

## RÄTTELSE

ÅLANDSDELEGATIONEN

Diariennr D 10 15 05 2

Helsingfors/Mariehamn 21.9.2015

Nr 26/15

**Hänvisning** Finansministeriets skrivelse  
3.7.2015, nr 809/02.02.07/2015.

Till Finansministeriet

### **Ärende och dess bakgrund**

Finansministeriet inbegär i enlighet med 56 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland i skrivelse 3.7.2015 utlåtande från Ålandsdelegationen rörande frågor som hänför sig till tolkningen av 47 § 2 mom. i självstyrelselagen. Frågorna lyder enligt följande:

1. Är de förändringar som vidtagits i statsbokslutet beträffande hanteringen av inkomster från statsbolag av sådan principiell natur att de rör grunderna för statsbokslutet på ett sätt som avses i 47 § 2 mom. i självstyrelselagen?
2. Är de förändringar som vidtagits i statsbokslutet beträffande hanteringen av inkomster från fonder utanför budgeten av sådan principiell natur att de rör grunderna för statsbokslutet på ett sätt som avses i 47 § 2 mom. i självstyrelselagen?

Ålands landskapsregering har i beslut 5.5.2015 omfattat finansministeriets utlåtandebegäran, och konstaterat att utlåtandet begärs av finansministeriet tillsammans med landskapsregeringen. Med anledning härav har Ålandsdelegationen inte inbegärt några utlåtanden angående frågeställningarna. Frågeställningarna berör inte Ålandsdelegationens uppgift enligt självstyrelselagens 56 § 3 mom. 1 punkt gällande verkställande av avräkningen. Enligt 56 § 1 mom. ankommer det på Ålandsdelegationen att på begäran avge utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Med stöd härav avger Ålandsdelegationen detta utlåtande. I skrivelsen hänvisas till finansministeriets publikation "förändringsbehov av avräk-

---

**Postadress:**  
Ålandsdelegationen  
Statens ämbetsverk på Åland  
PB 58  
22101 MARIEHAMN

**Telefon:**  
växel 018-635270

**Telefax:**  
018-635268

**Adress i Helsingfors:**  
Georgsgatan 9 A 4  
00120 HELSINGFORS

ningsgrunden betänkande från arbetsgruppen för att utreda behovet av att ändra avräkningsgrunden för landskapet Åland” (nedan arbetsgruppbetänkandet), där problematiken närmare beskrivs. Av arbetsgruppbetänkandet framgår att arbetsgruppen inte under arbetet haft några svårigheter att fastställa och enas om hur olika omständigheter som sådana påverkat avräkningen och storleksklassen av dessa. Däremot har tolkningen av vilka förändringar som är sådana som enligt § 47 i självstyrelselagen ska föranleda en förändring av avräkningsgrunden vållat svårigheter. Frågeställningarna i finansministeriets skrivelse gäller dels om de förändringar som vidtagits i statsbokslutet beträffande hanteringen av inkomster från <sup>1</sup> statsbolag och dels de förändringar som vidtagits i statsbokslutet beträffande hanteringen av inkomster från fonder utanför budgeten utgör sådana förändringar som avses i 47 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Landskapsregeringens representanter har betonat att grunden för att en förändring skall föranleda en ändring av avräkningsgrunden är att det skett en principiell förändring av hur de ifrågavarande statsinkomsterna hanteras i statsbokslutet och att en förändring av en inkomsts storleksordning eller en förändring av den bakomliggande politiken inte i sig ska påverka avräkningsgrunden. Inte heller ska överföringar mellan olika inkomstslag föranleda förändring av avräkningsgrunden.

Finansministeriets representanter anser att de överföringar från statliga fonder till budgeten och från budgeten till statliga fonder är väsentliga till sin storlek och dessa borde tas i beaktande vid en översyn. Även förändringen i statens ägarpolitik under de senaste 20 åren borde beaktas som en faktor som kan förändra avräkningsgrunden.

### **Statliga fonder och statsbolag**

Staten har haft fonder utanför statsbudgeten redan sedan 1980-talet. År 2012 hade staten elva fonder utanför statsbudgeten. Statens säkerhetsfond grundades år 1992 (FFS 379/1992) och interventionsfonden för lantbruket i början av 1995 (FFS 1587/1994). De övriga fonderna är äldre. Statens spannmålsförrådsfond avvecklades år 1995, då Statens spannmålsförråd bolagiserades som Avena Ab. Statens säkerhetsfond avvecklades år 2014 (FFS 1202/2014). För närvarande finns det tio statliga fonder utanför statsbudgeten. Beträffande fonderna förekommer överföringar från budgeten och till budgeten. Dessa fondöverföringar kan stundtals uppgå till stora belopp.

Beträffande statsbolag har utvecklingen varit mer genomgripande. Efter självstyrelselagens ikraftträdande har flera myndigheter som tidigare verkade inom ramen för budgetekonomin ombildats till statliga affärsverk. De flesta enheter som omvandlats till affärsverk har därefter blivit statliga aktiebolag. I förarbetena till självstyrelselagen hänvisas beträffande statliga affärsverk till de statliga affärsverk som regleras i den då gällande lagen om statens affärsverk (FFS 627/1987). Vid stiftandet av nämnda lag innehade staten 18 affärsverk. De största affärsverken var då Post- och televerket, Statsjärnvägarna, Forststyrelsens skogar, Statens datamaskincentral, Statens förplägnadscentral och Statens tryckericentral. Därtill fanns statsbolag såsom Oy Alko Ab, Oy Kehitysaluerahasto-Utvecklingsfonden Ab och Oy Yleisradio Ab (se närmare RP nr 137/1986 rd). Av regeringens proposition RP 161/2002 med förslag till

<sup>1</sup> Ordet **statsbokslutet** har korrigerats till ordet **statsbolag**.

lag om statliga affärsverk, överlåten till riksdagen 27.9.2002, framgår att dittills hade fjorton ämbetsverk, inrättningar eller delar av dem ombildats till affärsverk. Tio affärsverk hade ombildats till statsbolag, av vilka fyra privatiserats. År 2002 fanns följande statliga affärsverk: Luftfartsverket, Fortsstyrelsen, Senatsfastigheter och Vägaffärsverket. Enligt gällande lag om Statens affärsverk (FFS 1062/2010) finns endast ett statligt affärsverk (Senatsfastigheter). Forststyrelsen verkar som statligt affärsverk enligt lagen om forststyrelsen (FFS 1378/2004).

Av arbetsgruppbetänkandet framgår att ombildning av statliga verk till affärsverk eller aktiebolag kan leda till minskningar på budgetens inkomstsida. Inkomsterna från statliga fonder och affärsverks ordinarie verksamhet intas i allmänhet inte i statsbudgeten eller statsbokslutet. Den berörda enhetens koppling till statsbudgeten kvarstår dock även efter organisationsändringen. Ett statligt intressebolag eller ett bolag med statlig aktiemajoritet påverkar statsbudgeten t.ex. om en höjning av dess aktiekapital förutsätter statsfinansiering, eller om bolaget betalar ut utdelning till sina ägare, varvid de utdelningar som tillfaller staten upptas som intäkt i statens budget. Mellan affärsverksekonomin och budgetekonomin kan även förekomma åtminstone följande slag av finansiella flöden: tillskjutande av kapital från staten till affärsverk, intäktsföring till statsbudgeten av affärsvinster samt amorteringar och räntebetalningar från affärsverk på lån som beviljats av staten. De inkomster som anses ha påverkat höjande på avräkningsbeloppen är fondöverföringar samt dividend- och aktieinkomster. Beloppen av dessa inkomster fluktuerar från år till år. Sålunda kan t.ex. försäljning av aktier tillfälligt öka inkomsterna de år försäljningarna verkställs, men de efterföljande åren är inkomsterna istället lägre eftersom det inte längre förekommer dividendinkomster för de försålda aktierna.

Rikets och landskapets representanter har inte kunnat enas om huruvida dessa inkomstförändringar borde tas hänsyn till när man bedömer om avräkningsgrunden borde ändras. Enligt finansministeriet bör minskningen eller ökningen av fondöverföringar till staten granskas ur ett väsentlighetsperspektiv, inte bara själva förändringen i fondernas struktur. De överföringar från fonder samt från budgeten till fonder som ingår i budgeten är väsentliga till sin storlek, och dessa borde tas i beaktande vid en översyn. Ministeriet anser även att det under perioden 1993-2012 skett väsentliga förändringar i statens ägarpolitik till vilka det borde tas hänsyn när man betraktar ändringarna i grunderna för statsbokslutet. Landskapsregeringens representanter anser att det under den aktuella perioden visserligen inrättats nya fonder och gjorts överföringar såväl till som från andra fonder, men det har inte påvisats sådana principförändringar som borde beaktas vid en bedömning av om avräkningsgrunden bör ändras. Förändringarna kan hänföras till en ändring av det inbördes förhållandet mellan de olika inkomstgrupperna, vilket inte är en grund för ändring av avräkningsgrunden. Vidare anser landskapsregeringens representanter att en förändring i ägarpolitiken inte i sig är en grund som berör avräkningssystemet. En förändring i politiken blir relevant i förhållande till avräkningsgrunden först om man ändrar budgeterings- och redovisningsprinciperna för inkomsterna. Någon sådan förändring har inte skett eftersom inkomster av bolag förekom i statsbudgeten redan under beredningen av det nya ekonomiska systemet. Inkomsterna har visserligen ökat, men även här är det fråga om en förändring av det inbördes förhållandet mellan inkomstgrupper.

Dessa ändringar samt finansministeriets och landskapsregeringens ståndpunkter återges närmare i finansministeriets skrivelse samt det bakgrundsmaterial till vilken skrivelsen hänvisar.

### **Självstyrelselagens bestämmelser om avräkningsgrunden**

Självstyrelselagens 45 § förutsätter att det belopp som årligen av statsmedel tillförs landskapet för att täcka utgifterna för självstyrelsen fastställs vid en särskild avräkning. Detta belopp benämns avräkningsbeloppet. Enligt 46 § beräknas avräkningsbeloppet så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal, som benämns avräkningsgrunden. Jämlikt 47 § 1 mom. är avräkningsgrunden 0,45 procent. I det nu aktuella lagrummet (47 § 2 mom.) anges när denna avräkningsgrund skall ändras. I lagrummet anges att avräkningsgrunden ska ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår sådana ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. I 47 § 3 mom. anges när avräkningsgrunden ska höjas, och i dess 4 mom. när avräkningsgrunden ska sänkas.

Jämlikt 47 § 5 mom. stadgas om ändringar av avräkningsgrunden i en rikslag med lagtingets bifall.

I regeringens proposition gällande den nuvarande självstyrelselagen (RP 73/1990 rd) anges beträffande 47 § 2 mom. (den då föreslagna 48 §) följande:

*”Ändring av avräkningsgrunden.* Emedan de inkomster som upptas i statsbokslutet är beroende av gällande budgeterings- och bokföringsregler, föreslås det i 1 mom. att avräkningsgrunden skall ändras, om grunderna för statsbokslutet genomgår förändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. I stadgandet åsyftade strukturförändringar kan vara t.ex. överföring av större budgetområden till fristående fonder och förändringar i sättet att redovisa inkomsterna i statsbokslutet (brutto-nettoprincipen). Även mindre förändringar kan beaktas, om dessa under en längre tidsperiod totalt sett leder till väsentliga ändringar i jämförelse med förhållandena när lagen träder i kraft.

Varje sådan ändring i statsbudgeten prövas årligen särskilt med utgångspunkt i dess inverkan på landskapets ekonomi. För att en ändring enligt 1 mom. skall vara befogad, skall förändringen avse någon princip i bokslutets uppbyggnad. En ändring av det inbördes förhållandet mellan de olika inkomstgrupperna kan som sådan inte medföra en sådan ändring som avses i 1 mom.”

Den årliga prövningen av ändringarna i avräkningsgrunden frångicks i den slutliga lagtexten. Förarbetena beskrivs närmare i finansministeriets skrivelse.

### **Ålandsdelegationens slutsats**

Grunden för beräkning av avräkningsbeloppet är de i statsbokslutet redovisade inkomsterna med undantag av upptagna nya lån. Ålandsdelegationen anser att stadgandet i självstyrelselagens 47 § 2 mom. om ändring av avräkningsgrunden utgör en allmän bestämmelse, som anger när avräkningsgrunden ska höjas eller sänkas. De i nämnda paragrafs 3 och 4 mom. angivna grunderna för höjande respektive sänkande av avräkningsgrunden utgör endast exempel på när ändringar ska göras. Även andra omständigheter som uppfyller förutsättningarna i 47 § 2 mom. kan föranleda

ändringar i avräkningsgrunden. En viss stabilitet eftersträvas, och en ändring förutsätter två saker. Dels ska grunderna för statsbokslutet genomgå ändringar och dels ska dessa ändringar väsentligt inverka på avräkningsbeloppets storlek. Några närmare preciseringar av detta finns emellertid inte i självstyrelselagen. Innebörden av uttrycken "grunderna för statsbokslutet" och "väsentlig inverkan" förblir oklar. Med andra ord, vilka ändringar är sådana som kan anses beröra grunderna för statsbokslutet och i vilket läge ska väsentlighetskravet anses ha uppfyllts. Det är således fråga om prövningsberoende begrepp, vilket även konstateras i arbetsgruppsbetänkandet. I detaljmotiveringen till nämnda moment anges att i stadgandet åsyftade strukturförändringar kan vara t.ex. överföring av större budgetområden till fristående fonder och förändringar i sättet att redovisa inkomsterna i statsbokslutet (brutto-nettoprincipen). De nämnda förändringarna nämns således som exempel vilka *kan* föranleda ett behov av att ändra avräkningsbeloppet, men de beskrivs inte närmare. Lagstadgandet och motiveringarna är således översiktliga och allmänt formulerade, vilket även påpekas i finansministeriets skrivelse. Bestämmelserna ger således rum för en relativt vid juridisk prövning, varvid även bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna kan tas i beaktande. Också den omständigheten att det ankommer på riksdagen att i en lag med lagtingets samtycke stadga om ändringar i avräkningsgrunden tyder på detta. Det ursprungliga förslaget om att det skulle ankomma på Ålandsdelegationen att årligen ta ställning till avräkningsgrunden ändrades under beredningen av självstyrelselagen. Under sådana förhållanden kan det inte anses ankomma på Ålandsdelegationen att uttala sig om vilka konkreta ändringar beträffande hanteringen av inkomster är av sådan art att en ändring av avräkningsgrunden ska aktualiseras. Ålandsdelegationen konstaterar dock att avräkningsgrunden inte ändrats under den tid självstyrelselagen varit i kraft. En översyn av avräkningsgrunden är därför befogad. En ändring kan aktualiseras genom en regeringsproposition eller genom ett lagtingsinitiativ. En ändring av avräkningsgrunden förutsätter lagtingets bifall.

## Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare