Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Brevnr
UTLÅTANDE	65 F1
Ärendenr	Datum
ÅLR 2021/1422	9.3.2021

Hänvisning
Begäran om utlåtande avseende RP 241/2020 rd

Kontaktperson
Finanschef Conny Nyholm

Riksdagens finansutskott
Skattedelegationen
Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020)

Begäran om utlåtande

Riksdagens finansutskotts skattedelegation har begärt ett skriftligt sakkunnigyttrande avseende proposition RP 241/2020 rd av landskapsregeringen. I samband med att landskapsregeringen bad om förlängd svarstid informerades landskapsregeringen om att skattedelegationen önskar ett utlåtande enbart avseende de skatterättsliga frågorna i lagstiftningspaketet. Detta utlåtande omfattar därmed enbart landskapsregeringens ställningstaganden ur ett skatterättsligt perspektiv. Landskapsregeringen har tidigare även lämnat utlåtande till riksdagens lagutskott och social- och hälsovårdsutskott.

Förslagets innehåll avseende ändringar i beskattningen

I propositionen föreslås det att organiseringsansvaret för social- och hälsovården samt räddningsväsendet överförs från kommunerna till en ny förvaltningsnivå med välfärdsområden. Det föreslås att det i Finland bildas 21 välfärdsområden.

Välfärdsområdenas verksamhet finansieras huvudsakligen med statlig finansiering och delvis med kundavgifter som tas ut av dem som använder tjänsterna. När finansieringsansvaret överförs från kommunerna på staten, måste statens inkomster ökas och kommunernas inkomster minskas i motsvarighet till överföringen. Därför föreslås det att statens skatteinkomster ökas genom en skärpning av statens förvärvsinkomstbeskattning. Kommunerna åläggs att sänka kommunalskatten för att det totala skatteuttaget inte ska öka. Minskningen av kommunalskatten uppgår till 13,26 procentenheter i samtliga kommuner. Även kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna sänks och statens andel ökas i motsvarande grad.

I propositionen föreslås det att statens skatteinkomster ökas och kommunernas skatteinkomster minskas inom det nuvarande skattesystemet genom en ändring av statens

inkomstskatteskala samt 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 både vid statsbeskattningen och kommunalbeskattningen. Eftersom statsbeskattningen hör till rikets lagstiftningsbehörighet beskattas förvärvsinkomster vid statsbeskattningen på Åland på samma sätt som i riket. Till följd av de föreslagna ändringarna skärps alltså statsbeskattningen samtidigt också på Åland. Eftersom social- och hälsovårdsreformen inte gäller Åland finns det inga motsvarande grunder för en sänkning av skattesatserna för kommunerna på Åland som för kommunerna i riket. För att beskattningen av förvärvsinkomster inte ska skärpas på Åland, ska den skärpta statsbeskattningen på Åland förhindras. I inkomstskattelagen ska det således särskilt föreskrivas att statsbeskattningen inte skärps i fråga om skattskyldiga som är bosatta på Åland. Att utfärda bestämmelser om statsbeskattningen hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Det föreslås att skärpningen av beskattningen av förvärvsinkomster i fråga om skattskyldiga som bor på Åland ska förhindras genom lägre marginalskattesatser i statens progressiva inkomstskatteskala. Marginalskattesatserna i skalan sänks i fråga om skattskyldiga som bor på Åland med samma procentenhet med vilken kommunernas skattesatser sänks i riket. De lägre marginalskattesatserna i skatteskalan avser säkra att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna av beskattningsgrunderna är desamma för skattskyldiga som bor på Åland och för skattskyldiga som bor i riket. Bestämmelser om lägre marginalskattesatser föreslås i 124 § 5 mom. i inkomstskattelagen (FFS 1535/1992).

Det är fråga om samma sak som vid beredningen av den föregående social- och hälsovårdsreformen, men det tekniska genomförandet är annorlunda. Under den föregående beredningen skulle en skärpning av beskattningen ha förhindrats genom ett separat åländskt landskapsavdrag som beviljas från statsskatten. Eftersom skärpningen av statsbeskattningen i riket huvudsakligen sker via skatteskalan, riktas även det avdrag som gäller Åland bättre genom att en separat skatteskala tillämpas.

I propositionen föreslås det att skattebasen för statsbeskattningen och skattebasen för kommunalbeskattningen slås ihop genom att inkomstavdragen i statsbeskattningen och kommunalbeskattningen förenhetligas. Det föreslås därför att 30 § 3 mom. inkomstskattelagen ska ändras så att skatteårets förvärvsinkomst och den beskattningsbara förvärvsinkomsten ska beräknas på samma sätt i statsbeskattningen och kommunalbeskattningen. Skatteårets förvärvsinkomst beräknas både vid statsbeskattningen och vid kommunalbeskattningen genom att avdrag görs från nettoförvärvsinkomsten. Beskattningsberäkningen ska dock fortfarande göras separat i fråga om statsbeskattningen och kommunalbeskattningen. Skatteårets förvärvsinkomst vid både statsbeskattningen och kommunalbeskattningen beräknas genom att de avdrag som görs vid statsbeskattningen och kommunalbeskattningen dras av från nettoförvärvs-inkomsten. Den beskattningsbara förvärvsinkomsten vid både statsbeskattningen och kommunalbeskattningen beräknas genom att de förluster som hänför sig till förvärvsinkomstslaget och som fastställts för tidigare år dras av från skatteårets förvärvsinkomst. Att överföra tyngdpunkten i beskattningen från kommunerna till staten har konsekvenser även för intäkterna av kyrkoskatten.

Kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna beräknas minska med cirka 570 miljoner euro på 2020 års nivå och statens andel beräknas öka i motsvarande grad.

Konsekvensbedömningen inbegriper inte den höjning av kommunernas utdelning som ingår i helheten av åtgärder för att stödja kommunerna i samband med Covid-19-pandemin. De enskilda kommunernas relativa andelar av kommungruppens samfundsskatteintäkter kvarstår oförändrade. En sänkning av inkomstskattesatsen i 124 § 3 mom. inkomstskattelagen från 6,26 procent till 4,17 procent innebär att beskattningen av den inkomst som delvis skattefria samfund enligt 21 § 1 mom. i inkomstskattelagen och väglag samt allmännyttiga samfund har erhållit från en fastighet sänks med sammanlagt cirka 4 miljoner euro.

Kommunernas inkomstskattesats minskas med 13,26 procentenheter i samtliga kommuner. Till följd av detta minskar kommunalskattens belopp med 12,82 miljarder euro. I beloppet har även beaktats ett avdrag på 70 miljoner euro som motsvarar minskningen i kommunernas beskattningskostnader. Av kommunernas andel av samfundsskatten överförs 570 miljoner euro till välfärdsområdenas finansiering. Med stöd av de preliminära uppgifterna för 2020 som anges i propositionen s. 223 sänks kommunernas samfundsskatteandel med 10,71 procentenheter.

Landskapsregeringens synpunkter

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. Dessa 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. Till följd av de föreslagna ändringarna skärps alltså statsbeskattningen samtidigt också på Åland. Eftersom reformen inte gäller Åland finns det inga motsvarande grunder för en sänkning av skattesatserna för kommunerna på Åland som för kommunerna i riket. För att beskattningen av förvärvsinkomster inte ska skärpas på Åland, måste den skärpta statsbeskattningen på Åland förhindras. Skärpningen av beskattningen av förvärvsinkomster i fråga om skattskyldiga som bor på Åland föreslås bli förhindrad genom lägre marginalskattesatser i statens progressiva inkomstskatteskala. Landskapsregeringen betonar vikten av att statens progressiva inkomstskatteskala på Åland utformas så att det säkerställs att den förändrade beskattningen i riket faktiskt inte påverkar enskilda skattebetalare eller skattemottagare i form av de åländska kommunerna och landskapet Åland. Tabell 18 i propositionen visar de föreslagna ändringarnas konsekvenser för skatteuttaget för löne-, pensions- och dagpenningsinkomst vid olika inkomstintervall. Tabellen som omfattar såväl förändringarna i stats- som kommunalskatten indikerar på att det är relativt marginella förändringar för enskilda skattebetalare på Åland. Vid tidpunkten för uppgörandet av föreliggande utlåtande har det inte funnits motsvarande uppgifter som visar förändringarna i kommunal- respektive statsskatten skilt för sig och eventuella förskjutningar som påverkar skatteinkomstnivån för de åländska kommunerna respektive staten.

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 kostnader 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. Landskapsregeringen förutsätter att Åland inte drabbas av merkostnader vid ändringar av den åländska skattelagstiftningen till följd av de reformer som nu görs i riket. Detta har ännu inte bekräftats från staten.

Enligt propositionen ändras studiepenningsavdraget vid kommunalbeskattningen så att det även gäller vid statsbeskattningen. Avdragsrätten formuleras genom en hänvisning till rikets lag om studiestöd (FFS 65/1994), vilket gör det oklart om den även gäller för studerande som omfattas av det åländska studiestödssystemet. Det här bör klargöras genom en hänvisning till landskapslagen (2006:71) om studiestöd.

Det föreslås därtill i propositionen att invalidavdraget vid beskattningen upphävs och att de medel som därmed sparas in riktas till utvecklingen av tjänsterna för personer med funktionsnedsättning. Landskapsregeringen konstaterar att då invalidavdraget upphävs 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 Åland. Det behöver klarläggas hur invalidavdraget kompenseras gentemot de berörda på Åland för att kunna utreda och beakta olika ekonomiska konsekvenser för självstyrelsen. Kontentan är att de personer på Åland som har rätt till invalidavdrag i statsbeskattningen riskerar att hamna i en mindre fördelaktig situation än motsvarande personer i riket. Detta beaktas inte och finns inte med i konsekvensbedömningarna i propositionen.

Sänkningen av kommunernas permanenta utdelning av samfundsskatten hänger samman med reformerna och det faktum att samfundsskattens andel i riket av kommunernas skatteinkomster efter reformen skulle stiga med 10,71 procentenheter. Motsvarande arrangemang som gäller förvärvsinkomstskatterna bör således även införas gällande samfundsskatterna, d.v.s. att den statliga andelen av samfundsskatten bibehålls oförändrad på Åland och därmed måste inte de åländska kommunernas andelar av samfundsskatterna förändras p.g.a. reformen i riket. Om den statliga andelen av samfundsskatten ökar även i förhållande till de åländska kommunerna inskränks landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselag för Åland. Landskapet har lagstiftningsbehörighet avseende den andel av samfundsskatten som tillkommer kommunerna på Åland, och om den statliga andelen ökar, minskar samtidigt andelen av landskapets lagstiftningsbehörighet. För att säkerställa att landskapets lagstiftningsbehörighet inte minskas, samt att de åländska kommunernas andel av samfundsskatten inte utan skälig anledning minskas måste den statliga andelen bibehållas oförändrad. För statens del har ett sådant upplägg till denna del ingen ekonomisk betydelse. Statens andel av samfundsskatterna i enlighet med det nya ekonomiska systemet med skatteavräkning enligt 49 § i självstyrelselag för Åland som gäller från och med den 1 januari 2021 ska oavsett 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 lagen om beskattningsförfarande (FFS 1558/1995). Landskapsregeringen kommer därför att behöva föreslå förändringar i lagstiftningen bl.a. för att utesluta tillämpningen av den föreslagna 91 b § i lagen om beskattningsförfarande.

Enligt den ovannämnda landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om beskattningsförfarande betalar de åländska kommunerna kostnaderna för verkställande av kommunalbeskattningen enligt de grunder som anges i lagen om Skatteförvaltningen (FFS 503/2010). I propositionen ingår en ändring av lagen om Skatteförvaltningen där kommunernas andel av beskattningskostnaderna sänks från 29,1 procent till 14,2 procent. Detta görs med hänvisning till att kommunernas andel av skatteintäkterna minskar.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att det i förslaget till 79 § 2 mom. mervärdeskattelagen (FFS 1501/1993) anges att det belopp som Rundradion Ab får ur statens televisions- och radiofond och den ersättning som Ålands Radio och Tv Ab får av Ålands landskapsregerings inkomster av televisionsavgifter ska hänföras till skattegrunden. På Åland betalar fysiska personer och samfund en årlig medieavgift till landskapet enligt landskapslagen (2019:103) om medieavgift fr.o.m. 1.1.2021. Medieavgiften ska finansiera radio och tv i allmänhetens tjänst på Åland. Förslaget till 79 § 2 mom. mervärdeskattelagen bör därför ändras så att detta beaktas.

Avslutningsvis vad gäller beskattningsdelen av reformen vill landskapsregeringen fästa uppmärksamhet vid att kyrkobeskattningen på Åland har utgått ifrån den åländska kommunala skattebasen. I propositionen finns inte konsekvensbedömningar och det är därför oklart hur föreslagna ändringar påverkar kyrkobeskattningen på Åland.

Sammanfattande kommentarer

För landskapsregeringens del är det viktigt att säkerställa att lagtinget inom sin lagstiftningsbehörighet inte begränsas samt att innevånarna på Åland, landskapsmyndigheterna och de åländska kommunerna inte drabbas av eller påverkas av de åtgärder som föranleds av rikets reformpaket kopplat till inrättandet av välfärdsområden. För att uppnå detta måste åtminstone förslaget till 79 § 2 mom. mervärdeskattelagen ändras så att det inte framgår att den ersättning som Ålands Radio och Tv Ab får av Ålands landskapsregerings inkomster från televisionsavgifter ska hänföras till skattegrunden. Den nya lagstiftningen om medieavgift på Åland i landskapslagen (2019:103) om medieavgift måste beaktas. Då studiepenningsavdraget ändras så att det även gäller vid statsbeskattningen måste en hänvisning till landskapslagen (2006:71) om studiestöd göras så att studerande som omfattas av det åländska studiestödssystemet inbegrips.

Därtill är det inte rimligt att åländska kommuner drabbas av reformen genom en sänkning av kommunernas permanenta utdelning av samfundsskatten med 10,71 procentenheter. Detta då avsikten är att de åländska kommunerna fortsättningsvis ska handha uppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet. Att de åländska kommunernas skatteintäkter minskas men de lagstadgade uppgifterna består kan ifrågasättas utgående från den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen då kommunerna på Åland gentemot sina invånare får sämre förutsättningar att klara av lagstadgade uppgifter. Om de åländska kommunerna undantas från en sänkning av kommunernas permanenta utdelning av samfundsskatten med 10,71 procentenheter medför detta i sig inte några ekonomiska effekter för staten. I övrigt konstaterar landskapsregeringen att det varit svårt att bedöma lagstiftningspaketets konsekvenser eftersom landskapsregeringen inte haft tillgång till relevant beskattningsdata och konsekvensbedömningarna i propositionen inte gjorts utgående från ett åländskt perspektiv.

Ålands landskapsregering

Lantråd	Veronica Thörnroos
Minister	Roger Höglund

FÖR KÄNNEDOM:

Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Justitieministeriet, oikeusministerio@om.fi
Finansministeriet, valtiovarainministerio@vm.fi
Social-och hälsovårdsministeriet, kirjaamo@stm.fi
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Landshövding Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi