

Hänvisning

Kontaktperson

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen 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.

Allmänt

Ålands landskapsregering anser att den reform som gäller inrättande av landskap och ordnande av social- och hälsovården ska genomföras så att den är neutral med beaktande av självstyrelsen och dess finansieringssystem. Om behov finns att anpassa självstyrelsesystemet till reformen så ska detta göras i enlighet med bestämmelserna i självstyrelselagen.

I den kompletterande propositionen föreslås införande av ett åländskt landskapsavdrag vars syfte är att förhindra att social- och hälsovårdsreformen leder till en skärpt statsbeskattning av förvärvsinkomster för skattskyldiga bosatta i landskapet Åland, varvid nivån på kommunalskatten inte behöver ändras på Åland. Även utdelningen av samfundsskatten enligt 12 § i lagen om skatteredovisning förändras i samband med reformen varvid skatteinkomsterna för kommunerna på Åland påverkas.

I de förhandlingar som förts mellan landskapsregeringen och finansministeriet har landskapsregeringen i första hand konstaterat att reform som gäller inrättande av landskap och ordnande av social- och hälsovården naturligtast och enklast hade kunnat neutraliseras i förhållande till Åland om lagstiftningsbehörigheten i fråga om förvärvsinkomstbeskattningen hade överförts till lagtinget. Tyvärr har denna lösning inte kunnat accepteras varför andra åtgärder nu blivit nödvändiga.

Landskapsregeringen anser att lagförslagen i den ursprungliga propositionen kan leda till begreppsförvirring i fråga om landskapet Ålands särställning i förhållande till de landskap som bildas i riket (se t.ex. formuleringarna i 3, 10 och 21 §§ inkomstskattelagen samt övrig skattelagstiftning). Det borde därför klargöras att landskapet Åland inte är ett sådant landskap som nu bildas i enlighet med lagpaketet. Därtill är

det viktigt att begreppet "landskapslag" förbehålls den åländska självstyrelsen så att begreppet även i fortsättningen enbart avser en lag som antagits av lagtinget. Risken för svårigheter till följd av begreppsförvirring är väsentlig eftersom de nya landskapen inte enbart ska handlägga frågor inom social- och hälsovården utan även andra frågor som faller inom landskapet Ålands behörighet. Det är av största vikt att begreppen i den nya lagstiftningen är sådana att skillnaden mellan de nya landskapen och den internationellt djupt förankrade åländska autonomin med stark konstitutionell ställning är klar. Om det inte är möjligt att se över detta i detta skede så bör en sådan översyn göras i samband de justeringar som utförs 2018.

Under förutsättning att Ålandsdelegationen ställer sig positiv till regleringen av avdraget och det tilltänkta sättet att beakta skattegottgörelsen omfattar landskapsregeringen den lösningsmodell förslaget till proposition bygger på.

Införande av åländskt landskapsavdrag

Syftet med det föreslagna åländska landskapsavdraget är att förhindra förvärvsinkomst-beskattningen från att skärpas på Åland. Landskapsavdraget är ett avdrag som endast görs från statsskatten och som i nuvarande utformning kan antas av riksdagen med stöd av 27 § 36 punkten i självstyrelselagen. För att bättre beskriva avsikten med avdraget även i framtiden bör avdraget ändra namn till "åländskt sote avdrag" i syfte att minimera risken för återkommande diskussioner om avdragets existens på felaktiga grunder i framtiden.

Med beaktande av den speciella situation som uppstår då statsbeskattningen är annorlunda i landskapet jämfört med i riket är det ändamålsenligt att det skapas en samförståndsmechanism i självstyrelsesystemet som tryggar lagtingets inflytande när sådan skattelagstiftning sätts i kraft som uttryckligen gäller bl.a. det åländska landskapsavdraget vilket föreslås i 125 a § inkomstskattelagen.

Förslaget innebär att rikets kommunalskattebas läggs till grund för avdraget. Landskapsregeringen anser att detta borde tydliggöras i propositionens motiveringar.

Återställande av skattegottgörelsen

Syftet med skattegottgörelsen är att utgöra ett incitament för landskapet att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Eftersom de debiterade förvärvsinkomstskatterna på grund av det åländska landskapsavdraget skulle vara betydligt lägre på Åland än i riket påverkas beräkningen av skattegottgörelsen. Beloppet av skattegottgörelsen nollställs i praktiken i samband med reformen om hänsyn inte tas till de förändrade grunderna.

Enligt principen i 69 § självstyrelselagen kan självstyrelselagens bestämmelser gällande bl.a. landskapets finansiering inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelser från självstyrelselagen göras på något annat sätt. Av denna orsak är det inte möjligt att genom en särskild rikslag föreskriva om uträkningen av skattegottgörelsen.

Om avdragets inverkan inte beaktas vid beräkningen av skattegottgörelsen blir effekten att bestämmelsen om skattegottgörelsen i praktiken blir en nullitet och effekten alltså densamma som ett vid ett upphävande. En sådan ändring skulle i så fall innebära att självstyrelselagen måste ändras så att avdraget beaktas i 49 § i fråga om skattegottgörelsen. Detta skulle i så fall enligt 75 § 1 mom. och 120 § grundlagen samt 69 § självstyrelselagen kräva grundlagsenlig ordning i riksdagen med lagtingets bifall.

I de förhandlingar som förts med finansministeriet har det konstaterats att en ändring av självstyrelselagen svårligen kan genomföras inom den tid som skulle erfordras. Enligt 56 § i självstyrelselagen för Åland ska Ålandsdelegationen bl.a. fastställa skattegottgörelsen enligt 49 §. Under den fortsatta beredningen har parterna kommit till uppfattningen att Ålandsdelegationen med stöd av 56 § självstyrelselagen skulle kunna beakta effekten av det åländska landskapsavdraget vid beräkningen av beloppet av skattegottgörelsen enligt 49 § självstyrelselagen. När skattegottgörelsen räknas ut beaktas den debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten i hela landet så att av den debiterade skatten på förvärvsinkomster beaktas endast den proportionella andel som motsvarar statsskatterna före vård- och landskapsreformen för att skatterna på så sätt ska kunna anses vara motsvarande.

Med den utformning avdraget föreslås få i den kompletterande propositionen uteblir intrånget i självstyrelsen som strider mot 69 § självstyrelselagen. Avdragets effekt på skattegottgörelsen enligt 49 § i självstyrelselagen kan nu beaktas när skattegottgörelsen fastställs och avdraget, i den form som nu föreslås, gör inte intrång i landskapets lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunalbeskattningen enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen. Därmed kan det enligt landskapsregeringen föreslås det att det ska föreskrivas om landskapsavdraget i inkomstskattelagen i vanlig lagstiftningsordning.

Landskapsregeringen anser att propositionen i fråga om beskrivningen av skattegottgörelsen bör revideras på det sätt som ovan anges. Därtill vore det en fördel om beräkningssättet av skattegottgörelsen skulle framgå av avdragets detaljmotivering i propositionen.

Avräkningsgrunden

I utkastet till proposition framförs att reformen ska uppfylla villkoren i självstyrelselagen även beträffande ändringen av avräkningsgrunden varvid en ny proposition till riksdagen med förslag om temporär ändring av avräkningsgrunden åren 2019—2021 överlämnas våren 2018. Därvid beaktas även konsekvenserna av de ändringar som på grund av vård- och landskapsreformen föreslagits i utdelningen av samfundsskatten vid dimensioneringen av avräkningsbeloppet våren 2018.

Landskapsregeringen är överens med finansministeriet att då man enbart beaktar effekterna av social-, hälsovårds och landskapsreformen bör avräkningsgrunden dimensioneras enligt de preliminära beräkningarna så att den sänks med 0,08 procentenheter från och med 2019 jämfört med nuvarande avräkningsgrund. Landskapsregeringen anser att när en justering av avräkningsgrunden görs är det fråga om en helhetsbedömning där även andra faktorer än de som är direkt relaterade

till sote-reformen måste beaktas. Sålunda anser landskapsregeringen att även landskapets äskanden rörande justering av avräkningsgrunden ska beaktas i samband med de kommande diskussionerna kring avräkningsgrundens storlek.

I fråga om samfundsbeskattningen är lagstiftningsbehörigheten delad mellan landskapet och riket. I det fall höjningen av den statliga andelen av samfundsbeskattningen beaktas vid en justering av avräkningsgrunden kommer landskapsregeringen att medverka till att den kommunala delen av samfundsbeskattningen minskas på samma sätt som i riket i samband med sote reformen genomförs på Åland genom att lägga ett sådant lagförslag till lagtinget inför skatteåret 2019. Landskapsregeringen, som hört Ålands kommunförbund k.f., avser i sin tur i så fall kompensera de åländska kommunerna för bortfallet genom en justering av landskapsandelsystemet.

Landskapsregeringen konstaterar att efter förhandlingarna på regeringsnivå är det riksdagen och lagtinget som enligt 47 § 5 mom. självstyrelselagen äger besluta om en ändring av avräkningsgrunden. För att en ändring av avräkningsgrunden ska kunna genomföras krävs att båda parlamenten omfattar ändringen och därmed den föreslagna nivån.

Slutkommentar

Landskapsregeringen kan för sin del i det här skedet acceptera ovan nämnda lösningar om Ålandsdelegationen i sin prövning för sin del förhåller sig positiv till ovan angiven lösningsmodell.

Landskapsregeringen anser vidare att det inte i propositionen borde anges något om vad den parlamentariska Ålandskommittén kommer att komma fram till och därmed inte heller vad finansministeriet avser göra med anledning av detta. Istället kunde det av propositionen framgå följande: "Regeringen är beredd på att föreslå att en mekanism i självstyrelselagen där ändringar av förvärvsinkomstbeskattningen som uteslutande gäller Åland kan införas eller ändras endast med lagtingets bifall. En sådan samförståndsmekanism tryggar således lagtingets inflytande när sådan skattelagstiftning sätts i kraft som gäller det åländska landskapsavdraget och som framgår av 125 a § i inkomstskattelagen."

L a n t r å d


Katrin Sjögren

Vicelantråd


Camilla Gunell

FÖR KÄNNEDOM:

Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden
Justitieministeriet