



Hänvisning
VN/8871/2019

Kontaktperson
Förvaltningschef John Eriksson

Ärende
**UTLÅTANDE ÖVER SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSREFORMEN OCH INRÄTTANDET
AV LANDSKAP SAMT REFORMEN OM
ORDNANDET AV RÄDDNINGSVÄSENDET**

PROPOSITIONENS INNEHÅLL

Allmänt

I propositionen föreslås det att organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs från kommunerna till en ny förvaltningsnivå med vårdlandskap. Det föreslås att det i Finland bildas 21 vårdlandskap, i huvudsak utifrån den nuvarande landskapsindelningen. Landskapet Nyland indelas dock i fyra vårdlandskap och Helsingfors stad ansvarar som stad för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Vårdlandskapen ska vara offentligrättsliga samfund med regionalt självstyre enligt vad som föreskrivs i lagen om vårdlandskap. I den offentliga förvaltningen finns i fortsättningen tre organisatoriskt självständiga aktörer: staten, vårdlandskapen och kommunerna. De centrala bestämmelserna om vårdlandskapens verksamhet, ekonomi och förvaltning samt om granskning av förvaltningen och ekonomin samlas i en allmän lag som gäller dem, lagen om vårdlandskap, på motsvarande sätt som bestämmelser om kommuner i kommunallagen. I lagen om vårdlandskap föreslås bestämmelser om vårdlandskapets allmänna kompetens och om möjligheten att producera tjänster i bolagsform. Vårdlandskapen ska utöver sina lagstadgade uppgifter ha rätt att inom sitt område åta sig uppgifter som stöder landskapets lagstadgade uppgifter. Ett vårdlandskap kan inom sitt område bilda bolag för uppgifter som hänförs till det lagstadgade uppgiftsområdet och så att verksamheten inte äventyrar utförandet av de lagstadgade uppgifterna.

I propositionen föreslås det att ansvaret för att ordna social- och hälsovård på både basnivå och specialiserad nivå koncentreras till en enda anordnare, dvs. vårdlandskapen. Det föreslås också att verksamheten samlas under en enda budget. Enligt förslaget ska de centrala bestämmelserna om ordnande av social- och hälsovård ingå i en ny lag om ordnande av social- och hälsovård. Det föreslås att vårdlandskapet ska ansvara för ordnandet av social- och hälsovården inom sitt område och ha organiseringsansvar för sina invånares social- och hälsovård. Enligt propositionen ska

även de centrala bestämmelserna om organiseringsansvaret för räddningsväsendet ingå i en ny lag om organisering av räddningsväsendet.

Beskattningen

I samband med reformen överförs finansieringsansvaret för social- och hälsovården samt räddningsväsendet från kommunerna till staten. Därför måste statens inkomster ökas och kommunernas på motsvarande sätt minskas i motsvarighet till det finansieringsansvar som överförs. Sammantaget uppskattas att 19,05 miljarder euro i finansieringsansvar för social- och hälsovården och uppgifter inom räddningsväsendet överförs från kommunerna till staten. Uppskattningen är gjord enligt 2020 års nivå och kommer att preciseras 2022 innan reformen träder i kraft. Det föreslås att uppskattningsvis cirka 6,5 miljarder euro i statsandelar för social- och hälsovård tas från kommunerna och därmed skulle resterande cirka 12,5 miljarder euro överföras via beskattningen. Samtidigt föreslås en förändring av fördelningen av beskattningskostnaderna mellan skattetagarna.

Det föreslås att ökningen av statens skatteinkomster och minskningen av kommunernas skatteinkomster genomförs inom det nuvarande skattesystemet genom ändring av statens inkomstskatteskala samt av flera olika parametrar för avdrag i beskattningen av förvärvsinkomster. Dessutom slås skattebaserna för stats- och kommunalbeskattningen samman så att de avdrag som görs från inkomsterna ska beviljas på samma grunder och till samma belopp vid både statsbeskattningen och kommunalbeskattningen. Samtliga kommuners kommunalskattesatser sänks med 12,63 procentenheter.

Sammanläggningen av skattebaserna vid stats- och kommunalbeskattningen genomförs så att grundavdraget vid kommunalbeskattningen, förvärvsinkomstavdraget vid kommunalbeskattningen och studiepenningavdraget vid kommunalbeskattningen i fortsättningen beviljas på samma grunder också vid statsbeskattningen. Namnen på avdragen ändras till grundavdrag, förvärvsinkomstavdrag och studiepenningavdrag. Det så kallade crosstradeavdraget i fråga om sjöarbetsinkomstavdraget ska i fortsättningen beviljas också vid statsbeskattningen. Pensionsinkomstavdragen vid stats- och kommunalbeskattningen slås samman så att det pensionsinkomstavdrag som grundar sig på pensionsinkomstavdragets struktur vid kommunalbeskattningen beviljas på samma grunder och till samma belopp vid stats- och kommunalbeskattningen. Det föreslås därtill i propositionen att invalidavdraget vid beskattningen slopas och att de medel som därmed sparas in riktas till utvecklingen av tjänsterna för personer med funktionsnedsättning. Ett närmare riktande av medlen utreds vid den fortsatta beredningen av den pågående reformen av handikaplagstiftningen vid social- och hälsovårdsministeriet.

Sänkningen av kommunernas skatteinkomster i motsvarighet till de uppgifter som överförs till vårdlandskapen genomförs genom en sänkning av både kommunernas samfundsskatt och kommunalskatt. Kommunernas permanenta utdelning av samfundsskatten i enlighet med 12 § i lagen om skatteredovisning minskar med 10,43 procentenheter, det vill säga till 20,87 procent och statens permanenta utdelning ökar till 79,13 procent.

Att överföra tyngdpunkten i beskattningen från kommunerna till staten har konsekvenser även för intäkterna av kyrkoskatten. För att reformen ska vara så neutral som möjligt också i fråga om församlingarnas finansiella ställning, bör en ökning av kyrkans inkomster förhindras. Om det är önskvärt att det stiftas en lag om nivån på kyrkoskatten bör bestämmelser om detta ingå i kyrkolagen (FFS 1054/1993) i enlighet med lagstiftningsordningen i kyrkolagen.

LANDSKAPSREGERINGENS SYNPUNKTER

Allmänt

Lagtinget har lagstiftningsbehörigheten gällande hälso- och sjukvården enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen för Åland. Detsamma gäller brand- och räddningsväsendet samt socialvården enligt 18 § 6 punkten och 13 punkten självstyrelselagen för Åland.

Åland kommer trots att reformerna inte gäller Åland att påverkas dels med anledning av de skatteåtgärder riket vidtar i samband med reformerna dels genom det sätt på vilket reformerna genomförs.

Landskapsregeringen noterar inledningsvis följande formulering i lagpaketet:

”Landskapet Ålands självstyrelse är erkänd enligt internationell rätt och anges i 120 § i grundlagen och i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) som utfärdats med stöd av grundlagen. I självstyrelselagen fastställs också landskapets område. Av den uttömmande fördelningen av lagstiftningsbehörigheten i självstyrelselagen för Åland följer att det inte i rikslagar ska stiftas om lagens tillämplighet på Åland.”

Landskapsregeringen betonar att Ålands självstyre vilar på folkrättslig grund och 120 § i Finlands grundlag är enbart en hänvisningsbestämmelse, vilket även framgår av grundlagens förarbeten. Självstyrelselagen har antagits genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Självstyrelselagen har således inte utfärdats med stöd av grundlagen. Ändringar av självstyrelselagen för Åland kan enbart genomföras i enlighet med bestämmelsen i 69 § självstyrelselagen för Åland.

Beskattningsfrågorna

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med undantag av landskapet Åland tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och till kommunerna tillkommande skatter som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen för Åland.

Eftersom statsbeskattningen hör till rikets lagstiftningsbehörighet beskattas förvärvsinkomster vid statsbeskattningen på Åland på samma sätt som i övriga Finland. Eftersom reformen inte gäller Åland finns det inga motsvarande grunder för en sänkning av skattesatserna för kommunerna på Åland som för kommunerna i Finland. För att beskattningen av förvärvsinkomster inte ska skärpas på Åland, måste den skärpta statsbeskattningen på Åland därför förhindras. Att utfärda bestämmelser om statsbeskattningen hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Skärpningen av beskattningen av förvärvsinkomster i fråga om skattskyldiga som bor på Åland förhindras genom lägre marginalskattesatser i statens progressiva inkomstskatteskala. Marginalskattesatserna i skalan sänks i fråga om skattskyldiga som bor på Åland med samma procentenheter med vilken kommunernas skattesatser sänks i riket, d.v.s. enligt förslaget 12,63 procentenheter. Landskapsregeringen betonar vikten av att statens progressiva inkomstskatteskala på Åland utformas så att det säkerställs att den förändrade beskattningen i riket faktiskt inte påverkar beskattningen på Åland.

På Åland kommer det fortfarande att vara olika skattebas i kommunal- och statsbeskattningen. Landskapsregeringen förutsätter att de förändringar som planeras i riket inte påverkar lagtingets möjligheter att utforma den åländska

kommunalskattebasen. Eventuella kostnaderna för att den åländska kommunalskattebasen kvarstår medan skattebaserna sammanslås i riket måste därför påföras staten då den föreslagna reformen inte gäller Åland eller ska påverka Åland.

Det föreslås därtill i propositionen att invalidavdraget vid beskattningen slopas och att de medel som därmed sparas in riktas till utvecklingen av tjänsterna för personer med funktionsnedsättning. Landskapsregeringen konstaterar att då invalidavdraget slopas i statsbeskattningen i riket får detta inverkan för skattebetalarna på Åland. Eventuella direkta stöd till berörda på Åland är något som faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet och som då bekostas av landskapet. Det behöver klarläggas hur invalidavdraget kompenseras gentemot de berörda för att kunna utreda och beakta olika ekonomiska konsekvenser för självstyrelsen.

Förändringen kan till denna del, när det klarlagts, vara något som måste beaktas i enlighet med förfarandet i 48 § självstyrelselagen för Åland som träder ikraft den 1 januari 2021.

Sänkningen av kommunernas permanenta utdelning av samfundsskatten hänger samman med reformerna och det faktum att samfundsskattens andel av kommunernas skatteinkomster efter reformen skulle stiga till i genomsnitt cirka 13 procent om ingen åtgärd skulle vidtas. Enligt propositionen lämpar sig inte heller samfundsskatten på grund av sin konjunktürkänslighet väl som finansieringskälla för kommunernas uppgifter. Av dessa orsaker föreslås det att kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten minskas i riket. Det här resonemanget gäller inte de åländska kommunerna som kommer att bibehålla sina skatteinkomster från förvärvsinkomstskatterna och inte heller kommer att få mindre lagstadgade uppgifter. Motsvarande arrangemang som gäller förvärvsinkomstskatterna bör således även införas gällande samfundsskatterna, d.v.s. att de åländska kommunernas andelar av samfundsskatterna inte förändras i samband med reformen. För statens har ett sådant upplägg till denna del ingen ekonomisk betydelse eftersom statens andel av samfundsskatterna i enlighet med det nya systemet med skatteavräkning som gäller från och med den 1 januari 2021 oavsett ska tillfalla landskapet Åland.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att rikslagstiftningen om beskattningsförfarande gäller i landskapet med stöd av landskapslagen (1997:38) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om beskattningsförfarande. Landskapsregeringen kan därför komma att behöva föreslå förändringar i lagstiftningen bl.a. för att utesluta tillämpningen av den föreslagna 91 a § i lagen om beskattningsförfarande.

Förändringarna i det kommunala pensionssystemet

För närvarande bestämmer en delegation vid Keva avgiftsnivån i det kommunala pensionssystemet och beräkningsgrunderna för den. I lag föreskrivs endast om vilka delar som ingår i avgiften. När vårdlandskapen inrättas kommer staten i praktiken att betala en stor del av avgiften, eftersom det huvudsakligen är staten som svarar för finansieringen av landskapens utgifter. Då kan beslutet, enligt utkastet till proposition, om bestämningen av pensionsavgiften inte i fortsättningen ses enbart som kommunernas sak och besluten kan därför inte längre fattas vid Keva i nuvarande omfattning. För att också vårdlandskapens och statens intressen ska bli tryggade ska det i lagstiftningen tas in noggrannare bestämmelser om hur pensionsavgiften bestäms.

De åländska kommunalt anställdas pensionssystem, med undantag av rektorer och lärare i grundskolorna, hör för närvarande till rikets lagstiftningsbehörighet. Det är därför viktigt att avgiftsnivån i rikets kommunala pensionssystem förblir oförändrat så att de åländska kommunerna som står utanför reformen inte hamnar i en sämre

ekonomisk situation eller får mindre påverkningsmöjligheter än för närvarande. Den föreslagna förändringen väcker även frågan om lagstiftningsbehörigheten vad gäller samtliga kommunala anställdas pensionssystem bör överföras till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Landskapsregeringen avser lyfta frågan i samband med den pågående revisionen av självstyrelselagen och med tanke på att målsättningen bör vara att de åländska kommunerna inte ska påverkas av nu föreslagen reform bör en gemensam lösning hittas.

Socialvård samt hälso- och sjukvård

Enligt 18 § 1 mom. 13 punkten självstyrelselagen för Åland har lagtinget lagstiftningsbehörighet beträffande socialvård. Enligt 27 § 1 mom. 24 punkten självstyrelselagen för Åland ligger dock administrativa ingrepp i den personliga friheten under rikets lagstiftningsbehörighet. Behörighetsfördelningen mellan Åland och Finland kräver ett kontinuerligt samspel och i detta samspel utgör språket en grundläggande del.

Inom ramen för socialvård köper Åland/de åländska kommunerna olika specialtjänster i Finland. Framför allt omfattar dessa tjänster inom specialomsorg, missbrukarvård och barnskydd. En förutsättning för att kunna köpa dessa tjänster är att de tillhandahålls på svenska.

Nuvarande balans mellan behörighetsfördelning och finansiering av självstyrelsen genom avräkningssystemet förutsätter att vissa specialtjänster köps från Finland. Detta eftersom antalet klienter för vilkas behov dessa specialtjänster behövs på Åland är mycket litet, vilket innebär att det skulle bli synnerligen kostsamt för Åland att producera dem i egen regi. För att detta system inte ska påverkas måste i lagpaketet och genom reformen i stort säkerställas att Åland/de åländska kommunerna fortsättningsvis kan köpa dessa tjänster från Finland.

Åland har förvisso möjlighet att köpa en del av dessa tjänster i Sverige men t.ex. beträffande barnskyddstjänster och rörande barnskyddsklienter har social- och hälsovårdsministeriet konstaterat att placeringar utomlands inte är i enlighet med barnskyddslagens anda. Övervakningen av verksamheten utgör ett särskilt problem eftersom varken barnskyddsmyndigheterna eller andra myndigheter i Finland eller på Åland har behörighet inom svenskt territorium.

Gällande medborgarnas flyttningsrörelser mellan Åland och riket och vice versa, av såväl tillfällig som varaktig karaktär, efterlyser landskapsregeringen konsekvensbedömningar i propositionen. Detta med hänsyn till olika lagstiftning på Åland och i riket för socialvård samt hälso- och sjukvård och nu tillämpliga bestämmelser om hemkommun, rätt till service och betalningsansvar. Sammantaget måste det säkerställas hur betalningsansvaret för en klient fastställs, efter det att reformen verkställts, för en klient inom socialvården när denne flyttar från övriga Finland till Åland och vice versa.

Terminologin i utkastet till reformer

Begreppen "fastlands Finland" och "finska kommuner" är missvisande i lagstiftningspaketet. Begreppen är oklara och helt nya i lagstiftningssammanhang. Lagpaketet bör därför analyseras utgående från detta och en dialog med landskapsregeringen bör föras om vilka begrepp som lämpligen behöver användas i de fall man vill ha en skillnad mellan Åland och resten av Finland.

I och med att termen landskap införs bland annat i skattelagstiftningen finns det en förväxlingsrisk med "landskapet Åland". Av denna orsak bör t.ex. 3 § i inkomstskattelagen kompletteras så att det utöver "landskap" även införs "landskapet Åland". Motsvarande ändring bör göras genomgående i skattelagstiftningen där termen landskap eller vårdlandskap införs.

Avslutande kommentar

Ålands landskapsregering har inte för avsikt att på något sätt förhindra de reformer som nu föreslås i riket. För landskapsregeringens del är det viktiga att säkerställa att lagtinget inom sin behörighet inte begränsas och att innevånarna på Åland, självstyrelsemyndigheterna och de åländska kommunerna inte drabbas av åtgärder som föranleds av rikets reformpaket.

Landskapsregeringen förutsätter att en faktisk diskussion kring de frågor som landskapsregeringen tar upp i detta utlåtande nu kommer att föras tillsammans med berörda ministerier samt att behövliga underlag och beräkningar presenteras. Landskapsregeringen emotser därmed att representanter för landskapsregeringen och berörda ministerier snarast träffas för att gå igenom dessa frågor alternativt att en arbetsgrupp utses med representanter från berörda ministerier och landskapsregeringen.

L a n t r å d



Veronica Thörnroos

Vicelantråd



Harry Jansson

FÖR KÄNNEDOM:

Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Finansministeriet, budgetråd Petri Syrjänen
Justitieministeriet, lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam
Ålandsminister Anna-Maja Henriksson
Riksdagsledamot Mats Löfström