

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 16/1973-74
med anledning av landskapsstyrelsens fram-
ställning till Landstinget med förslag om ut-
verkande av extraordinarie anslag för byggan-
de av landsvägsbro mellan Töftö och Girsholm
i Vårdö kommun.

Landstinget har inbegärt finansutskottets utlåtande över ovan nämnda framställning. Utskottet, som i ärendet hört talmannen Folke Woi-
valin, lantrådet Alarik Häggblom och landstingsmannen Erik Rask får
anföra följande.

Finansutskottet har diskuterat frågeställningarna rörande finansie-
ringen av brobygget utgående från i första hand de synpunkter, vilka
framförts av landskapsstyrelsen i budgetframställningen för år 1974
och i finansutskottets i anledning därav givna betänkande. (Nr 3/1973-74).

Gränsdragningen mellan ordinarie och extraordinarie utgifter, ända-
målsenligheten av att välja den ena eller den andra formen för finan-
sieringen samt frågan om de legala grunderna för och principerna vid
landskapets ekonomiska hushållning har föranlett utskottet att närma-
re fördjupa sig i denna sida av problemet med avsikt att försöka kom-
ma fram till ett ställningstagande beträffande de normer som borde
vara riktgivande icke bara i detta utan även i andra liknande fall.

I sak omfattar utskottet framställningen såvitt gäller motiveringen
för projektet och att bron Töftö-Girsholm bör byggas enligt i fram-
ställningen föreslaget utförande.

Finansutskottet har vid behandlingen av ärendet närmare granskat
den redogörelse, som den av landskapsmyndigheterna utsedda delega-
tionen avgav över sina diskussioner med republikens president i decem-
ber år 1964. Diskussionerna rörde till stor del de frågor, som nu
är aktuella, d.v.s. gränsdragningen mellan ordinarie och extraordina-
rie utgifter.

Samma frågeställningar berörs också i Ålandsdelegationens protokoll
av den 16 februari 1967 vid delegationens beslut i fråga om självsty-
relsegårdens finansiering. Utskottet har även tagit del av dessa hand-
lingar. Utskottet har även granskat beslutet om beviljande av extra-
ordinarie anslag för självstyrelsegården och turisthotellet och de
av statsrådet därvid fästade villkoren.

Den skattefinansiella utjämningen mellan riket och landskapet Åland

verkställes enligt 28 § självstyrelselagen dels genom en ordinarie utjämning och dels genom beviljande av extraordinarie anslag på i 29 och 30 §§ självstyrelselagen stadgade grunder. Gränsen mellan ordinarie utgifter och extraordinarie anslag har icke, varken i den tidigare "Ålandslagen" eller gällande självstyrelselag, kunnat helt entydigt angivas, även om stadgandena i den gällande självstyrelselagen avsett att närmare precisera denna gräns. Stadgandena har också i olika sammanhang givits varierande innebörd och tolkningen därav har därför lett till olika resultat. Praxis har genom tiderna icke varit fullt konsekvent i det att i ordinarie väg någon gång finansierats företag av sådan art, som i andra fall finansierats i extraordinarie väg.

De sakliga förutsättningarna för ordinarie respektive extraordinarie anslag är i vartdera fallet desamma, nämligen

- att i självstyrelselagen fastställda behörighetsgränser skall iakttas,

- att utgifterna skall godkännas i den utsträckning motsvarande ändamål i övriga delar av riket tillgodoses med statsmedel, samt

- att landskapet skall komma i åtnjutande av enahanda förmåner som i riket, varvid landskapets enskilda läge och särförhållanden, rådande prislägen och särskilda levnadsbetingelser skall beaktas.

Beträffande dessa punkter formuleras texten om extraordinarie anslag i 30 § självstyrelselagen sålunda:"med mindre anslaget avser att tillgodose ändamål, hörande till självförvaltningens område, ej heller till högre belopp än vad som för motsvarande ändamål anslås i riket, därest icke på Åland rådande prislägen, särförhållanden och avskilda läge eller befolkningens särskilda levnadsbetingelser påkallar avvikelser härutinnan."

Extraordinarie anslag skulle sålunda avse större engångsutgifter, vilka med avseende å planläggning och kostnadsberäkning kräver en särskilt ingående behandling, och vilka enligt en särskild behandlingsordning beviljas på förhand.

Från år 1964 har praxis i huvudsak utvecklats sig i enlighet med de riktlinjer vilka framlades vid diskussionerna mellan republikens president och den av landstinget utsedda förhandlingsdelegationen.

Enligt redogörelsen från denna uppvaktning omfattades "att man vid den skattefinansiella utjämningen mellan riket och landskapet framdeles och därest landstinget i de enskilda fallen så önskade skulle betrakta såsom extraordinarie utgifter, vilkas finansiering

icke sammanföll med den ordinarie budgetregleringen, endast sådana till självförvaltningens område hörande verkligt stora engångsutgifter vid vilkas bedömning särskilt stor vikt kunde fästas vid 'på Åland rådande prislägen, landskapets särförhållanden och avskilda läge eller befolkningens särskilda levnadsbetingelser'. Övriga sådana större engångsutgifter, som enligt hittills tillämpade praxis betraktas såsom extraordinarie utgifter, skulle härafter kunna observeras i landskapets ordinarie budget och sålunda ingå i den av Ålandsdelegationen förrättade årliga utjämningen."

Såsom exempel på utgifter hörande till ordinarie utjämningen angavs även finansieringen av självstyrelsegården (landskapsgården). Ålandsdelegationen har emellertid den 16 februari 1967 uttalat sig om självstyrelsegården på följande sätt:

"I fråga om utgifterna för uppförandet av en landskapsgård finner delegationen, att dessa utgöra större engångsutgifter för bekostande av ett företag som med avseende å planläggning och kostnadsberäkning kräver en särskild, ingående behandling. Några sådana skäl föreligga icke som skulle tala för att företagets finansiering trots detta borde anses sammanhöra med den ordinarie budgetregleringen." Ålandsdelegationen ansåg på dessa grunder och med beaktande av stadgandena i 29 och 30 §§ självstyrelselagen att utgifterna för själva uppförandet av landskapsgården icke var av sådan beskaffenhet att deras upptagande i ordinarie budgeten överensstämde med de syftemål som självstyrelselagen velat tillgodose genom en särskild handläggningsordning för extraordinarie utgifter.

Kvar såsom ordinarie utgifter står dock, även med beaktande av Ålandsdelegationens ställningstagande, de övriga i redogörelsen uppräknade exemplen, såsom färjor, broar, skolor etc., vilka kan anses såsom typiska för och normalt hänförande sig till självstyrelseförvaltningens administration. I sistnämnda fall skulle enligt landskapsmyndigheternas prövning föreligga valrätt mellan ordinarie respektive extraordinarie väg.

Republikens President har i samband med beslutet om extraordinarie anslag för självstyrelsegården och turisthotellet på sedvanligt sätt tillika uppdragit åt statsrådet att vidtaga behöriga åtgärder för utanordnande av ifrågavarande anslag.

Enligt finansministeriets skrivelse den 8 april 1970 har statsrådet i beslutet om utanordnandet av statsanslagen för självstyrelsegården och turisthotellet såsom villkor angivit bl.a. följande:

- - - - -

"3) De åländska myndigheterna bör under ovan nämnda tid [1971-1976] avhålla sig från att påbörja andra större byggnadsföretag, och ifall detta är ofrånkomligt, bör sådana ärenden innan förverkligandet av byggnadsföretaget sker i form av framställningar om extraordinarie statsanslag föreläggas republikens president för godkännande."

I och med detta villkor reses även frågan, huruvida självstyrelsemyndigheternas budgeteringsrätt beskurits och deras valrätt i fråga om ordinarie respektive extraordinarie anslag i något avseende inskränkts. Landskapsstyrelsen besvarade i maj 1970 finansministeriets förenämnda skrivelse och angav där, ^{att} /de i finansministeriets skrivelse punkt 3) ingående synpunkterna av landskapsstyrelsen skulle beaktas, varvid landskapsstyrelsen dock önskade få antecknat, att de legala grunderna för landskapets hushållning givetvis icke i och för sig kan temporärt ändras genom direktiv eller överenskommelser utanför självstyrelselagstiftningens ram.

Statsrådet har enligt stadgad praxis rätt att vid beviljande av extraordinarie anslag också ställa villkor för företaget. Villkoren har syftat till att tillgodose statens intresse av att företag fullföljs i enlighet med de planer som förelegat för projektet och närmast avsett att gälla tiden, sättet och ordningen för anslagets utbetalande. Villkoren har dock icke ansetts få äventyra eller försvåra projektets genomförande. Det är naturligtvis ett rättmätigt statligt intresse att, samtidigt som självstyrelsens behov av medel tillgodoses, även bevaka att landskapet icke beviljas medel utöver vad som självstyrelselagstiftningen och landskapets behov förutsätter. Tills vidare förutsättes anslagsbeviljandet icke ske inom någon total ram utan varje anslag prövas för sig. Det är därför ifrågasatt om statsrådet kan ställa villkor som rör andra företag och om rätten att ställa villkor avsett annat än frågor om det praktiska genomförandet. Klart torde emellertid vara att landskapsstyrelsens tidigare påpekande är riktigt, d.v.s. att de legala grunderna för landskapets hushållning icke temporärt kan ändras genom direktiv eller överenskommelser utanför självstyrelselagstiftningen.

Enligt finansutskottets uppfattning är utgifterna för nu ifrågasatt bro av den arten, att de utan vidare är att hänföra till ordinarie utgifter. Utöver detta kan framhållas att de till projektet anslutna åtgärderna - byggande av väg och landfästen - alla finansieras genom ordinarie medel. I allmänhet vore det, enligt utskottets uppfattning, oändamålsenligt och även oriktigt att bryta ut en del av ett

projekt för att begära extraordinarie anslag. Detta förhållande torde komma att bli än mer påtagligt vid förverkligandet av den övriga skärgårdstrafiken. Särskilt ur dessa aspekter har också utskottet efterlyst en helhetsplan för skärgårdstrafiken, då även berörda - beslutande och sakkunniga riksinstanser bör få en helhetsbild av förhållandena. Man kan svårigen räkna med en positiv och saklig inställning till enstaka projekt om inte helheten samtidigt redovisas och belyses.

Utgifterna för byggandet av bron Töftö-Girsholm, liksom andra projekt, kommer naturligtvis att i någon mån höja anslaget för investeringar inom kommunikationssektorn. I dessa fall kan inte enbart procentuella beräkningar läggas till grund för anslagens storlek. Beloppets storlek är i dessa avseenden ej heller det avgörande. Som utgångspunkt för bedömningen måste läggas projektets ändamål och utförande, d.v.s. huruvida det avser att tillgodose enahanda förmåner som i riket och att företaget projekteras riktigt för sitt ändamål. Hittillsvarande planer går enligt finansutskottets uppfattning varken utöver vad som i motsvarande fall byggts eller inom de närmaste åren planeras att byggas i riket.

Motiveringarna för projektet samt redogörelse för dess utformning framgår av landskapsstyrelsens framställning, vilken som ovan framgått i dessa avseenden omfattats av finansutskottet. I sammanhanget kan framhållas, att självstyrelsemyndigheterna vid tidsplaneringen för projekt-77-självstyrelsegården, turisthotellet och museet - gått med på att framskjuta byggstarten för Ålands tekniska skolas planerade skolbyggnad till dess projekt-77 färdigställts. Av övriga anslag med karaktär av engångsutgifter har under perioden begärts nya extraordinarie anslag för Ålands sjömansskola, laxodlingsanstalten samt för elkraftförsörjningen.

Dessa byggnadsföretag är enligt finansutskottets uppfattning av annat slag än bron Töftö-Girsholm.

Det kan knappast ha varit statsrådets mening att inkräkta på väganlagen eller andra till normal förvaltning hörande uppgifter, som sett i vidare sammanhang icke kan betraktas vara av engångsnatur.

Finansutskottet har i sitt betänkande nr 3/1973-74 över förslaget till ordinarie årsstat för år 1974 förutsatt att beträffande broprojektet föreligger rätt för landstinget att välja mellan någon av de tillbuds stående finansieringsformerna. På grund av de i landskapsstyrelsens framställning angivna finansieringssvårigheterna angav utskottet såsom tänkbar utväg att inom någon av de "normala" finansieringsformerna, enskilda eller ordinarie medel, även alternativet att låna

medel för projektet. Denna möjlighet ansåg utskottet borde undersökas. Om detta alternativ icke kunde genomföras, skulle såsom andra alternativ föreligga möjligheter att begära extraordinarie anslag. Huvudvikten skulle enligt finansutskottets betänkande läggas vid att byggandet av bron kunde påbörjas 1975 och att finansieringen därförinnan skulle vara klarlagd. Enligt utskottets mening har nu icke framkommit uppgifter som skulle ge vid handen att ett extraordinarie anslag kunde föreligga vid denna tidpunkt.

Beträffande sålunda valet av finansieringsväg har finansutskottet mot bakgrunden av det ovan sagda ansett riktigt att anslaget upptages i ordinarie medel. Med beaktande av att utgifterna kommer att verka höjande på det totala anslaget för kommunikationsväsendet torde dock anslaget kunna fördelas på åtminstone två år.

De frågeställningar som nu aktualiserats är i många avseenden desamma som diskuterades då representanter från landstinget år 1964 uppvaktade republikens president. Av redogörelsen från uppvaktningen hos presidenten framgår även att man därvid icke kunde ta ställning i alla enskilda detaljfrågor. Därför förutsattes bl.a. att kanslichefen vid presidentens kansli skulle inbjuda representanterna för landskapet att tillsammans med föredraganden vid olika ministerier och Ålandsdelegationens ordförande vidare bearbeta frågorna. Någon sådan arbetsgrupp har tillsvidare icke sammankommit. Finansutskottet anser det önskvärt att frågan om sammankallande av sådan arbetsgrupp kunde upptas till diskussion.

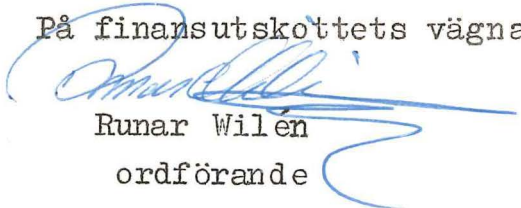
Med hänvisning till det anförda får utskottet vördsamt föreslå

att Landstinget måtte förkasta landskapsstyrelsens framställning om utverkande av extraordinarie anslag för byggande av landsvägsbro mellan Töftö och Girsholm i Vårdö kommun, och

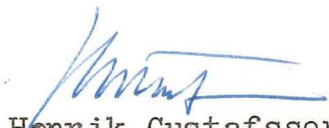
att erforderliga medel för förverkligandet av broprojektet upptages i landskapets ordinarie årsstat.

Mariehamn, den 8 maj 1974.

På finansutskottets vägnar:


Runar Wilén

ordförande


Henrik Gustafsson
sekreterare.

Närvarande i utskottet: ordföranden Wilén, viceordföranden Elmer Jansson samt ledamöterna Mattsson, Lundqvist och Friberg.