

Helsingfors/Mariehamn 2.6.2017

Nr 26/17

Hänvisning Finansministeriets skrivelse
22.5.2017, 891/03.01.00/2017

Till Finansministeriet

Ärende

I skrivelse 22.5.2017 anholder finansministeriet om *utlåtande över ett utkast till en regeringsproposition om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning.*

Enligt självstyrelselagens 56 § 1 mom. ankommer det på Ålandsdelegationen att på begäran avge utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Enligt 56 § 3 mom. 2 punkten hör till delegationens uppgifter även att fastställa skattegottgörelsen enligt lagens 49 §. Ålandsdelegationen avger detta utlåtande med avseende på dessa uppgifter.

Ålandsdelegationen har inhämtat Ålands landskapsregerings utlåtande i ärendet, vilket bifogas.

Frågeställningen och dess bakgrund

Den planerade reformen i riket som gäller inrättande av landskap och ordnande av social- och hälsovården innebär att statens skatteinkomster ökar, medan kommunerna skatteinkomster minskar. Avsikten är att reformen ska genomföras så att den är neutral med tanke på Ålands ställning, eftersom motsvarande ändringar inte genomförs i landskapet. För att åstadkomma detta föreslås nu som ett första skede att

Postadress:

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:

Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

i inkomstskattelagen intas en ny 125a § om ett åländskt landskapsavdrag. Enligt bestämmelsen ska för en skattskyldig som har sin hemkommun i landskapet Åland göras ett avdrag från inkomstskatten till staten på förvärvsinkomst. Avdraget utgör 12,47 procent av den skattskyldiges beskattningsbara inkomst i kommunalbeskattningen. Enligt propositionen förhindrar det åländska landskapsavdraget förvärvsinkomstbeskattningen från att skärpas på Åland och säkerställer att Ålands beskattningsbehörighet förblir oförändrad, och nivån på kommunalskatten inte behöver ändras. Landskapsavdraget är ett avdrag som endast görs från statsskatten, varvid riket med stöd av 27 § 36 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om avdraget. Det föreslås att det ska föreskrivas om landskapsavdraget i inkomstskattelagen i vanlig lagstiftningsordning, eftersom verkningarna av avdraget på skattegottgörelsens belopp kan beaktas när skattegottgörelsen fastställs och avdraget inte gör intrång i landskapets lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunalbeskattningen enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen. Enligt bifogade utlåtande delar landskapsregeringen denna uppfattning. Samtidigt föreslås det nämligen att Ålandsdelegationen med stöd av 56 § i självstyrelselagen genom en teknisk räkneoperation kan säkerställa att skattegottgörelsen enligt 49 § i självstyrelselagen trots landskapsavdraget inflyter i avsedd ordning även efter att vård- och landskapsreformen har trätt i kraft. Social- och hälsovårdsreformen föranleder även ändringar i den i självstyrelselagens 47 § avsedda avräkningsgrunden. Nämnade paragraf ska dock ändras i ett senare skede.

Finansministeriet anhåller nu om utlåtande om den kompletterande propositionens förhållande till självstyrelselagens finansieringssystem. Finansministeriet ber särskilt att Ålandsdelegationen tar ställning till regleringen av det åländska landskapsavdragets inverkan på skattegottgörelsen samt det i den kompletterande propositionen föreslagna sättet att beräkna utfallet av skattegottgörelsen. Beräkningen av skattegottgörelsen skulle således ändras, utan att självstyrelselagen ändras.

Bestämmelserna om skattegottgörelsen

Skattegottgörelsen regleras i 49 § i självstyrelselagen. Enligt lagrummet utfaller skattegottgörelsen då den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten överskrider 0,5 procent av motsvarande skatt för hela riket, varvid det överskjutande beloppet tillkommer landskapet.

I regeringens proposition till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd.) beskrivs skattegottgörelsen kortfattat. I den allmänna motiveringen konstateras att det föreslagna ekonomiska systemet syftar till att lagtinget genom sina egna beslut skall kunna påverka den ekonomiska utvecklingen i landskapet så fritt som möjligt. Skattegottgörelsen utgör ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteinkomster. Den föreskrivna skattegottgörelsen konstateras i viss mån kompensera det åländska önskemålet om en egen skattebehörighet och -förvaltning. Beräkningen av skattegottgörelsen skulle tekniskt sett vara enkel och ske enligt följande schema:

Skatt Åland (Å) – $0,0052 \times$ skatt hela Finland (FI). Härvid skulle skattegottgörelsen utfalla då skatterelationen överstiger 0,52 %. Gränsen 0,52 % sänktes sedermera till 0,50 %.

I detaljmotiveringen till 49 § anges att vid beräkandet av den föreslagna skattegottgörelsen skall den i den allmänna motiveringen nämnda jämförelsen mellan inkomst- och förmögenhetsskatterna i riket och landskapet utgå från beloppen för de debiterade skatterna. Detta har ansetts vara ett bättre alternativ än att utgå från beloppen av de influtna skatterna. Den främsta fördelen med detta alternativ uppgavs vara att man har ett säkert och lättillgängligt belopp att utgå från och en säker källa i den officiella skattestatistiken.

Skattegottgörelsen enligt gällande praxis

Eftersom det enligt 56 § i självstyrelselagen ankommer på Ålandsdelegationen att fastställa skattegottgörelsen, har delegationen utgått från att det även är delegationens uppgift att införskaffa erforderliga uppgifter för att kunna beräkna den eventuella skattegottgörelsen. Vid fastställande av den första skattegottgörelsen, som gällde år 1993, utredde Ålandsdelegationen principerna för fastställande av skattegottgörelsen grundligt, varvid delegationen stod i kontakt med skatteförvaltningen, finansministeriet och den dåvarande landskapsstyrelsen. Redan då stod det klart att delegationen vid fastställandet var beroende av de uppgifter skatteförvaltningen kunde presteras i ärendet. Ålandsdelegationen beredde landskapsstyrelsen tillfälle att inkomma med synpunkter förrän skatteförvaltningen tillfrågades om de debiterade skattebeloppen. Landskapsstyrelsen bereddes även tillfälle att inkomma med kommentarer till de siffror skatteförvaltningen presenterade och de uträkningar över skattegottgörelsen som Ålandsdelegationen med stöd av dem uppställt. Landskapsstyrelsen meddelade att uträkningarna inte stred mot 49 § i självstyrelselagen.

Ända från den första skattegottgörelsen har begreppet inkomst- och förmögenhetsskatten ansetts innefatta följande:

1. Statsskatt
2. Samfundsskatt (statens andel)
3. Källskatt för begränsat skattskyldiga och för löntagare från utlandet (med avdrag av kommunernas andel)
4. Källskatt på ränteinkomst (Eftersom exakta siffror för den källskatt på ränteinkomst som debiterats på Åland inte föreligger, har till grund för beräkningen använts den procentandel som motsvarar landskapets andel av den i hela riket debiterade statsskatten).

Sedan tonnageskatten infördes i Finland har även dess belopp beaktats.

Ålandsdelegationen har vid det årliga fastställandet av skattegottgörelsen följt samma principer som gällande den första skattegottgörelsen, som varje år tillfört landskapet inkomster.

Under år 2015 uppkom frågeställningen huruvida skatteinkomster som debiterats genom efterbeskattning för tidigare skatteår ska beaktas eller ej. Med anledning av frågeställningen gick Ålandsdelegationen igenom det bakgrundsmaterial som finns från fastställandet av den första skattegottgörelsen och stod i kontakt med såväl skatteförvaltningen som finansministeriet. Av skatteförvaltningen erhöll Ålandsdelegationen uppgift om att de skatter som debiterats senast 31.10. året efter ifrågavarande skatteår beaktats i de siffror som presenteras för skatteåret i fråga, men inte därefter debiterade skattebelopp eller skatter som hänför sig till tidigare år. Båda finansministeriet och Ålands landskapsregering ansåg då att det inte framkommit skäl att ändra principerna. På basen av den utredning som gjordes beslöt Ålandsdelegationen 21.12.2015 att fortsättningsvis följa samma principer vid fastställande av skattegottgörelsen som tidigare, om vägande skäl för ett annat förfarande inte framkommer.

Föreslagen ändring av praxis

I propositionen anges att beloppet av skattegottgörelsen i praktiken nollställs i samband med reformen eftersom statsbeskattningen på grund av det åländska landskapsavdraget skulle vara betydligt lindrigare på Åland än i riket. I det lagförslag om ändring av avräkningsgrunden enligt självstyrelselagen som ingår i regeringens proposition 15/2017 rd föreslogs att det uteblivna skattegottgörelsebeloppet skulle kompenseras genom en höjning av avräkningsgrunden. En kompensering av skattegottgörelsen på det sätt som föreslogs ansågs dock under riksdagsbehandlingen vara problematisk, eftersom någon sådan möjlighet inte ansågs ingå i avräkningssystemet för finansiering av landskapets utgifter enligt självstyrelselagen. I föreliggande proposition anförs att det under den fortsatta beredningen har klarnat att Ålandsdelegationen med stöd av 56 § i självstyrelselagen skulle kunna beakta effekten av det åländska landskapsavdraget vid beräkningen av beloppet av skattegottgörelsen enligt 49 § i självstyrelselagen. När skattegottgörelsen räknas ut skulle den i hela landet debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten beaktas, dock så att av den debiterade skatten på förvärvsinkomster skulle endast den proportionella andel som motsvarar statsskatterna före vård- och landskapsreformen beaktas. Under den fortsatta beredningen har man således kommit fram till att någon speciallag om hur skattegottgörelsen ska beräknas i tekniskt hänseende, som framförts som alternativ till en höjning av avräkningsgrunden, inte skulle stiftas utan att Ålandsdelegationen avgör storleken på skattegottgörelsen med stöd av 56 § i självstyrelselagen, varvid effekten av landskapsavdraget skulle beaktas. Någon närmare beskrivning av det tilltänkta förfarandet föreligger dock inte.

Ålandsdelegationens ställningstagande

Skattegottgörelsen fastställs av Ålandsdelegationen i enlighet med de riktlinjer som anges i självstyrelselagens 49 §. Enligt nämnda paragraf utgör relationen mellan den i landskapet och riket debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten grunden för beräkandet av skattegottgörelsen. Av framställningen ovan framgår hur Ålandsdelegationen uppfattat och tillämpat begreppet inkomst- och förmögenhetsskatt. Denna

tillämpning, som inte vare sig finansministeriet eller Ålands landskapsstyrelse/-regering har ifrågasatt, har följts alltsedan den första skattegottgörelsen fastställdes enligt gällande självstyrelselag. Både ordalydelsen i 49 § och motiveringen till paragrafen förutsätter att den för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten i landskapet respektive i riket i dess helhet ska beaktas vid fastställandet av skattegottgörelsen. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning möjliggör gällande ordalydelse i självstyrelselagens 49 § inte att av den debiterade skatten på förvärvsinkomster på föreslaget sätt endast skulle beaktas den proportionella andel som motsvarar statskatterna före vård- och landskapsreformen, utan de debiterade statskatterna ska beaktas i sin helhet. Lagstadgade avdrag görs på tjänstens vägnar före debiteringen av skatterna. Den av finansministeriet föreslagna modellen, enligt vilken den del av den framtida inkomstskatten i riket som utgör en förhöjning på grund av social- och hälsovårdsreformen inte skall beaktas som en i landet debiterad inkomstskatt vid uträkningen av skattegottgörelsen, är inte förenlig med de i 49 § i självstyrelselagen uppställda rekvisiten för hur skattegottgörelse kan och skall räknas fram utgående från debiterade skatter, för att sedan fastställas av Ålandsdelegationen.

Däremot föreligger det inte hinder för att Ålandsdelegationen i anslutning till beslutet konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av social och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten. Detta förutsätter att Ålandsdelegationen erhåller de erforderliga uppgifterna av skatteförvaltningen. Detta konstaterande kunde sedan utgöra grund för riksmyndigheternas egna beslut för kompenseringssåtgärder till landskapet.

Ovannämnda slutsats utvisar för sin del att ändringar i det ekonomiska systemet mellan Åland och riket kan göras endast genom en ändring av självstyrelselagen på det sätt som anges i lagens 69 §, såvitt annat förfarande inte anges i självstyrelselagen.

Till övriga delar uttalar sig Ålandsdelegationen inte om de angelägenheter som anförs i propositionerna.

Närvarande

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

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare