320/2018 rd](https://www.eduskunta.fi/riksdagshandlingar/RP+320/2018)). Utskottet föreslår därför att riksdagen godkänner ett uttalande om ändring av självstyrelselagens bestämmelser om avräkningsgrunden. Riksdagen godkände därefter den 13 december 2019 det vilande lagförslaget utan ändringar. Riksdagen godkände samtidigt grundlagsutskottets förslag till uttalande:

*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.*

Framtida ändringar av avräkningsgrunden

Landskapsregeringen framför i sitt yttrande av den 28 november 2019 (124 Rk1) som sin uppfattning att bestämmelserna i självstyrelselagens 47 – 48 §§ medför att det i det nya ekonomiska systemet blir mer frekvent och naturligt att avräkningsgrunden justeras, upp eller ner, i ömsesidigt förtroende. I motiveringen till 47 § står det också uttryckligen skrivet att en utebliven landskaps- och vårdreform ska utgöra en sådan grund för ändring av avräkningsgrunden som anges i 48 §.

Den höjning av avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 procent, som utlovas i ministrarna Lintiläs och Henrikssons brev till landskapsregeringen, kommer således enligt självstyrelsepolitiska nämndens uppfattning, att bli den första i den sannolika raden av mer frekventa ändringar i enlighet med 47 §. Såsom ministrarna förutspår i brevet till landskapsregeringen kommer landskapets finansiering sannolikt också att justeras i förhållande till social- och hälsovårdsreformen om och när den träder i kraft.

En totalrevision

I Finlands regeringsprogram anges att Ålands självstyrelse ska utvecklas och värnas i gott samarbete med Åland och att reformen av Ålands självstyrelse fortsätter. I den föreliggande propositionen anges att samsyn råder mellan regeringen och Ålands landskapsregering om att en totalrevision är avsedd att slutföras under de valperioder som närmast följer på denna valperiod.

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar att reformeringen av det ekonomiska systemet endast utgör en del av en större helhet och att det ursprungliga målet med en reformering av hela självstyrelselagen fortsatt kvarstår och bör i brådskande ordning gemensamt drivas vidare. Det ursprungliga målet var att hänsyn ska tas till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag samt innebära en modernare och enklare ordning för genomförande av behörighetsförskjutning mellan parterna. En totalrevision som möjliggör en dynamisk utveckling är enligt självstyrelsepolitiska nämndens mening det huvudsakliga målet för Åland.

Sammanfattande synpunkter

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar att den nuvarande självstyrelselagens ekonomikapitel i praktiken inte visat sig fungera dynamiskt. Den ekonomiska självstyrelsen är begränsad och trots stora förändringar i statens budgeteringssystem och i samhället i övrigt har avräkningskoefficienten inte överhuvudtaget justerats sedan självstyrelselagen trädde i kraft.

Enligt självstyrelsepolitiska nämndens mening utgör de föreslagna förändringarna av det ekonomiska systemet till vissa delar ett framsteg. Begreppet ”årliga återföringar” ersätter begreppet ”tillförs av statsmedel”, delar av befolkningstalet beaktas vid beräkningen av avräkningsbeloppet, reglerna för ändring av avräkningsgrunden förtydligas och proceduren ändras så att en avstämning ska göras minst var tredje år.

Genom förslaget införs en skatteavräkning som innebär att en del av de skatter som staten uppbär på Åland återförs till Åland. Enligt propositionen försätter skatteavräkningen Åland i en ställning som kan liknas vid en skattetagares och den införs för att i viss mån kompensera det åländska önskemålet om en utökad beskattningsbehörighet. Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar för sin del att systemet med en skatteavräkning inte kommer att leda till att lagtinget kan fastställa skatteprocenten som ett viktigt verktyg för den politiska styrningen av samhällsutvecklingen, ett verktyg som exempelvis tillkommer kommunerna. Förslaget innebär istället ett ökat risktagande för Åland i och med att trygghetsklausulen enbart omfattar samfundsskatten och kapitalinkomstskatten samt innehåller en självriskandel. Nämndens principiella synpunkt är att det med ansvar borde följa befogenheter och nämnden noterar att så inte är fallet i förslaget eftersom den ekonomiska självstyrelsen inte står i proportion till kostnadsansvaret och det ökade risktagandet. Det nya ekonomiska systemet kompenserar därför enligt nämndens åsikt inte det åländska önskemålet om en utökad beskattningsbehörighet varför målet om övertagande av skattebehörigheten kvarstår.

Vidare konstaterar nämnden att den föreslagna avräkningsgrunden om 0,45 procent inte motsvarar den politiska överenskommelsen regeringarna emellan om en höjning av grundfinansiering om ca 10 miljoner euro per år. Den tillsvidarehöjning av avräkningsgrunden till 0,47 procent, som utlovas i ministrarna Lintiläs och Henrikssons brev till landskapsregeringen, i kombination med det av grundlagsutskottet föreslagna och av riksdagen omfattade uttalandet, enligt vilket 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, samt det utkast till regeringsproposition med förslag till höjning av avräkningsgrunden, vilket utarbetats i samråd med landskapsregeringen, borgar dock för att överenskommelsen kommer att fullföljas och avräkningsgrunden höjas till 0,47 procent.

Trots att det nya ekonomiska systemet inte motsvarar lagtingets och landskapsregeringens önskemål i fråga om en utökad ekonomisk autonomi anser nämnden att lagtinget, mot bakgrund av löftet om en ökad grundfinansiering om ca 10 miljoner euro per år, för sin del ska godkänna förslaget till lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland.

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar avslutningsvis att förändringen av det ekonomiska systemet endast utgör en del av en större helhet och att det ursprungliga målet med en reformering av självstyrelselagen, vilken tar hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag samt innebär en modernare och enklare ordning för genomförande av behörighetsförskjutning mellan parterna, fortsatt kvarstår. Nämnden förutsätter att de tydliga skrivningarna i riksdagens uttalande och i Finlands regeringsprogram kommer att leda till att Åland under riksdagens pågående mandatperiod får en modern självstyrelselag med en autonomi som bättre motsvarar det löfte som Finlands riksdag och regering gav ålänningarna i samband med att frågan om Ålands statstillhörighet avgjordes för snart 100 år sedan.

Ärendets behandling

Lag- och kulturutskottet har den 18 november 2019 inbegärt självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande över republikens presidents framställning till Ålands lagting med anledning av riksdagens svar rörande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

Utskottet har i ärendet hört lantrådet Veronica Thörnroos, förvaltnings- och utvecklingschefen Dan E. Eriksson, avdelningschefen Conny Nyholm, lagberedaren Marine Holm-Johansson och t.f. senior rättssakunnige Niclas Slotte.

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Roger Nordlund, ledamöterna Camilla Gunell, Gyrid Högman, Jan Salmén och Ingrid Zetterman samt ersättarna Jesper Josefsson och Wille Valve.

Nämndens förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår självstyrelsepolitiska nämnden

att lag- och kulturutskottet vid utarbetandet av sitt betänkande beaktar vad som ovan anförts.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 6 februari 2020 | |
| Ordförande | Roger Nordlund |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |