

## **RP 19/2020 rd**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland**

### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att avräkningsgrunden enligt självstyrelselagen för Åland höjs till 0,47 procent.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021, samtidigt som en lag om ändring av självstyrelselagen för Åland träder i kraft.

---

## RP 19/2020 rd

### INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING .....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
3 Förslagen och deras konsekvenser.....	4
3.1 De huvudsakliga konsekvenserna .....	5
4 Ikraftträdande.....	6
5 Förhållande till andra propositioner.....	6
5.1 Samband med andra propositioner som är under beredning .....	6
6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	6
LAGFÖRSLAG .....	8
om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland.....	8

## MOTIVERING

### 1 Bakgrund och beredning

#### 1.1 Beredning

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Under beredningen har man varit i kontakt med Ålands landskapsregering. Utlåtande om propositionen har begärts av justitieministeriet, Ålands landskapsregering och Ålandsdelegationen som alla inkom med utlåtande. I utlåtandena från Ålands landskapsregering och justitieministeriet föreslogs det att citatet ur justitiekanslerns utlåtande stryks eller att det motiveras varför man har stannat för att föreslå en permanent lag. I landskapsregeringens utlåtande ansågs det att den del av propositionen som gäller propositionens konsekvenser delvis var alltför omfattande och att den innehöll information som redan tidigare har lagts fram för riksdagen. På basis av utlåtandena har de motiveringar som gäller lagens giltighetstid kompletterats. De ekonomiska konsekvenserna har preciserats, men i huvudsak har de hållits oförändrade. Detta är motiverat eftersom de ekonomiska konsekvenserna av ändringen av självstyrelselagen för Åland (98/2020) har förändrats sedan regeringens proposition (RP 320/2018 rd) lämnades.

Ärenden som gäller landskapets ekonomi ska enligt 34 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föredras från finansministeriet. Därför föredras ärendet från finansministeriet.

### 2 Nuläge och bedömning av nuläget

Det ekonomiska systemet för landskapet Åland, dvs. avräkningssystemet, är uppbyggt så att de skattskyldiga betalar skatt till staten enligt samma grunder som de skattskyldiga i övriga delar av landet. Via statsbudgeten överförs medel till landskapet för finansiering av de utgifter som hänför sig till självstyrelsen. Detta sker enligt självstyrelselagen huvudsakligen genom avräkning, skattegottgörelse och extra anslag. Landskapet har fri budgeteringsrätt, dvs. skattemedlen får användas på det sätt som Ålands lagting beslutar.

Det belopp som landskapet årligen får genom avräkningssystemet, *avräkningsbeloppet*, beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna, med undantag för upptagna nya statslån, multipliceras med ett visst relationstal (*avräkningsgrunden*). Enligt 47 § i självstyrelselagen för Åland är avräkningsgrunden 0,45 procent. Avräkningen verkställs årligen i efterskott för varje kalenderår, och på avräkningsbeloppet betalas ett årligt förskott som beaktas vid uträkningen av det slutliga avräkningsbeloppet. I statsbokslutet har inkomsternas totalbelopp efter avdrag för nettouplåningen vanligen avvikit från beloppet i budgetpropositionen, inbegripet tilläggsbudgetpropositionerna. Detta betyder att det slutliga avräkningsbeloppet kan vara större eller mindre än förskottet.

Bestämmelser om grunderna för ändring av avräkningsgrunden finns i 47 § 2–4 mom. Enligt det nuvarande systemet ska avräkningsgrunden ändras (höjas eller sänkas från 0,45 procent) efter att man har bedömt om det har gjorts sådana ändringar i statsbokslutet som enligt bestämmelserna i självstyrelselagen ska anses inverka på avräkningsgrundens storlek. Avräkningsgrunden kan enligt 3 och 4 mom. höjas eller sänkas av även andra orsaker som särskilt anges i de nämnda momenten än sådana som följer av 2 mom. Med stöd av 47 § 5 mom. i självstyrelselagen kan avräkningsgrunden ändras genom en rikslag med lagtingets bifall.

Riksdagen godkände under den förra valperioden att man skulle låta regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (VLF 2/2019 rd) vila över valet. I den propositionen föreslogs det att kapitlet om landskapet Ålands ekonomi ändras i

## RP 19/2020 rd

självstyrelselagen. Enligt 46 § 1 mom. beräknas avräkningsbeloppet så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för skatt på förvärvs- och kapitalinkomster, rundradioskatt, källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatt, tonnageskatt, lotteriskatt samt nya statslån (*avräkningsbasen*) multipliceras med ett visst relationstal (*avräkningsgrunden*). Avräkningsbasen kommer att vara snävare än i den gällande lagen. Enligt 47 § 1 mom. är avräkningsgrunden 0,45 procent. Eftersom lagarna om landskaps- och vårdreformen inte stiftades under den förra valperioden, förändrades de ekonomiska konsekvenserna av den proposition som lämnats vilande. I grundlagsutskottets betänkande GrUB 12/2018 rd, s. 3 konstateras följande: ”I fråga om grundlagen har utskottet påpekat att man inte får sätta igång med ändringsprojekt utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament (GrUB 4/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2006 rd, s. 2–3, GrUB 5/2005 rd, s. 2). Detsamma är relevant när det gäller ändringar i principiellt betydelsefulla grundläggande lösningar i självstyrelselagen för Åland.” Riksdagen godkände den 13 december 2019 genom ett beslut som understöddes av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna den proposition som lämnats vilande. Samtidigt godkände riksdagen följande 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.” I grundlagsutskottets betänkande GrUB 5/2019 rd tog man inte ställning till om lagen om ändring av avräkningsgrunden kan vara tidsbunden.

I sitt utlåtande till grundlagsutskottet konstaterade justitiekanslern i statsrådet bland annat att det enligt hans mening inte finns något som hindrar att det stiftas en tidsbunden lag. Den ursprungliga tanken torde givetvis ha varit att stifta en permanent lag om ändring av avräkningsgrunden, och att vid behov ändra avräkningsgrunden genom lämpliga förfaranden när någon höjnings- eller sänkingsgrund föreligger. Enligt justitiekanslern kan man argumentera för att stiftandet av en tidsbunden lag skulle innebära att man kringgår den ordning för ändring av avräkningsgrunden som anges i självstyrelselagen. Enligt hans uppfattning skulle huvudregeln vara den att det utfärdas permanenta bestämmelser om avräkningsgrunden.

Av motiveringen till regeringens proposition 320/2018 rd kan man dock inte enligt justitiekanslerns uppfattning dra slutsatsen att det skulle vara uteslutet att stifta lagen som en tidsbunden lag. Enligt justitiekanslerns åsikt har man i motiveringen inte tagit ställning till möjligheten att stifta en tidsbunden lag. Detta faller enligt hans mening inom den prövningsrätt som å ena sidan regeringen har när den lämnar en regeringsproposition och å andra sidan riksdagen och landskapet har när de överväger att ge sitt samtycke. Eftersom den avviker från huvudregeln bör tidsbundenheten motiveras på ett heltäckande sätt.

Ålands lagting har den 14 februari 2020 lämnat sitt bifall till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (VLF 2/2019). Republikens president har stadfäst lagen (98/2020) den 28 februari 2020.

### 3 Förslagen och deras konsekvenser

Enligt 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i den lag som stadfästs ska avräkningsgrunden ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar enligt de bestämmelser i 47 § 2–4 mom. som gällde vid lagens ikraftträdande eller om det annars finns vägande skäl för ändring innan lagen har trätt ikraft. Det har inte skett sådana förändringar i grunderna för bokslutet som avses i den ovannämnda bestämmelsen. Regeringen anser att det är fråga om ett sådant vägande skäl som nämns i ikraftträdandebestämmelsen. Därför föreslås det att avräkningsgrunden enligt den stadfästa lagen ändras till 0,47 procent att gälla tills vidare när det gäller avräkningar som verkställs från och med 2021. Regeringen anser att det är motiverat att stifta en lag som gäller

## RP 19/2020 rd

tills vidare, eftersom tidsplanen för ikraftträdandet av social- och hälsovårdsreformen ännu inte är känd och eftersom Ålands lagting inte kan ge sitt samtycke till en tidsbunden lag.

### 3.1 De huvudsakliga konsekvenserna

Ändringen enligt den stadfästa lagen (98/2020) och höjningen av avräkningsgrunden till 0,47 procent kommer att öka utgifterna i statsbudgeten med uppskattningsvis sammanlagt ca 14,4 miljoner euro på 2021 års nivå jämfört med en situation där sådana ändringarna inte görs. Av den ovannämnda ökningen av statens utgifter föranleds ca 8 miljoner euro av höjningen av avräkningsgrunden från 0,45 procent till 0,47 procent. I denna bedömning har man inte beaktat konsekvenserna av en förändring i Ålands befolkningsandel. Enligt den befolkningsprognos som Statistikcentralen publicerade den 30 september 2019 kommer befolkningen i landskapet Åland att öka fram till 2040, medan hela Finlands folkmängd samtidigt i praktiken kommer att vara oförändrad. Detta innebär att det är mycket sannolikt att det avräkningsbelopp som Åland får med stöd av 46 § 2 mom. i självstyrelselagen i fortsättningen kommer att öka på grund av att Ålands befolkningsandel ökar. På basis av Statistikcentralens senaste befolkningsprognos 2019–2040 bedöms bestämmelsen höja avräkningsbeloppet med ca 700 000 euro på årsnivå. Till följd av ändringen bedöms avräkningsbeloppet år 2040 vara ca 11,4 miljoner euro högre än vad det skulle vara om förändringen i befolkningsandelen inte beaktas. När man övergår från det nuvarande ekonomiska systemet, där avräkningsbeloppet betalas i förskott och skattegottgörelsen betalas i efterskott, till ett system där både avräkningsbeloppet och skatteavräkningen betalas i förskott, kommer utfallet i övergångsskedet att tillfälligt vara större än landskapets permanenta finansiering. Enligt övergångsbestämmelsen i den stadfästa lagen betalas på grund av det nya systemet större prestationer än vanligt till landskapet Åland under det år då ändringslagen träder i kraft och året därpå. År 2021 kommer det till landskapet Åland i enlighet med de nya bestämmelserna att betalas förskott på både avräkningen och skatteavräkningen. År 2021 betalas till landskapet Åland därtill i enlighet med det nuvarande avräkningssystemet i efterskott det slutliga avräkningsbeloppet för 2020 och skattegottgörelsen för 2019 samt lotteriskatten för 2020. Det sammanlagda beloppet av betalningarna beräknas uppgå till ungefär 23,4 miljoner euro. År 2022 kommer till Åland att betalas inte bara förskott på den nya avräkningen och skatteavräkningen, utan också i efterskott skattegottgörelsen för 2020, som utifrån kalkylen beräknas uppgå till ca 12,2 miljoner euro.

I tabellen nedan presenteras ett sammandrag och en uppskattning av de årliga överföringarna till landskapet Åland.

	2007— 2016 medeltal	2017 bokslut	2018 bokslut	2019 förhands- uppgifter	2020 uppskatt- ning	2021 uppskatt- ning	2022 uppskatt- ning	2023 uppskatt- ning
Överföringar sammanlagt, <u>mn euro</u>	222,9	269,0	272,3	268,6	268,7	312,2	309,4	305,4
varav överfö- ringar under över- gångsperioden						23,4	12,2	
förändring i be- folkningsandelen							0,7	1,4

#### **4 Ikraftträdande**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Lagen ska tillämpas första gången vid verkställandet av avräkningen för år 2021 och vid fastställandet av förskottet på avräkningsbeloppet för det året. Beslutet om förskottet för år 2021 ska fattas redan hösten 2020.

#### **5 Förhållande till andra propositioner**

##### **5.1 Samband med andra propositioner som är under beredning**

Totalreformen av självstyrelselagen för Åland beräknas träda i kraft vid ingången av 2024. Vid den fortsatta beredningen av totalreformen har man för avsikt att till den del man redan har nått samförstånd om saken med landskapet ta in bestämmelserna i den fastställda lagen jämte motiveringar i ett förslag till självstyrelselag som lämnas senare. Översynen av det kapitel i självstyrelselagen som gäller landskapets ekonomi underlättar på så sätt beredningen av den kommande totalreformen.

Genomförandet av social- och hälsovårdsreformen i riket kan ändra grunderna för statsbokslutet väsentligt. Detta kommer på basis av den föreskrivna avräkningsgrunden att påverka beloppet av den årliga avräkningen så att basfinansieringen för Åland höjs avsevärt jämfört med nuläget. Avräkningsgrunden enligt självstyrelselagen för Åland bör i denna situation ändras så att finansieringsbeloppet för landskapet Åland inte ändras på grund av social- och hälsovårdsreformen.

#### **6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Landskapet Åland har en särställning i Finlands statsskick. Det har också ställts internationella garantier för landskapets självstyrelse (se RP 1/1998 rd, s. 177/II). Landskapets särställning framgår speciellt av dess omfattande självstyrelse, som befästs av internationella utfästelser, framför allt av den så kallade Ålandsöverenskommelsen från år 1921 (GrUB 10/1998 rd, s. 32–33).

Enligt grundlagens 75 § 1 mom. gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland det som särskilt bestäms i självstyrelselagen. Bestämmelsen kompletterar den allmänna bestämmelsen om självstyrelse i grundlagens 120 §. Formellt sett är självstyrelselagen inte en grundlag, men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som den förutsätter är den jämförbar med grundlagen (se RP 1/1998 rd, s. 127/I och II).

Enligt 69 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland kan självstyrelselagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. I riksdagen ska beslutet fattas i den ordning som gäller vid ändring av grundlag. I lagtinget ska beslutet fattas med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I 73 § i grundlagen föreskrivs det om grundlagsordningen.

Enligt 47 § 5 mom. i självstyrelselagen för Åland ska det emellertid föreskrivas om ändring av avräkningsgrunden i rikslag, med lagtingets bifall. Med stöd av det som konstaterats ovan föreslås det att lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 72 § i grundlagen. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om saken inhämtas.

**RP 19/2020 rd**

*Kläm*

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## Lag

### om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som anges i 47 § 5 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) och med bifall av Ålands lagting, föreskrivs:

#### 1 §

Med avvikelse från 47 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) är avräkningsgrunden 0,47 procent.

#### 2 §

Denna lag träder i kraft den 20.

Denna lag tillämpas första gången vid verkställandet av avräkningen för år 2021 och vid fastställandet av förskottet på avräkningsbeloppet för det året.

Helsingfors den 19 mars 2020

**Statsminister**

**Sanna Marin**

Finansminister Katri Kulmuni