



9.4.2015

Justitieministeriet

Begäran om utlåtande OM 60/08/2013

oikeusministerio@om.fiCharlotta.von.Troil@om.fi**Finansministeriets utlåtande – Ålands självstyrelse i utveckling – Ålandskommitténs 2013 delbetänkande**

Finansministeriet anför följande som sitt utlåtande om delbetänkandet ”Ålands självstyrelse i utveckling – Ålandskommitténs 2013 delbetänkande”, nedan delbetänkande, av den 13 januari 2015 från den parlamentariska Ålandskommittén som statsrådet tillsatt den 19 september 2013:

1 De punkter i delbetänkandet som kommenteras i utlåtandet

I kapitel 4 i delbetänkandet ”Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket” bedöms behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket beträffande statliga myndigheternas organisation och verksamhet. I utlåtandet berörs även till vissa delar vad som behandlats i kapitel 5, ”Internationella fördrag”. I delbetänkandets kapitel 6 ”Den ekonomiska självstyrelsen” granskas bl.a. behoven att utveckla den gällande lagstiftningen och alternativa sätt att utveckla den ekonomiska självstyrelsen. Dessutom föreslås riktlinjer för det framtida lagstiftningsarbetet. I utlåtandet kommenteras även delvis vad som behandlats i kapitel 8, ”Förfarandet vid överföring av behörighet”. Nedan kommenteras de punkter i delbetänkandet som omnämns ovan. Kommentarererna har framförts i samma ordning som ärendena i delbetänkandet. I utlåtandet föreslås dessutom att Ålandskommittén skulle granska vissa frågor som inte omnämns i delbetänkandet.

2 Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket

Statens ämbetsverk på Åland, som leds av landshövdingen, är enligt 16 § 1 mom. i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) i landskapet Åland en sådan myndighet inom statsförvaltningen som avses i lagen i fråga. Ämbetsverket sköter sådana i 4 § i den nämnda lagen avsedda uppgifter som enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) omfattas av landskapets behörighet. För ämbetsverkets uppgifter gäller annars vad som skilt föreskrivs



om dem. Självstyrelselagen för Åland innehåller bestämmelser om landshövdingen som leder Statens ämbetsverk på Åland. Den allmänna administrativa styrningen av regionförvaltningsverken, inkl. Statens ämbetsverk på Åland, hör enligt lagens 7 § till finansministeriet.

Enligt 4 § i självstyrelselagen för Åland företräds regeringen i landskapet av landshövdingen. Enligt 14 § öppnas och avslutas lagtinget av republikens president eller av landshövdingen på hans vägnar. Landshövdingen överlämnar presidentens föredragningar och tillkännagivanden till lagtinget. Lagens kapitel 8 innehåller dessutom särskilda bestämmelser som gäller landshövdingen och Ålandsdelegationen, inkl. bestämmelserna om utnämmandet av landshövdingen. Statens ämbetsverk på Åland nämns skilt i lagens 39 §.

I kapitel 4 i delbetänkandet konstateras som Ålandskommitténs åsikt om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket att behörigheten i fråga om statliga myndigheters organisation och verksamhet ska höra till rikets kärnområde, med beaktande av att landskapet är enspråkigt svenskt och att ämbetsspråket i landskapet är svenska. *Finansministeriet förordar* med beaktande av den ovan nämnda lagstiftningshelheten denna uppfattning som framförts i kommitténs delbetänkande och anser att de utgör ett gott och välmotiverat underlag för den fortsatta beredningen av frågan.

Ålands landshövdingens tjänstemannarättsliga ställning har lyfts fram i samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 298/2014). Förvaltningsutskottet utgav den 24 februari 2014 sitt betänkande om regeringspropositionen (FvUB 50/2014 rd — RP 298/2014 rd). I betänkandet konstateras bl.a.:

I förarbetena till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd) och statsrådets justitiekanslers beslut 14.1.1999 tar man upp frågan om lagstiftning som är tillämplig på utnämningen av landshövding på Åland och om utnämningförfarandet. I samband med behandlingen av den nu föreslagna ändringen av statstjänstemannalagen har det visat sig nödvändigt att reda ut vilken ställning tjänsten som landshövding på Åland har i dess egenskap av tjänst inom statens högsta ledning sedan regionförvaltningsreformen trädde i kraft från ingången av 2010 och vilka bestämmelser som ska tillämpas i fråga om landshövdingen på Åland.

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande hänvisat till den parlamentariska kommitté som statsrådet tillsatt för att se över självstyrelselagen för Åland, och som i ljuset av den tillgängliga informationen kunde ta ärendet i behandling. *Finansministeriet föreslår* med hänvisning till det ovan anförda att *Ålandskommittén skulle behandla de frågor gällande landshövdingens ställning som lyfts fram i förvaltningsutskottets betänkande.*

3 Ekonomisk självstyrelse

3.1 Motiveringarna för utökad beskattningsbehörighet

För beskattningens del anges i delbetänkandets punkt 6.1 några motiveringar och målsättningar som framförts på Åland som stöd för utökad beskattningsbehörighet. I delbetänkandet konstateras bl.a. följande om motiveringarna och målsättningarna för utökad beskattningsbehörighet:

- Ur landskapets perspektiv stärker en utökad beskattningsbehörighet de ursprungliga intentionerna med självstyrelsen och ökar legitimiteten beträffande de offentliga intäkterna i landskapet.
- Genom detta rättas även missuppfattningen om att det årliga utjämningsbeloppet från riket utgör ett stöd till landskapet.
- Obalansen i makten över intäkterna och utgifterna leder till att det blir svårt för väljarna på Åland att förstå om effekterna av förd politik ska tillskrivas lagtinget eller riksdagen.
- Beskattningen är ett av flera instrument för att uppnå exempelvis miljöpolitiska och näringspolitiska målsättningar.

Nedan granskas några av dessa motiveringar.

Det årliga avräkningsbeloppet betalt till Åland som stöd till landskapet

Missuppfattningarna om att det årliga avräkningsbeloppet från riket utgör ett stöd till landskapet kan korrigeras med hjälp av bättre information. Kapitelmotiveringen i kapitel 28.80 i statens budgetproposition är redan i sin nuvarande form enligt finansministeriets uppfattning skriven på ett objektivt sätt och med beaktande av innehållet i självstyrelselagen. Det kunde eventuellt vara möjligt att komplettera kapitelmotiveringen med en noggrannare beskrivning av beskattningen. Genom detta alternativ kunde man undvika de negativa konsekvenser av överföring av beskattningsbehörigheten som behandlas nedan.

Beskattningen som instrument för uppnåendet av miljö- och näringspolitiska målsättningar

Det är ofta svårt att effektivt uppnå till exempel miljö- och näringspolitiska mål genom beskattningsåtgärder. Närings- eller miljöpolitiska målsättningar och allokering av skattestödet förverkligas ofta sämre med skattelagstiftningen än t.ex. med hjälp av direkta näringsstöd. Skattelagstiftningen kan utöver de eftersträlvade näringspolitiska verkningarna även ha andra, rentav oönskade styrverkningar.

Skattelagstiftningens användbarhet vid närings- och miljöpolitisk styrning begränsas också av *EU-lagstiftningen* och framför allt *Europeiska unionens statsstödsbestämmelser*. De grundläggande friheterna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan EUF-fördraget, kan bl.a. förutsätta att man på de som är bosatta i medlemsländerna och på dem som inte är bosatta i ett medlemsland tillämpar likadana skattebestämmelser.

För *mervärdesbeskattningens* del bör man i första hand notera momsdirektivets strikta ramvillkor för förverkligandet av olika nationella målsättningar. Mervärdesdirektivet innehåller t.ex. förpliktande bestämmelser om miniminivåerna för mervärdesskatten i medlemsländerna, och produkter på vilka man kan tillämpa sänkta skattesatser har definierats noggrant.

Det blir dyrt och ineffektivt att stöda vissa målgrupper genom att politiska målsättningar förverkligas med hjälp av mervärdesskattesystemet, eftersom det är svårt att rikta stödet till dem som behöver det. En sänkning av mervärdesskatten på en viss produkt berör samtliga konsumenter, inte endast dem som avsetts vara föremål för stödet. Skattestöd åt utvalda produkter som förmedlas via mervärdesskattesystemet leder till förvrängd konsumtion och produktion (försvagar ekonomins effektivitet). Olika slags avvikelser i skattesystemet ökar dessutom systemets komplexitet och därigenom företagets och myndigheternas administrativa börda, liksom även kostnaderna för iakttagandet av lagen. Direkta inkomstöverföringar är effektivare och lättare att inrikta till målgrupperna.

3.2 Oklart rättsligt läge vid utvärderingen av den nuvarande behörighetsfördelningen

I delbetänkandet granskas det rättsliga lägets otydlighet vid utvärderingen av den nuvarande behörighetsfördelningen. I delbetänkandet konstateras att behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i regel fungerat väl för beskattningens del. *Oklarheterna* gäller främst 18 § 5 mom. i självstyrelselagen, enligt vilket landskapet är behörigt i fråga om ärenden som gäller ”*landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter*”. Det har enligt delbetänkandet uppstått oklarheter i fråga om tolkningen av självstyrelselagen speciellt när det gäller innebörden i begreppet ”närings- och nöjesskatter”. I delbetänkandet föreslås inte några fortsatta åtgärder till denna del, och frågan har inte omnämnts då Ålandskommittén stakat ut riktlinjer för det kommande lagstiftningsarbetet.

Finansministeriet har i sitt utlåtande av den 9 april 2014 till Ålandskommittén konstaterat att begreppet närings- och nöjesskatter är föråldrat. *Finansministeriet anser att ordalydelsen i självstyrelselagens nuvarande bestämmelser som gäller behörighetsfördelningen inom beskattningen kunde uppdateras till att motsvara nuläget inom skattelagstiftningen*. Detta har även konstaterats i finansministeriets utlåtande av den 27 september 2012 åt den parlamentariska arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt den 14 mars 2012.

3.3 Konsekvenser av överföring av beskattningsbehörighet

I delbetänkandet konstateras att sakkunnigsektionen som Ålandskommittén tillsatt den 9 september 2014 utvärderat följande alternativ för utvecklandet av den ekonomiska självstyrelsen.:

1. Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet
2. Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland
3. Ingen beskattningsbehörighet överförs
4. Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk
5. Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland

När det gäller alternativen 1 och 2 har sektionen i sin rapport granskat konsekvenserna av *överföring av beskattningsbehörigheten* för de internationella relationerna, uppkomsten av en skattegräns mellan landskapet och riket, skattekonkurrensen, myndigheterna och näringslivet samt det ekonomiska systemet. Finansministeriet instämmer i vad som konstaterats på sida 152 i delbetänkandet:

- ”Överföringen av skattebehörighet kan i omläggningsskedet och/eller i tillämpning bedömas ha omfattande verkningar bl.a. i fråga om internationella relationer, uppkomsten av en skattegräns mellan landskapet och riket, eventuell skattekonkurrens, myndigheter och näringslivet samt för helheten av det nuvarande ekonomiska systemet. Det uppstår ekonomiska verkningar och kostnader för myndigheter i riket och i landskapet samt för näringslivet. Dessa verkningar och kostnader måste utredas närmare.
- Viktiga är också mekanismer för samråd och korrigerande av eventuella oönskade effekter vid överföring av behörighet, vilka nämns i kommitténs mandat. Sakkunnigsektionen har utgått ifrån att Ålandskommittén överväger sådana mekanismer i samband med att den bedömer på vilka sätt systemet för överföring av behörighet kan göras smidigare.”

Ålandskommittén har även på sida 155 i delbetänkandet hänvisat till de betydande konsekvenser som en överföring av beskattningsbehörigheten skulle föranleda för såväl rikets som landskapets myndigheter och näringsliv.

Finansministeriet har behandlat konsekvenserna av överföringen av beskattningsbehörigheten i sitt utlåtande av den 9 april 2014 till Ålandskommittén. *Finansministeriet anser i enlighet med sitt tidigare utlåtande att en överföring av beskattningsbehörigheten skulle ha betydande negativa konsekvenser inom samtliga ovan nämnda delområden både för rikets och för landskapets del.* I de utredningar som genomförts hittills har man inte föreslagit några effektiva *mekanismer* som skulle eliminera ens en del av de negativa konsekvenserna.

Effekterna av en överföring av beskattningsbehörigheten granskas nedan mera ingående till vissa delar. Vi hänvisar dessutom till det vi framfört i utlåtandet av den 19 april 2014 till Ålandskommittén.

3.3.1 Internationella relationer

När det gäller de internationella relationerna skulle det största problemet med överföringen av beskattningsbehörighet vara att riket kan ha *förpliktelser som följer av internationella fördrag*, och som det inte kan uppfylla om landskapet har beskattningsbehörighet. Man bör granska skilt hur relationerna till utlandet och internationella organisationer skulle skötas framöver.

Landskapets eget skattesystem borde tas i beaktande bl.a. för *inkomstbeskattningens* del vid förhandlingar om bilaterala avtal om undvikande av dubbelbeskattning och bland annat i förhållande till Europeiska unionen. Ett skilt skattesystem i landskapet kunde försvåra och komplicera skatteavtalsförhandlingarna, och leda till att landskapet exkluderas från skatteavtal som riket ingår. Ett separat skattesystem kunde också kunna ha konsekvenser för tillämpningen av Finlands existerande skatteavtal för undvikande av internationell dubbelbeskattning på landskapet. Olika skattesystem i riket

och i landskapet kunde dessutom förutsätta ett skilt skatteavtal mellan riket och landskapet. Internationella fördrag och landskapets delaktighet i avtalsförhandlingarna har granskats i kapitel 5 i delbetänkandet. Där har emellertid inte tagits direkt ställning till hur skatteavtalen skulle förhandlas för landskapets del, om beskattningsbehörigheten hade överförts till landskapet. Man bör emellertid i detta sammanhang ta i beaktande att det i kap. 4 i delbetänkandet konstateras att relationerna till utländska makter hör till kärnområdena i rikets behörighet.

I kapitel 5 i delbetänkandet, ”Internationella fördrag”, tangeras även *fördrag om beskattning som tillfaller inom finansministeriets verksamhetsområde*. Kommittén betraktar det i sitt delbetänkande som viktigt att landskapet informeras om fördragsförhandlingar när det gäller frågor som omfattas av landskapets behörighet och som är synnerligen viktiga för landskapet. Enligt den nuvarande behörighetsfördelningen kunde sådana frågor vara t.ex. frågorna som gäller beskattning. Kommittén konstaterar i sitt delbetänkande att den i det här skedet inte dragit några slutsatser om att bestämmelserna i 9 kap 58 § i självstyrelselagen borde ändras till den del de gäller informeringen av landskapsregeringen och rätten att delta i förhandlingar som gäller sådana frågor.

Riktlinjerna i kapitel 5 i delbetänkandet som gäller det framtida lagstiftningsarbetet innehåller bl.a. följande:

- En förutsättning för att nuvarande bestämmelser i 9 kap. i självstyrelselagen ska fungera är att landskapsregeringen underrättas om förhandlingar i så god tid att landskapet har en realistisk möjlighet att påverka förhandlingarna.
- Det är möjligt att utveckla tillämpningspraxis utifrån nu gällande bestämmelser.
- Det är ändamålsenligt att bestämmelsen om landskapsregeringens rätt att delta i förhandlingar om fördrag som innefattar frågor inom landskapets behörighet utvecklas så, att landskapsregeringen på begäran ska ges tillfälle att delta i sådana förhandlingar alltid där detta är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas.
- De praktiska rutinerna vid behandlingen av fördragsärenden bör ses över.

Enligt självstyrelselagen underrättas landskapsregeringen för tillfället t.ex. i fråga om fördrag som gäller beskattning, och dess åsikter hörs regelbundet vid möten som ordnas fyra gånger om året mellan finansministeriets skatteavdelning och landskapsregeringens tjänstemän, och där Finlands förhandlingssituation gällande beskattningsfördrag med främmande makter alltid finns på agendan.

I 58 § i gällande självstyrelselagen föreskrivs att landskapsregeringen ska, om särskilda skäl finns, beredas tillfälle att delta i förhandlingar om fördrag som avses i lagrummet. *Denna bestämmelse förefaller enligt finansministeriets uppfattning inte de facto avvika från det som kommittén ur ändamålsenlighetsperspektiv föreslår i de ovan nämnda riktlinjerna för det framtida lagstiftningsarbetet. Det är enligt finansministeriet viktigt att den nuvarande ordalydelsen bevaras i lagstiftningen.*

I delbetänkandet konstateras också att flera kommittérepresentanter som företräder partier i riket anser att behörigheten i fråga om fördrag bör höra till rikets kärnområden. Denna uppfattning verkar även få stöd av kommitténs åsikter om behörighetsfördelningen i kapitel 4 ”Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket”. Kommittén anser att följande behörigheter åtminstone preliminärt ska höra till rikets kärnområden:

- Förhållandet till utländska makter, med beaktande av bestämmelserna om ikraftträdandet av internationella förpliktelser och Ålands deltagande i beredningen och förverkligandet av EU-ärenden, samt det att landskapet har behörighet att besluta om medlemskapet i Europeiska unionen.
- Andra ärenden som enligt de ovan nämnda principerna borde omfattas av rikets lagstiftningsmakt.

Finansministeriet anser att bestämmelserna i den gällande självstyrelselagen både i fråga om informerandet av landskapet om fördragsförhandlingar och landskapets möjlighet att delta i förhandlingarna i fråga är förenliga med de principer och åsikter som kommittén framför i sitt delbetänkande, och det är varken ur ändamålsenlighets- eller laglighetsperspektiv motiverat att justera lagstiftningen till denna del.

Enligt protokoll Nr 2 (nedan Ålandsprotokollet) till fördraget om anslutning av Finland till Europeiska unionen (SopS 103/94), nedan *anslutningsfördraget*, lämnas regionen Åland utanför tillämpningsområdet för de bestämmelser inom Europeiska unionen som syftar till att harmonisera medlemsländernas mervärdesbeskattning, punktbeskattning och lagstiftningen som gäller andra former av indirekt beskattning. En partiell eller total överföring av beskattningsbehörigheten till landskapet skulle inte frigöra Republiken Finland från de förpliktelser gällande mervärdes- och punktbeskattningen som påförts Finland i anslutningsfördraget. Åland bör tillämpa Europeiska unionens grundfördrag oavsett avvikelserna i protokollet som bifogats fördraget. Företrädesprincipen innebär att bestämmelser i grundfördraget eller unionslagar som har direkt rättslig verkning har företräde framom nationella bestämmelser som står i strid med dem. Inom Europeiska unionen ställer framför allt icke-diskrimineringsprincipen och statsstödsförbudet strikta förutsättningar för beskattningen. Icke-diskrimineringsprincipen förutsätter att inhemska produkter och importprodukter beskattas enhetligt, om det inte finns några objektiva grunder för avvikande behandling. Olika skattenivåer i punktskatter inom Finland skulle leda till ett läge där importprodukter behandlas på olika sätt på Åland och i riket.

Statsstöden är enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget i princip förbjudna. Detta gäller även autonoma områden, speciellt om de inte har tillräcklig strukturell, processuell och ekonomisk självbestämmanderätt i förhållande till centralförvaltningen. Den viktigaste motiveringen till att statsstödsbestämmelserna tillämpas på beskattningsåtgärder är att åtgärderna skapar en sådan avvikelse från tillämpandet av det allmänna skattesystemet som gynnar vissa företag inom medlemsländerna. Skattefriheten skulle alltså i princip skapa en förmån ur statsstödsperspektiv. En lägre accisbeskattning i land-

skapet skulle i vissa lägen t.ex. kunna medföra förmåner åt åländska företag ur statsstödsperspektiv, eller åtminstone förvränga konkurrensläget mellan finländska företag.

3.3.2 Skattegränsens betydelse

Inkomstbeskattningen

En skattegräns mellan riket och landskapet kunde leda till skadlig *skattekonkurrens* mellan riket och landskapet. Det skulle även stå i strid med den internationella utvecklingen, såsom t.ex. OECD:s Base Erosion and Profit Shifting –projekt vars mål är att förenhetliga skattelagarna i olika stater i syfte att begränsa skatteplanering.

Skild beskattningsmässig behörighet för landskapet kunde medföra antingen nationell eller internationell *konkurrens med beskattningsnivå*. Konkurrensen kan förverkligas inom inkomstbeskattningen samt person- och företagsbeskattningen. Inom samfundsbeskattningen kunde skattekonkurrens förverkligas genom lägre samfundsskattesatser eller särskilda avdrag som kan göras från skattebasen. Skattebasen påverkar den effektiva skattesatsen och därigenom nivån för beskattningen. Skattekonkurrensens betydelse framhävs av det fria och tekniskt enkla förflyttandet av kapital. Det är på grund av denna utveckling synnerligen viktigt för en stat som, i likhet med Finland, värnar om sitt skatteunderlag att motverka att kapital som omfattas av statens beskattningsbehörighet redovisas i stater eller på områden där skattesatsen är lägre än i Finland, eller att samfund skulle flytta sin hemvist till dylika stater eller områden.

Uppkomsten av en skattegräns *försvarar företagens verksamhet och personalens förvärvsarbete* i riket och i landskapet, eftersom en eventuell skattegräns skulle betyda, att landskapet borde behandlas likadant som en främmande stat inom beskattningen. En överföring av beskattningsbehörigheten skulle *öka på situationerna med dubbelbeskattning*, och de borde så sin sida sedan förebyggas med skatteavtal mellan riket och landskapet eller med andra dylika arrangemang.

Mervärdesbeskattningen och acciserna

Rådets mervärdesskattedirektiv (2006/112/EU) och direktiven som gäller punktskatter innehåller bestämmelser om *mervärdesskatte- och accisskatte-systemen* som är bindande för Finland. Mervärdesskatte- och punktskattedirektiven definierar, i syfte att säkerställa förverkligandet och funktionen av den inre marknaden och att undvika konkurrensförvrängningar, tillämpningsområdet, begreppet skattskyldig, grunderna för skatten, platsen för betalningen av skatten samt andra detaljer som hänför sig till betalning av skatten.

Man har på grund av Ålandsprotokollet till anslutningsfördraget *föreskrivit om en skattegräns mellan landskapet och riket och de övriga medlemsländerna som gäller mervärdes- och accisbeskattningen*. På grund av skattegränsen tillämpas på försäljning och överföring av varor mellan landskapet och riket och de övriga medlemsländerna *bestämmelser om import och ex-*

port som tillämpas på handeln med tredje länder. Med undantag av de avvikelser som beror på skattegränsen tillämpas i landskapet emellertid samma skattesystem och samma skattegrunder som i riket, och därför förekommer ingen skadlig skattekonkurrens.

Utgångsläget i anslutningsfördraget är att landskapet inte får dra nytta av skatteundantaget genom skadlig skattekonkurrens. Riket är å sin sida skyldigt att se till att skatteundantag inte utnyttjas i strid med anslutningsfördraget. *Förutsättningen för landskapets skatteundantag är uttryckligen att det inte har någon negativ inverkan på unionens intressen eller allmänna policyer.* Om kommissionen anser att skatteundantaget inte längre är motiverat speciellt med tanke på hederlig konkurrens, kan den föreslå åt rådet att undantaget skulle upphävas.

Överföring av behörigheten inom mervärdesbeskattningen och accisbeskattningen till landskapet skulle vara problematisk på grund av möjligheten till sänkning av skattenivån eller *konkurrensförvrängningar* på grund av olika skatteunderlag. Det är bl.a. med tanke på jämlik behandling av skattskyldiga och konsumenter inte acceptabelt att det skulle uppstå skattekonkurrens mellan landskapet och riket.

Överföring av behörigheten i fråga om mervärdesbeskattning och accisbeskattning skulle *komplitera såväl beskattningen som handeln mellan landskapet och riket.* De nuvarande förenklingar som gäller servicehandeln, registrering som skattskyldig, avdragsrätten och skattefri överföring av produkter som omfattas av punktskatt borde upphävas eftersom de är möjliga endast under förutsättningen att samma skattesystem tillämpas både i riket och i landskapet. Dessutom borde dokumentkontrollen och den fysiska övervakningen av skattegränsen utökas och effektiviseras avsevärt, vilket i sin tur skulle påverka såväl varu- som passagerartrafiken mellan landskapet och riket.

Accisbeskattningen har ofta miljö-, närings- eller hälsopolitiska målsättningar. Landskapet är i enlighet med det beviljade undantaget inte skyldigt att tillämpa accisdirektiven, men en beskattning som avviker från accisdirektiven och accisbeskattningen i riket skulle i praktiken oundvikligen leda till förvrängd konkurrens inom Finland. Det är därför omöjligt att tillämpa olika skattenivåer eller strukturer inom accisbeskattningen i landskapet och i riket.

3.3.3 Den administrativa bördan

Företagens och myndigheternas *administrativa kostnader* skulle öka både i riket och i landskapet om landskapet beviljades beskattningsbehörighet, och det skulle ta i bruk ett eget skattesystem. En delvis överföring av beskattningsbehörigheten skulle däremot *decentralisera och komplisera skattesystemet.* Detta faktum, och den ovan nämnda skattegränsen, kunde också öka på företagens villighet att flytta bort från landskapet.

Olika skattebestämmelser och –system i riket och i landskapet skulle förmodligen förorsaka extra kostnader jämfört med nuläget bl.a. vid verkställandet av beskattningen samt i samband med ändringssökningen, eftersom

man skulle vara tvungna att tillämpa två olika skattesystem. Skilda skattesystem skulle sannolikt även förutsätta ytterligare resurser i landskapet, för att bl.a. lagstiftningen och internationella frågor, såsom Europeiska unionens ärenden, kunde skötas .

3.4 Lämmandet av statsskatten för Ålands bruk

Möjligheten att innehålla statsskatt som betalats på Åland för landskapets bruk utan behörighetsöverföring så att skatten direkt intäktsförs i landskapsbudgeten är problematiskt på flera sätt. Man borde avgöra *när skatten anses ha influerat i landskapet*. Detta är problematiskt både inom direkt och indirekt beskattning.

Alternativ 4 (Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk) på sida 63 i delbetänkandet kan utan att bryta mot fullständighetsprincipen förverkligas så att landskapet görs till skattetagare i varje berörd skattelag. Antalet skattelagar som borde ändras är enligt en preliminär uppskattning ungefär 20. Problemet som kvarstår är att avgöra vilka skatter som tagits ut på Åland.

För samtliga skattearters del skulle det vara nödvändigt att göra *ändringar* i Skatteförvaltningens och Tullens *informationssystem*. Ändringarna skulle orsaka betydande engångsmässiga utgifter för statsförvaltningen, underhållskostnader samt en ökning av Skatteförvaltningens personal. Företagen skulle drabbas av ökade administrativa kostnader.

Det föreslagna alternativet 4 skulle bli dyrt, och det skulle de facto endast svara på den kritik på Åland som framförts att vissa parter betraktar anslagsöverföringarna till landskapet via statsbudgeten som bidrag utan gengäld. Den fortsatta beredningen av detta alternativ borde enligt finansministeriet genast läggas ner. Felaktiga uppfattningar kan korrigeras med hjälp av förbättrad informering. Siffermotiveringarna i kapitel 28.80 i statens budgetproposition (Överföringarna till landskapet Åland) har enligt finansministeriets uppfattning skrivits objektivt och med hänsyn till innehållet i självstyrelselagen. Det kan vara möjligt att komplettera siffermotiveringarna till exempel med en noggrannare beskrivning av beskattningen.

Enligt rådets beslut om *systemet för Europeiska unionens egna medel* ska Europeiska unionens budget oavsett andra inkomster helt finansieras med Europeiska unionens egna medel. Dessa medel inkluderar bland annat medlen från mervärdesbeskattningen, vilka erhålls genom att man tillämpar en gemensam skattesats på enhetligt definierade utvärderingsgrunder i enlighet med unionslagstiftningen. Utvärderingsgrunderna baserar sig på mervärdesdirektivet.

Republiken Finland betalar sin andel av Europeiska unionens egna medel även ur mervärdesskatten som tas ut i landskapet Åland. Undantagen från tillämpandet av mervärdesskattedirektivet som gäller landskapet påverkar inte unionens egna medel. De egna medlens andel beräknas på basis av en separat kompensationskalkyl. Att mervärdesskatten som tas ut i landskapet intäktsförs direkt i landskapsbudgeten frigör inte republiken Finland från

beräkandet av de egna medlen till denna del. Grunden för beräkandet av de egna medlen i Republiken Finland ska alltså även i framtiden utgöras av de sammanlagda mervärdesskatteintäkterna i hela landet.

Vid *accisbeskattningen* betalar man skatt då produkter överläts från skattefria lager till konsumtion inom partihandeln. Produkter kan inte överlätas i konsumtion inom detaljhandeln direkt. Därför har Tullen, som svarar för accisbeskattningen inte någon information om var olika produkter konsumeras efter att skattetröskeln överskridits, dvs. hur stor andel av konsumtionen som faktiskt äger rum på Åland.

Inom mervärdesbeskattningen skulle problem uppstå vid definieringen av skatt som uppstår på Åland. Mervärdesskatten är en konsumtionsskatt som påförts den slutliga konsumenten. Det är emellertid inte enkelt att definiera konsumenten på grund av moms-systemets struktur och undantag, och därför skulle man behöva en separat beräkningsmodell.

3.5 Förnyandet av det nuvarande ekonomiska systemet

Den offentliga ekonomin har i dagsläget ett stort strukturellt underskott som i finansministeriets rapport av den 19 mars 2015 (Finanspolitiska utgångslägena för åren 2015-2019, finansministeriets publikationer 13/2015) föreslås bli överbryggt under nästa regeringsperiod genom anpassningsåtgärder som uppgår till 6 miljarder euro. Även om den nya självstyrelselagen kommer att träda i kraft på 2020-talet kommer rapportens principer för god skötsel av den offentliga ekonomin fortfarande att vara aktuella då också.

Finansministeriet anser att man vid den fortsatta beredningen av självstyrelselagen för Åland bör utgå från att *staten, landskapet eller de skattskyldiga inte åsamkas ytterligare administrativa kostnader*. Riksdagens budgetmakt ska säkras även i fortsättningen.

På sida 63 i delbetänkandet har nämnts fem behandlade alternativ för utvecklandet av systemet. Man kan på basis av sakkunnigsektionens arbete och det som finansministeriet redan tidigare angett (bl.a. utlåtandet av den 9 april 2014 till Ålandsdelegationen) klart se att alternativen 1 och 2, dvs. ytterligare överföring av beskattningsbehörigheten till landskapet inte uppfyller de ovan nämnda uppfattningarna om god skötsel av de offentliga finanserna, som utgör förutsättningen för det fortsatta arbetet.

Det bästa alternativet för utveckling av den ekonomiska självstyrelsen är enligt finansministeriets uppfattning att det nuvarande systemet vidareutvecklas. Finansministeriet instämmer i delbetänkandets uppfattning om att det eftersträvade målet med det nuvarande finansieringssystemet uppnåtts. Självstyrelselagen har ökat på landskapets ekonomiska självständighet, samtidigt som det blivit administrativt enklare att fatta de årliga besluten om anslagen som betalas landskapet. Det nuvarande ekonomiska systemet har på längre sikt varit tämligen gynnsam för båda parterna med tanke på de totala anslagsöverföringarna, och det är viktigt att man inte går miste om det nuvarande systemets goda sidor i ett nytt system.

Båda alternativen för ändring av avräkningssystemet som presenteras i delbetänkandet kan enligt finansministeriet förverkligas. Enligt det första alternativet skulle avräkningsbeloppet beräknas på basis av statens skatteintäkter, och dessutom skulle man ta i bruk en komponent som beaktar förändringen i befolkningsrelationerna. Enligt det andra alternativet skulle avräkningen beräknas på basis av det nuvarande systemet, men systemet skulle kompletteras med en komponent som beaktar förändringen i befolkningsrelationerna. Ifall det första alternativet tas i bruk bör man vid den fortsatta beredningen ta ställning till frågan om hur många års bokslutsuppgifter som ska utgöra grunden för den nya avräkningsgrunden. Ett medeltal från ungefär 10 föregående år skulle enligt finansministeriets uppfattning leda till ett rimligt resultat.

Finansministeriet understöder bevarandet av skattegottgörelsen och iakttagandet av befolkningsrelationen vid fastställandet av skattegottgörelsen. När det gäller alternativen för utökning av systemets flexibilitet understöder finansministeriet alternativ a, eftersom det garanterar riksdagens medverkan i besluten.

Bilaga 2 till delbetänkandet, som innehåller anslagsöverföringarna i enlighet med självstyrelselagen, är viktig. Den uppdaterade bilagan bör inkluderas även i kommitténs slutrapport. I delbetänkandets finska version finns i bilaga 2 ett översättningsfel som påverkar innehållet. I tabellen används begreppet "tase" (balansräkning/balans), trots att staten för tillfället inte har någon balansräkning. Det korrekta begreppet är "tilinpäätös" (bokslut).

4 Förfarandet vid överföring av lagstiftningsbehörighet

I delbetänkandets kapitel 8 har kommittén stakat ut riktlinjer för det fortsatta arbetet med överföring av lagstiftningsbehörighet bl.a. enligt följande:

1. Den nya självstyrelselagen ska innehålla en förteckning över den lagstiftningsbehörighet som hör till riket (kärnområdena). Hos riket kvarstår den lagstiftningsbehörighet som enligt självstyrelselagen gäller när den nya lagen träder i kraft.
2. Landskapet ska, inom de ramar självstyrelselagen ställer, självt kunna bestämma i vilken takt rikets kvarstående behörighet övertas. Ett särskilt förfarande utvecklas för att involvera riksdagen när lagtinget beslutar överta behörighet. Överföringen av rikets kvarstående behörighet kan för A-listans del ske genom landskapslagen eller för B-listans del genom samstämmiga beslut av lagtinget och riksdagen.
3. Ålands självstyrelselag ska kompletteras med en lag om införande av självstyrelselagen. Den ska stiftas i vanlig lagstiftningsordning, men med lagtingets bifall.

Finansministeriet föreslår, på grund av de betydande negativa konsekvenser som en överföring av beskattningsbehörigheten som presenterats ovan i punkt 3.3 medför, att Ålandskommittén i sitt fortsatta arbete också skulle ta ställning till om skattelagstiftningen som reglerar statens beskattning kunde inräknas i rikets kärnområden vid behörighetsfördelningen.

Linjedragningen i delbetänkandets punkt 8.3 om att överföring av behörighet alltid förutsätter förhandlingar och en överenskommelse med riket om de ekonomiska och administrativa konsekvenserna är enligt finansministeriet viktig. Det är i dessa fall enligt finansministeriet också absolut nödvändigt att riksdagen medverkar i dessa situationer, såsom det nämns i delbetänkandet. Överföringen av beskattningsbehörighet bör också åtminstone förverkligas i enlighet med behörighetsöverföringar enligt B-listan, dvs. genom ett samstämmt beslut av lagtinget och riksdagen. Eventuella överföringar bör också tidsplaneras så att de kan genomföras i samband med den årliga budgetprocessen. Lagstiftningsbehörigheten och därav följande kostnadsansvar bör även i fortsättningen ha en oavbruten koppling.

5 Avslutning

Finansministeriet förordar den i delbetänkandet framförda uppfattningen om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet till den del som man i delbetänkandet konstaterar att behörigheterna som gäller statliga myndigheters organisationer och verksamhet bör höra till rikets kärnområden, med beaktande av att landskapet är enspråkigt svenskt och att landskapets myndighetsspråk är svenska. Finansministeriet föreslår att de i punkt 2 nämnda frågor om landshövdingens tjänstemannarättsliga ställning som lyfts fram i förvaltningsutskottets betänkande skulle tas till behandling i Ålandskommittén.

Den offentliga ekonomin har i dagsläget ett stort strukturellt underskott som enligt finansministeriets rapport av den 19 mars 2015 (Finanspolitiska utgångsläget för åren 2015-2019, finansministeriets publikationer 13/2015) borde avhjälpas under nästa regeringsperiod med hjälp av anpassningsåtgärder som uppgår till 6 miljarder euro. Även om den nya självstyrelselagen träder i kraft på 2020-talet kommer rapportens principer för god skötsel av den offentliga ekonomin fortfarande att var aktuella också då. Finansministeriet anser att man vid den fortsatta beredningen av självstyrelselagen för Åland bör utgå från att staten, landskapet eller de skattskyldiga inte åsamkas ytterligare administrativa kostnader. Riksdagens budgetmakt ska säkras även i fortsättningen.

Finansministeriet anser på grund av de betydande negativa konsekvenser som anförts ovan i punkt 3 att det inte är motiverat att utöka landskapets beskattningsbehörighet ytterligare. Det är enligt ministeriet också ytterst viktigt att Ålandskommittén i sitt fortsatta arbete utreder näringslivsrepresentanternas åsikter om en eventuell överföring av beskattningsbehörigheten både i landskapet och i riket. Det är också viktigt att kostnaderna som föranleds av en behörighetsöverföring utvärderas redan i detta skede. Ordalydelsen i självstyrelselagens bestämmelser som gäller fördelningen av beskattningsbehörigheten kunde emellertid förnyas så att den motsvarar den nuvarande skattelagstiftningen.

Utveckling av det nuvarande ekonomiska systemet kunde hjälpa att undvika eventuella negativa konsekvenser från en överföring av beskattningsbehörighet. Ministeriet betraktar utvecklandet av det nuvarande ekonomiska systemet som det bästa alternativet för utvecklandet av självstyrelsen. På så

sätt kunde man även korrigera missuppfattningarna om att avräkningsbeloppet skulle utgöra stöd åt landskapet.

Finansministeriet föreslår, på grund av de betydande negativa verkningar som en behörighetsöverföring skulle ha, att Ålandskommittén i sitt fortsatta arbete också skulle ta ställning till möjligheten att inkludera skattelagstiftningen som gäller statsbeskattningen i rikets kärnområden. Finansministeriet anser i enlighet med delbetänkandet att förfarandet för behörighetsöverföring alltid förutsätter förhandlingar och en överenskommelse med riket om de administrativa och ekonomiska konsekvenser som överföringen medför. Dessutom bör överföringen av beskattningsbehörighet åtminstone förverkligas i enlighet med en i B-listan avsedd behörighetsöverföring genom landstingets och riksdagens samstämmiga beslut. Det är enligt finansministeriet också absolut viktigt att riksdagens medverkan i det ekonomiska systemet kvarstår om systemet utvecklas, vilket konstateras i delbetänkandet. Eventuella behörighetsöverföringar bör också tidsplaneras så att de kan verkställas i samband med den årliga budgetprocessen.

Finansministeriet föreslår att kommittén även skulle behandla frågan om hur uppgifter om Åland presenteras och hur landskapets särställning beaktas i statistiken som Statistikcentralen uppgör för rikets behov.

Statssekreterare som kanslichef

Martti Hetemäki

Avdelningschef, överdirektör

Terhi Järvikare

Till kännedom

- Budgetavdelningen
- Personal- och förvaltningspolitiska avdelningen
- Kommun- och regionförvaltningsavdelningen