

Protokoll fört vid pleniföredragning

Finansavdelningen

Närvarande

KS - CG - MP - TA - MN - WV

Frånvarande

NF

Justerat

Omedelbart

Ordförande

Lantråd

Katrin Sjögren

Föredragande

Minister

Mats Perämaa

Protokollförare

Avdelningsjurist

Cecilia Magnusson

.....
Ärende/Dnr/Exp.

.....
Beslut

Nr 19

Utlåtande angående utkast till regeringens proposition till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lagar som har samband med dem

ÅLR 2016/6546

166 F1

Beslutades att lämna utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriet enligt **bilaga 1, F116P15**.

Social- och hälsovårdsministeriet samt
Finansministeriet
kirjaamo@stm.fi

Hänvisning
STM068:00/2015

Kontaktperson
Vikarierande avdelningsjurist Cecilia Magnusson

Ärende
**Utlåtande över regeringens proposition till riksdagen
med förslag till landskapsreform och reform av
ordnande av social- och hälsovården samt till lagar
som har samband med den**

Sammanfattning

Landskapsregeringen framhåller att Ålands ställning som självstyrt område måste beaktas i landskapsreformen och reformeringen av rikets organisationsstruktur för social- och hälsovården utgående från att landskapet Ålands konstitutionella, ekonomiska eller förvaltningsmässiga inflytande inte, direkt eller indirekt, får minska.

Landskapsregeringen konstaterar härvid att det enda sättet att genomföra finansieringen av social- och hälsovården enligt den modell regeringen gått in för i förslaget till proposition, d.v.s. via statsbeskattningen, och samtidigt respektera behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är att samtidigt som reformen träder i kraft överföra nödvändig beskattningsbehörighet för personbeskattning till landskapet Åland. Landskapsregeringen föreslår att ett sådant arbete genast initieras och genomförs koordinerat med revisionen av självstyrelselagen.

Landskapsregeringen har vid ett flertal tillfällen, såväl på politisk som på tjänstemannanivå, framfört att en gemensam utredning och beredning av åtgärder för landskapets del måste fås till stånd varvid en gemensam utredare borde tillsättas. Landskapsregeringen vidhåller sin uppfattning att en beredning i samförstånd är nödvändig för att kunna beakta befolkningen på Åland och dess intressen i reformerna. Landskapsregeringen föreslår därför igen att en gemensam utredare tillsätts.

Landskapsregeringen föreslår att det införs en språksanktionsavgift som är högre än kostnaderna är för att erbjuda tjänster på svenska, för att trygga tillgången till tjänster och lösningar på svenska till de delar riket har skyldigheter att tillhandahålla tjänster även för Åland.

Bakgrund

Begäran om utlåtande

Social- och hälsovårdsministeriet har gett landskapsregeringen möjlighet att lämna utlåtande över ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till landskapsreform och reform av ordnande av social- och hälsovården samt till lagar

som har samband med den. I det svenskspråkiga utkast som landskapsregeringen fått ta del av har de ändringar som gjorts senast den 31.8.2016 beaktats. De rättelser som tillkommit den 1.9.2016 har i strid med självstyrelselagens 38 § enbart tillställts landskapsregeringen på finska. Eftersom hela lagförslaget inte är översatt till svenska är det svårt att överblicka helheten.

Landskapets behörighet

Lagstiftningsbehörigheten för social- och hälsovården hör enligt 18 § 12 och 13 punkterna självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till landskapets behörighet. Landskapet beslutar således själv hur social- och hälsovården ordnas på Åland. Social- och hälsovårdsreformen omfattar därmed inte landskapet Åland, men eftersom reformen är så omfattande får den indirekt betydande verkningar även för landskapets del, vilket redogörs närmare för nedan.

Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter.

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de undantag som nämns i självstyrelselagen för Åland 18 § 5 punkten.

Särskilda konsekvenser för Åland och landskapsregeringens utlåtande

På Åland sköter i dagsläget Ålands hälso- och sjukvård, ÅHS, centraliserat tjänster inom hälso- och sjukvården och även inom primärvården. För socialvården svarar landskapets 16 kommuner. De mest specialiserade hälsovårdstjänsterna köper Åland antingen från Sverige eller det övriga Finland. Landskapet är huvudman för och finansierar hälsovården medan kommunerna är huvudmän för och finansierar socialvården.

I regeringens proposition föreslås att statens skatteintäkter ökas genom att nuvarande skatteparametrar ändras på grund av social- och hälsovårdsreformen. Eftersom statsbeskattningen enligt 27 § 36 punkten självstyrelselagen för Åland hör till rikets behörighet kommer ändringen av skatteparametrarna att bli gällande även i landskapet Åland. På detta sätt kommer invånarna i landskapet att få bidra till att finansiera även hälso- och sjukvården i riket. Till skillnad från kommunerna i riket flyttas dock inga uppgifter bort från de åländska kommunerna i samband med reformen, eftersom ordnandet av hälso- och sjukvården i landskapet hör till landskapets behörighet. Detta betyder att de argument som används i riket för att öka statens skatteintäkter och sänka kommunalskatteprocenter, inte är tillämpliga på Åland.

I propositionen föreslås att avräkningsgrunden enligt 47 § självstyrelselagen ändras för att neutralisera de ekonomiska effekter som social- och hälsovårdsreformen har för landskapets del. En lösningsmodell utgående från en höjning av avräkningsbeloppet, nedan avräkningsmodellen, medför dock att landskapets behörighet och faktiska inflytande på personbeskattningen indirekt inskränks på ett sätt som inte är förenligt med självstyrelselagen med beaktande av lösningsmodellens faktiska inverkan på landskapets beskattningsbehörighet.

Eftersom det i förhållande till de åländska kommunerna inte sker någon förändring av uppgifterna ifrågasätter landskapsregeringen även om avräkningsmodellen är förenlig med grundlagens stadganden om den kommunala självstyrelsen.

Avräkningsmodellen förutsätter att kommunerna i landskapet antingen frivilligt skulle sänka de kommunala skattesatserna eller att motsvarande bestämmelser som i riket angående procentsats förändringar skulle intas i kommunalskattelagen för

landskapet Åland. Då kunde nivån på beskattningen totalt sett vara samma som före ändringen av den statliga skatteskalan.

I avräkningsmodellen borde avräkningsgrunden även höjas, utöver det som föreslås i det nuvarande förslaget till proposition, för att landskapet skulle kunna kompensera de enskilda åländska skatteskyldiga vars landskapsspecifika kommunalskatteavdrag förändras samt för att kompensera landskapet för de merkostnader införande av alternativa system, för att åstadkomma de effekter lagtinget eftersträvar, skulle vålla landskapet.

Det är osäkert hur stora de finansiella effekterna av avräkningsmodellen blir bl.a. på grund av att de s.k. skatteparametrarna ännu inte är fastslagna. Det är därmed först när parametrarna är klara som det går att fastställa vilken procent avräkningsgrunden behöver höjas med.

Det kan på basis av ovanstående konstateras att även om social- och hälsovårds- och regionförvaltningsreformen inte egentligen gäller Åland, har den finansiella reform som samtidigt genomförs ändå så omfattande verkningar för självstyrelsen och finansieringssystemet på Åland att den lösningsmodell som föreslås i förslaget till proposition inte kan omfattas. Landskapsregeringen föreslår därför att regeringen går in för en lösningsmodell enligt vilken behörigheten över personers förvärvsinkomstbeskattning överförs till Åland. En sådan lösningsmodell skulle inte inskränka på landskapets faktiska handlingsutrymme och vara förenlig med de mål som finns för reformeringen av självstyrelsesystemet.

I praktiken skulle denna modell betyda att vid beskattningen av förvärvsintäkter på Åland skulle landskapslagstiftning tillämpas och inte rikslagstiftningen. Landskapet kan då lagstifta så att ett med tanke på beskattningen totalt sett och för landskapets behov lämpligt skatteuttag skulle ske. Den planerade statliga skatteskalan, som inte passar ihop med den nuvarande kommunalbeskattningen i landskapet, skulle därmed inte införas i landskapet. Behörighetöverföringen skulle således betyda att landskapet fattar beslut om både skattebasen och skattesatsen inom sin behörighet. Lösningsmodellen skulle minska landskapets ekonomiska beroende av riket och den konjunkturmässiga utvecklingen där.

Eftersom överföringen av behörigheten berör endast en begränsad del av de statliga skatterna fordras fortsättningsvis att landskapet tillförs medel för finansiering av självstyrelsens uppgifter. Om man antar att det finansiella systemet enligt den nuvarande självstyrelselagen kvarstår under en övergångsperiod, tills den pågående självstyrelselagsrevisionen slutförs, bör den i 47 § självstyrelselagen angivna avräkningsgrunden justeras eftersom landskapet övertagit en behörighet. I denna lösning skulle inga ändringar i den åländska kommunalbeskattningen förutsättas.

Eftersom denna lösningsmodell medför att förvärvsinkomstbeskattningen för fysiska personer skulle vara landskapets behörighet såväl vad gäller kommunalbeskattningen som den del som nu är statlig kan landskapet lättare överblicka de totala skatteeffekterna för de skatteskyldiga och vid behov vidta de åtgärder som situationen skulle kräva.

Om beskattningsformer överförs som har en direkt koppling till sakområden där landskapet stiftar lagarna, utökas samverkan mellan sektorpolitiken och beskattningen i landskapet, vilket gynnar styrningen av helheten.

Genom behörighetsöverföringen kan även de medel som uppkommer inom landskapet användas mer effektivt inom landskapet.

Språkliga konsekvenser

Enligt 36 § självstyrelselagen är landskapet enspråkigt svenskt. Ämbetspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen är svenska. Enligt 31 §

självstyrelselagen är riksmyndigheterna skyldiga att inom ramen för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen.

Det är fortsättningsvis av yttersta vikt att kontakterna till myndigheterna i riket, oberoende av förvaltningsnivå, fungerar väl på svenska.

Landskapsregeringen konstaterar att landskapet har ett behov av att nyttja vissa specialtjänster i riket även inom de områden där landskapet har lagstiftningsbehörighet. Exempelvis är det av stor vikt att det finns tillgång till platser inom barnskydd och missbrukarvård på svenska i riket eftersom det ofta inte är möjligt att upprätthålla dessa inom Åland. Beträffande barnskydd har social- och hälsovårdsministeriet ansett att placering utomlands, med beaktande av barnskyddslagens mening och speciellt kompetens- och övervakningsfrågor, inte är tillrädligt. Landskapsregeringen konstaterar dock att om överföringen av ansvaret för ordnande av specialtjänster till landskapen medför att servicen för svenskspråkiga klienter splittras genom att specifikt svenskspråkiga enheter försvinner, innebär detta en klar försämring av kvalitativa tjänster på svenska. Placering i Sverige kan då vara det enda möjliga alternativet till den del Åland behöver tillgång till specialtjänster utanför Åland.

Behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården hör enligt 27 § 30 punkten självstyrelselagen för Åland till rikets behörighet. Exempelvis beträffande företagsläkare finns kompetenskrav som förutsätter att man genomgår en utbildning för att bli behörig att verka som företagsläkare. Landskapsregeringen kan konstatera att det i samband med reformen fastslås att det ska finnas ett tillräckligt antal företagsläkare. Dock ställs inga krav på att utbildning på svenska ska ordnas. För Ålands del innebär detta att Åland i framtiden kommer att vara utan företagsläkare, eftersom de åländska läkarna till stor del rekryteras från Sverige och någon utbildning för företagsläkare inte ordnas på svenska.

Även i övriga avseenden anser landskapsregeringen att de språkliga konsekvenserna av reformen inte har analyserats tillräckligt ingående, varför landskapsregeringen anser att de språkliga konsekvenserna av föreliggande lagförslag bör analyseras noggrant. Varken organisationsförändringar eller förändringar i teknologi- och informationslösningar får leda till en försämring av välfungerande lösningar ur svenskspråkig synvinkel. Därför föreslår landskapsregeringen att det införs en språksanktionsavgift som är högre än kostnaderna för att erbjuda tjänster på svenska, för att trygga tillgången till tjänster och lösningar på svenska till de delar riket har skyldigheter att tillhandahålla tjänster även för Åland.

Statistik

För utvecklande av de sociala förhållandena i landskapet är tillgänglig statistik av stor vikt. Enligt självstyrelselagen har såväl riket som landskapet Åland skyldigheter och rättigheter ifråga om statistik. Enligt 18 § 24 p. har landskapet lagstiftningsbehörighet ifråga om statistik om förhållandena i landskapet. Enligt 23 § 1 mom. 1 p. ska statistiska uppgifter för rikets behov som en landskapsmyndighet har tillgång till på begäran tillhandahållas riksmyndigheterna och enligt 2 p. ska insamlandet av statistiska uppgifter för landskapets behov ske i samarbete med de riksmyndigheter som saken gäller. Motsvarande bestämmelser angående rikets behörighet finns i 38 § samt i 30 § 1 mom. 5 och 23 punkterna.

Enligt självstyrelselagen 44 § 2 mom. ska lagtinget när budgeten fastställs sträva efter att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket. Förutsättningarna för att kunna jämföra de sociala förmånerna är delvis avhängig av den statistik som tas fram angående rättigheterna/servicen/tjänsterna inom den sociala sektorn och det är därför av betydelse att statistik angående socialvården fortsättningsvis finns även på kommunnivå.

Regionförvaltningsverkens uppgiftsförändringar och Statens ämbetsverk på Åland

I de fall behörigheten inom ett lagstiftningsområde enligt självstyrelselagen är delad mellan riket och landskapet ställs stora krav på samarbete. För ett smidigt och fungerande samarbete mellan riket och Åland i dessa frågor är den lokala statliga myndighetens roll och uppgiftsbeskrivning av stor betydelse.

Enligt lagen om regionförvaltningsverk utgör Statens ämbetsverk på Åland ett i lagen avsett regionförvaltningsverk. Uppgifter som handhas av den statliga förvaltningen på Åland och vilka har kopplingar till och betydelse för socialvården är åtminstone befolkningsskyddet/beredskapsfrågor och samarbetet med landskapsregeringen kring dessa samt skuldsaneringskommissionen.

Statens ämbetsverk ansvarar även för tillsyn inom socialvården beträffande självstyrelselagen (1991:71) för Åland, 27 § 24 p. administrativa ingrepp i den personliga friheten.

Landskapsregeringen påpekar att riket, trots påtalanden från Statens ämbetsverks sida i utlåtandet om ändring av lagen om medling vid brott och i vissa tvister (beslut 167 A 10/14 05 71) om att de särskilda förhållandena i landskapet talade för att ordnande av medlingsverksamheten och därmed anslutna uppgifter fortsättningsvis borde ankomma på ämbetsverket, inte hörsammade detta. I samband med de nu pågående reformerna bör detta uppmärksammas och åtgärdas.

Gemensam beredning

Landskapsregeringen konstaterar att det är väldigt svårt att få en helhetsbild över de pågående reformplanerna och konsekvenserna för Åland på basis av den information och de kontakter med riksmyndigheterna som det hittills funnits möjlighet till. Det måste därför finnas möjlighet att gemensamt bereda frågan om vilka åtgärder som social- och hälsovårdsreformen, dess finansiering, anslutande reformer, inklusive den s.k. valfrihetsreformen ger anledning till för landskapet Ålands del. Landskapsregeringen förslår därför att en gemensam utredare tillsätts för att koordinera beredningsarbetet och i god tid väcka diskussion i de frågor rörande Åland som annars kan bli problematiska och i förlängningen tära på förtroendet mellan landskapet och statsmakten.

Mariehamn den 8 november 2016

Lantråd

Katrin Sjögren

Minister

Mats Perämaa