

Helsingfors/Mariehamn 5.11.2018

Nr 29/18

Hänvisning Justitieministeriets skrivelse
25.10.2018, nr VN5770/2018.

Till Justitieministeriet

Ärende

Såsom begärt utlåtande över ett utkast till en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland avger Ålandsdelegationen detta utlåtande.

Eftersom ändringarna berör det ekonomiska systemet för landskapet Åland får dessa ändringar direkta konsekvenser för Ålandsdelegationens arbete. I utlåtandet bedöms ändringarna uteslutande ur Ålandsdelegationens perspektiv.

A. Bakgrunden till och de huvudsakliga ändringarna

I propositionen föreslås det att 7 kap. i självstyrelselagen för Åland om landskapet Ålands ekonomi i huvudsak förnyas. Förslaget bygger i allt väsentligt på den överenskommelse för den föreslagna regleringen om landskapet Ålands ekonomi som nåddes mellan regeringen och Ålands landskapsregering vid beredningen av totalrevisionen av en ny självstyrelselag för Åland. I lagförslaget föreslås ett ekonomiskt system för Åland som fortsättningsvis bygger på att de skattskyldiga på Åland betalar skatt till staten enligt samma grunder som de skattskyldiga i övriga delar i landet. Genom statsbudgeten överförs medel till landskapet för att finansiera självstyrelsens uppgifter. Detta sker huvudsakligen genom avräkning, skatteavräkning och extra anslag. Det föreslås att de statliga skatterna, åtminstone till stora delar återförs till Åland genom ett avräkningssystem som påminner om det nuvarande, men som ska kunna ändras smidigare än enligt det nuvarande systemet. Det nuvarande skattegottgörelsesystemet ersätts med ett skatteavräkningssystem, som bland annat förmår neutralisera de effekter som ikraftträdandet av den i riket långt fortskridna landskaps- och

vårdreformen skulle ha på tillämpningen av det nuvarande skattegottgörelsesystemet. Genom föreliggande reform finansieras utgifterna för självstyrelsen i huvudsak genom det årliga avräkningsbeloppet, som grundar sig på statsbokslutet, samt på den föreslagna skatteavräkningen. Dessutom föreslås att den nuvarande möjligheten till extra anslag enligt prövning, som i grunden är entydigt med det extraordinarie anslag varom reglerades i 1951-års självstyrelselag, samt anslag för exceptionella förhållanden (särskilda bidrag) enligt gällande 1991-års självstyrelselag, bibehålls.

Avsikten är att lagen ska träda i 1.1.2021.

B. Delegationens uppgifter enligt propositionen

Enligt de ändrade 56 § 2 och 3 mom. ankommer det på Ålandsdelegationen att:

- 1) Årligen i efterhand verkställa den avräkning och den skatteavräkning som avses i 45 §,
- 2) Ge förslag enligt 48 § 3 mom. till statsrådet om ändring av avräkningsgrunden,
- 3) Bevilja extra anslag enligt 50 § och tillskott under exceptionella förhållanden enligt 51 § samt att fatta beslut om de villkor som möjligen förenas med dem.

Delegationen ska dessutom fatta beslut om storleken på de förskott på avräkningsbeloppet och skatteavräkningen som avses i 45 § 2 mom.

De beslut som Ålandsdelegationen fattar enligt det ovan nämnda ska stadfästas av republikens president, förutom delegationens förslag om ändring av avräkningsgrunden.

Nedan tar Ålandsdelegationen ställning till dessa uppgifter såsom de presenteras i propositionsutkastet av 25.10.2018.

1. Avräkning och beräkning av avräkningsbeloppet (45 och 46 §)

Det ekonomiska systemet för finansiering av självstyrelsens utgifter föreslås vara konstruerat så att alla statliga inkomster antingen ska omfattas av avräkningen (45 §) eller av skatteavräkningen (49 §). De enda statliga inkomsterna som inte föreslås beaktade i det ekonomiska systemet är rundradioskatten och nya statslån. Det belopp som Åland årligen får genom avräkningen, avräkningsbeloppet, föreslås beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för förvärvsinkomstskatt och källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga samt rundradioskatt, kapitalinkomstskatt, samfundsskatt och tonnageskatt samt nya statslån (avräkningsbasen), multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden), som enligt 47 § 1 mom. i lagförslaget är 0,44 procent. Enligt 46 § 2 mom. ska dessutom hälften av förändringar i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finlands befolkningsantal beaktas i beräkningen. Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår, men på avräkningsbeloppet ska betalas ett månatligt förskott som beaktas vid uträkningen av det slutliga avräkningsbeloppet.

Ålandsdelegationen konstaterar att systemet avviker från det som nu gäller vid beräkningen av avräkningsbeloppet, eftersom de statliga inkomsterna föreslås antingen ingå i avräkningsbeloppet eller i skatteavräkningen. Dessutom ska förändringen i befolkningstalet beaktas. Härvid kommer delegationen för att kunna fastställa det årliga avräkningsbeloppet att behöva, förutom såväl preliminära som slutliga uppgifter från statsbokslutet om de aktuella inkomsterna, även uppgifter om förändringarna i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela Finland. Avräkningsbeloppet uträknas sedan i enlighet med den i propositionen redovisade ekvationen.

2. Ändring av avräkningsgrunden (47 och 48 §)

I 47 § 2 mom. intas grundläggande bestämmelser om när avräkningsgrunden ska ändras samt i 47 § 3 mom. mer detaljerade bestämmelser om när den ska höjas och i 47 § 4 mom. när den ska sänkas.

Förfarandet för ändring av avräkningsgrunden beskrivs i lagens 48 §. Finansministeriet och Ålands landskapsregering åläggs att åtminstone vart tredje år bedöma om det enligt 47 § 2 - 4 mom. finns orsak att ändra avräkningsgrunden och ger sitt förslag till Ålandsdelegationen. Om den ena parten begär att en bedömning ska göras tidigare än tre år, ska den andra parten inom skälig tid medverka till att ett förslag lämnas till Ålandsdelegationen. I annat fall behandlar delegationen ärendet på basen av den ena partens förslag och efter att ha hört den andra parten. Delegationen ger sitt förslag till ändring av avräkningsgrunden till statsrådet. Statsrådet ger sitt lagförslag, som baserar sig på delegationens förslag, till riksdagen. Bestämmelser om ändring av avräkningsgrunden utfärdas sedan genom rikslag med lagtingets samtycke.

Även om det fortsättningsvis är statsmakten som fattar det slutliga beslutet om en eventuell ändring av avräkningsgrunden, föreslås Ålandsdelegationens roll utökad med uppgifter i en process, som enligt huvudregeln återkommer med tre års intervall, för bedömning av om det finns orsak till en sådan ändring. Förfarandet berörs rätt ytligt i lagtexten, men beskrivs nu mer ingående i detaljmotiveringen än i förslaget till totalrevisionen av självstyrelselagen, vilket delegationen anser att är bra.

3. Skatteavräkning (49 §)

Enligt 49 § 1 mom. ska till landskapet årligen av statsmedel återföras de på Åland debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten. Därtill återförs årligen av statsmedel den på Åland betalda lotteriskattens belopp. Denna återföring sker genom en skatteavräkning som verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår. På skatteavräkningsbeloppet betalas månatliga förskott. Förskottsbeloppet beräknas med utfallet av tidigare beskattning som grund. Denna skatteavräkning ersätter den nuvarande skattegottgörelsen. I 49 § 2 mom. ingår en säkerhetsmekanism. Det anges nämligen att om det sammanlagda beloppet av den i 1 mom. avsedda debiterade samfundsskatten och kapitalinkomstskatten med mer än 10 procent understiger

motsvarande belopp som landskapet skulle ha erhållit på basis av motsvarande skatt genom avräkningen, ska mellanskillnaden tillkomma landskapet.

Dessa bestämmelser om skatteavräkningen förutsätter att Ålandsdelegationen enligt de ekvationer som presenteras i detaljmotiveringen årligen, dels räknar ut skatteavräkningens belopp, och dels jämför detta med det belopp som samfundsskatten och kapitalinkomstskatten skulle ha motsvarat i avräkningssystemet enligt 46 §. Dessa uträkningar förutsätter att Ålandsdelegationen får tillgång till samtliga uppgifter om aktuella skattebelopp.

4. Extra anslag (50 §)

Bestämmelsen om extra anslag motsvarar nuvarande 48 §.

I utlåtandet över den föreslagna totalrevisionen av självstyrelselagen påpekade Ålandsdelegationen att det skulle vara påkallat att i detaljmotiveringen till det föreslagna lagrummet om extra anslag mera uttömmande beskriva hur de olika rekvisiten ska tolkas och när de kan anses uppfyllda för att ett extra anslag ska kunna beviljas. Detta mot bakgrund av att motiveringarna för extra anslag i gällande självstyrelselag är synnerligen bristfälliga. Ålandsdelegationen beklagar att detta inte heller beskrivits mer ingående i motiveringarna till det nu aktuella lagförslaget.

5. Tillskott under exceptionella förhållanden (51 §)

Paragrafens innehåll motsvarar gällande 51 §, även om benämningen ändrats.

Denna uppgift är mycket krävande, trots att delegationen kan och ska begära in utlåtande av behöriga myndigheter, samt därtill kan höra sakkunniga och begära utlåtanden av statsrådet och ministerierna samt Ålands landskapsregering.

C. Ålandsdelegationens slutsatser

Ålandsdelegationen konstaterar att de uppgifter som i propositionen anges för delegationen till sin karaktär motsvarar de uppgifter delegationen för tillfället handhar. De nya bestämmelserna om avräkning och skatteavräkning är dock mer krävande än enligt gällande ekonomiska system. Det torde dock vara möjligt att utföra dem i enlighet med de riktlinjer som anges i propositionen, förutsatt att nödvändiga uppgifter fortlöpande tillställs delegationen i form av tillförlitliga siffer- och därmed jämförbara basfakta, framförallt uppgifter vilka finansministeriet och skatteförvaltningen fortlöpande innehar. Viktigt är också att statsmakten och självstyrelseorganen fortsättningsvis har en samsyn om vad som skall anses som debiterade respektive influtna skatter m.m., så att parterna är överens om de finansiella grundunderlag som skall beaktas vid de beslut som ankommer på Ålandsdelegationen är korrekta.

I sammanhanget vill Ålandsdelegationen framhålla att det faller utanför delegationens uppgift att vare sig ha uppfattningar om eller att spekulera i hur det föreslagna systemet kan te sig rent ekonomiskt-politiskt på axeln mellan självstyrelsesystemets parter.

Ålandsdelegationen konstaterar vidare att det av propositionen framgår att den i riket planerade landskaps- och vårdreformen har utformats så att den påkallar ändringar i framförallt det ekonomiska systemet i gällande självstyrelselag, vilka beaktats i föreliggande lagförslag. Grundlagsutskottet har poängterat att de ekonomiska relationerna mellan landskapet och riket ska ordnas genom reglering i självstyrelselagen för Åland (GrUB 26/2017 rd).

Eftersom självstyrelselagen för Åland är en lag på grundlagsnivå, vars primära avsikt är att skapa ett möjligast jämbördigt tvåpartsförhållande, bland annat vad gäller de bägge parternas lagstiftande och förvaltande kompetens, anser Ålandsdelegationen att det är viktigt att proceduren är öppen och att parterna, innan en part inleder en reform som förutsätter en ändring av självstyrelselagen, gemensamt diskuterar och utreder att det finns en ömsesidig vilja till en sådan ändring.

Närvarande

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare