

SLUTLIGT JUSTERAD 1.12.2014

Denna handling blir med stöd av 6 § 1 mom. 9 punkten och 6 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) offentlig när Ålandskommittén 2013 överlätit sitt delbetänkande till justitieministeriet, vilket enligt preliminära uppgifter sker onsdag 28.1.2015 kl. 10.30.

Helsingfors, justitieministeriet 8.12.2014



Lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam

RAPPORT

13.11.2014

FRÅN DEN AV ÅLANDSKOMMITTÉN 2013 9.9.2014 TILLSATTA
SAKKUNNIGSEKTIONEN FÖR FINANSIELLA FRÅGOR

TEKNISKA LÖSNINGSALTERNATIV FÖR UTVECKLING AV LANDSKAPETS ÅLANDS EKONOMISKA SJÄLVSTYRELSE

Till Ålandskommittén 2013

I Ålandskommitténs mandat ingår uppdraget att 2) *Föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen:*

Kommittén ska bedöma om det behövs lagstiftningsåtgärder för att säkerställa en stabil och gynnsam ekonomisk utveckling för landskapet. Särskild vikt ska läggas på hur en växelverkan till ömsesidig nytta för landskapet och riket kan nås.

Kommittén ska i ett första skede utreda möjligheterna att överföra skattebehörighet på landskapet med beaktande av att det måste finnas mekanismer för samråd och korrigering av eventuella oönskade effekter. Kommittén ska även utreda om systemet kan ändras så att de skatter som staten bär upp på Åland stannar kvar i landskapet utan att tas in i statsbokslutet.

Oberoende av vilka förslag kommittén lägger fram om skattebehörigheten ska den föreslå ett avräknings- eller annat system där den finansiella utjämningen mellan landskapet och riket smidigt kan ändras när förhållandena förändras.

Ålandskommittén tillsatte vid sitt möte 9.9.2014 en underarbetsgrupp bestående av sakkunniga (sakkunnigsektion). Till medlemmar i sakkunnigsektionen utsågs från finansministeriet lagstiftningsrådet Marianne Malmgrén och budgetrådet Petri Syrjänen och från Ålands landskapsregering förvaltnings- och utvecklingschefen Dan E. Eriksson och avdelningsjuristen Ida Hellgren.

Sakkunnigsektionen gavs till uppgift att senast 14.11.2014 för kommittén ta fram ett beslutsunderlag med tekniska alternativ för utveckling av landskapets ekonomiska självstyrelse. Fråga är om tekniska lösningsalternativ i anslutning till kommittémandatets punkt 2, andra och tredje stycket. Sektionen ska även bedöma de allmänna verkningarna av de alternativ som kartläggs.

Sakkunnigsektionen valde vid sitt första möte torsdag 18.9.2014 inom sig Marianne Malmgren till ordförande och Dan E. Eriksson till viceordförande. Ålandskommitténs generalsekreterare Janina Groop-Bondestam och sekreteraren Marine-Holm Johansson har bistått sakkunnigsektionen i dess arbete.

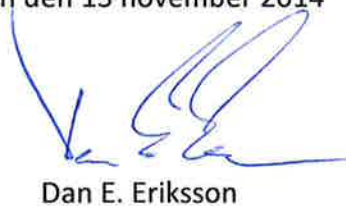
Kommittén har sammanträtt sex gånger 18.9, 2.10, 27.10, 7.11 och 13.11 med videokonferens och 14.10.2014 vid justitieministeriet i Helsingfors.

Sakkunnigsektionen överlämnar härmed sin enhälliga rapport till Ålandskommittén 2013.

Helsingfors och Mariehamn torsdagen den 13 november 2014



Marianne Malmgren



Dan E. Eriksson



Petri Syrjänen



Ida Hellgren



Janina Groop-Bondestam



Marine Holm-Johansson

EKONOMISK SJÄLVSTYRELSE - TEKNISKA LÖSNINGSALTERNATIV

Innehållsförteckning

1 Sakkunnigsektionens lösningssalternativ i sammandrag	4
2 Bakgrunden med beskrivning av frågeställningen.....	8
2.1 Nuläge	8
2.2 Behov av att utveckla den gällande lagstiftningen	12
3 Alternativa sätt att utveckla den ekonomiska självstyrelsen	16
3.1 Angreppsättet för sakkunnigsektionen	16
3.2 Utgångspunkter för beskattningen i gränsöverskridande situationer	16
3.3 Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet	18
3.4 Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland.....	23
3.5 Ingen beskattningsbehörighet överförs	23
3.6 Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk	24
3.7 Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland.....	25

1 Sakkunnigsektionens lösningsalternativ i sammandrag

- Sakkunnigsektionen har angett och bedömt följande lösningsalternativ för att utöka landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse:
 - Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet.
 - Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland
 - Ingen beskattningsbehörighet överförs
 - Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk
 - Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland
- Enligt sitt mandat tar sektionen inte ställning till i fråga om landskapets skattebehörighet ska utökas eller inte.
- Sektionen har av tidsskäl endast i grova drag granskat de ovan nämnda lösningsalternativen och de huvudsakliga verkningarna av dem.
- Utgångspunkten är att bl.a. grundlagen, självstyrelselagen och lagen om statsbudgeten påverkas oavsett vilket lösningsalternativ man väljer. Genom självstyrelselagen, som antas i grundlagsordning, kan man införa undantag från grundlagen och rikslagstiftningen. Behovet av lagstiftningsändringar måste utredas närmare.
- De administrativa kostnaderna vid övergången till ett nytt system för finansiering av självstyrelsen, måste också utredas närmare.
- Oavsett vilket lösningsalternativ som väljs förutsätts i ett nytt system fortsättningsvis en fungerande samverkan mellan rikets och landskapets myndigheter. På skatteområdet finns fortsättningsvis ett behov av samverkan i lagberedningen och vid ingående av internationella fördrag.
- Sektionen ser följande lösningsmodeller inom respektive lösningsalternativ. De huvudsakliga verkningarna av respektive lösningsmodell framgår likaså nedan:

1. Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet

- Lösningssmodellen som granskats är att skattegränsen mellan riket och landskapet behandlas inom direkt beskattning på samma sätt som gentemot andra stater. Detta betyder att både riket och landskapet vid inkomstbeskattningen kvarhåller både hemvist- och källbeskattningsrätten och dubbelbeskattning undanröjs med motsvarande bestämmelser som finns i de skatteavtal som staten har slutit med andra stater och rättsområden. Inom indirekt beskattning uppstår en skattegräns som fullt ut motsvarar den mellan tredje land och EU-land.
- Sektionen har inte under den korta tid som avsatts för arbetet kunnat identifiera på vilket sätt en förenklad lösningssmodell kunde byggas upp och således inte heller uppskattat en sådan modells funktionalitet.
 - Landskapets styrmedel ökar.
 - 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 i fråga om att Ålandskommittén överväger sådana mekanismer i samband med att den bedömer på vilka sätt systemet för överföring av behörighet kan göras smidigare.
- Vid överföring av ny skattebehörighet till landskapet och vid ett eventuellt utövande av denna behörighet är det nödvändigt att beakta EU:s bestämmelser om statligt stöd och Ålandsprotokollet till Finlands anslutningsfördrag till EU.

2. Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland

➤ Av tidsskäl har sektionen inte allmänt granskat vilka enskilda beskattningsformer som kunde överföras till landskapet.

- Landskapet får delvis de styrmedel som efterlysts.
- Till den del landskapets behörighet utökas, kan de verkningar som beskrivs under punkt 1 ovan uppstå.
- Om enbart statsbeskattningsdelen av privatpersonernas förvärvsinkomstbeskattning överförs, är verkningarna färre än om samfundsbeskattning och/eller indirekt beskattning överförs.
- Avräkningssystemet bör anpassas efter hand som beskattningsbehörighet överförs.

3. Ingen beskattningsbehörighet överförs

- Landskapet saknar fortsättningsvis de styrmedel som efterlysts.
- De verkningar som gäller bl.a. internationella relationer, ökade kostnader och ökad administration för myndigheter och företag, som följer av att det i lösningsalternativ 1 och 2 uppstår en ny omfattande skattegräns mellan riket och landskapet, uteblir.
- Dubbelbeskattningsfrågor mellan riket och landskapet gäller i dag endast kommunalbeskattningen. Lagstiftningen om dubbelbeskattningsfrågor inom kommunalbeskattningen borde dock utvecklas.
- Det behövs fortsättningsvis en fungerande samverkan mellan riket och landskapet vid beredningen av skattelagstiftning. Syftet är att enligt principen om god lagstiftning i tillräckligt god tid av beredningen uppmärksamma och belysa i landskapet avvikande verkningar av lagförslag.
- Särskilt i detta fall uppstår det ett behov av att undanröja oklarheten i det rådande rättsläget i fråga om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet till den del denna rör innebörden av begreppet "landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter". Lösningsalternativet är att modernisera lagstiftningen till denna del. Av tidsskäl har frågan inte kunnat utredas inom sakkunnigsektionen.
- Det nuvarande ekonomiska systemet har totalt sett fungerat tillfredsställande när det gäller de ekonomiska verkningarna. Bestämmandet av det årliga

avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen är administrativt enkelt och tydligt och kräver inga större resurser.

4. Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk

- Det finns möjligheter att för den direkta beskattningen fastställa storleken på de skatter som kan anses härröra från Åland, dock med beaktande av att beräkningarna delvis blir schablonbaserade. Svårigheter i detta avseende finns däremot för den indirekta beskattningen.
- För den indirekta beskattningen förutsätter lösningsalternativet
 - att landskapet särskiljs till ett eget skatteområde så att det kan anses som skattetagare eller
 - att man överenskommer om hur den avkastning av den indirekta beskattningen som ska anses härröra från Åland ska beräknas och beloppet ställs direkt till landskapets förfogande, med avsteg från principen om statsbudgetens fullständighet. Denna modell innebär att landskapet och riket måste överenskomma om de metoder och indikatorer som ska läggas till grund för beräkningarna.
- Lösningsalternativet medför att det skapas en tydligare koppling mellan de skatter som uppbärs på Åland och landskapets intäkter.
- Landskapet saknar fortsättningsvis de styrmedel som efterlysts. Med anledning av att landskapet inte kan styra utformningen av beskattningen i kombination med att skatteintäkterna i landskapet blir den övervägande inkomstkällan, kan lösningsalternativet vara riskfyllt.
- Lösningsalternativet kan, beroende på sin utformning, förutsätta ändringar av beskattningsförfarandet och Skatteförvaltningens datasystem. Detta kan beräknas medföra ökade kostnader som måste utredas närmare.
- Det behov av materiella ändringar av rikslagstiftningen som lösningsalternativet förutsätter, bör utredas separat.

5. Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland

- För avräkningen kunde lösningsalternativen vara
 - att man övergår till att beräkna det årliga avräkningsbeloppet enbart på statens skatter och inkomster av skattenatur för att lösa de tolkningsproblem som finns i det nuvarande systemet och även införa en ny komponent för att i avräkningen beakta förändringar i befolkningsrelationen eller
 - att beräkna avräkningen som nu så att alla inkomster utom nya statslån ingår i underlaget, men systemet kompletteras med en ny komponent, för att i avräkningen beakta förändringar i befolkningsrelationen.
- Skattegottgörelsen kunde kvarstå vid sidan av avräkningsbeloppet, men
 - gränsen för skattegottgörelsen borde baseras direkt på befolkningsrelationen mellan landskapet och riket, eftersom Ålands proportionella befolkningstal kan ändra över tid, eller

- skattegottgörelsen beräknas som för närvarande för de direkta skatterna, medan för de indirekta skatterna utvecklas beräkningsmodeller som läggs till grund. Skattegottgörelsen avspeglar på detta sätt bättre hela den ekonomiska aktiviteten i landskapet i förhållande till riksgenomsnittet.
- Flexibiliteten i systemet kunde ökas så att
 - finansministeriet och landskapsregeringen regelbundet gör en bedömning av om en ändring av avräkningsgrunden är påkallad och lämnar ett förslag till Ålandsdelegationen när så är fallet. På basen av Ålandsdelegationens framställning som regeringen överlämnar till riksdagen, beslutar riksdagen med lagtingets bifall om ändringen. För större förändringar sker riksdagens godkännande genom rikslag med lagtingets bifall, eller
 - Ålandsdelegationen ges i uppdrag att utgående från de grunder som anges i självstyrelselagen besluta om ändringen utgående från det material finansministeriet respektive landskapsregeringen tillställer delegationen.

2 Bakgrunden med beskrivning av frågeställningen

2.1 Nuläge

Det ekonomiska systemet

Det ekonomiska systemet för invånarna i landskapet Åland är i huvudsak uppbyggt så att de skattskyldiga betalar skatt till staten enligt samma grunder som invånarna i övriga delar i landet. I stället överförs via statsbudgeten medel till landskapet för att finansiera självstyrelsens uppgifter. Landskapet har fri budgeteringsrätt, d.v.s. medlen kan användas på det sätt Ålands lagting besluter, men så att lagtinget ska sträva efter att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket.

Enligt de uppgifter som Aalto-arbetsgruppen hade att tillgå (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2013 s. 40) påfördes på Åland utifrån beskattningen år 2011 direkta skatter om sammanlagt 64,6 milj. euro. Det sammanlagda beloppet av indirekta skatter och övriga inkomster kunde schablonmässigt beräknas till 139,1 milj. euro. De influtna statsskatterna på Åland år 2011 beräknas till sammanlagt ca 203,7 milj. euro.

I bilaga nr 1 finns en översiktlig sammanställning över de med hjälp av olika källor för vissa år beräknade skatterna från Åland indelade i de huvudsakliga skatteslagen samt de för samma år beräknade överföringarna till Åland.

Lagstiftningen

Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet kan för närvarande ändras endast genom en ändring av självstyrelselagen. En sådan ändring kräver kvalificerad majoritet i både riksdagen och lagtinget. Bestämmelsen i 29 § i självstyrelselagen utgör ett begränsat undantag från denna princip. Beskattningen ingår inte i de områden som kan överföras till landskapet enligt förfarandet i 29 §.

Riket tillkommer den exklusiva lagstiftningsbehörigheten när det gäller förhållandet till utländska makter med de preciseringar som anges i kap. 9 och 9 a i självstyrelselagen. Enligt 58 § i självstyrelselagen ska landskapsregeringen under vissa förutsättningar underrättas om en förhandling om ett internationellt fördrag samt ges tillfälle att delta i en sådan förhandling, om särskilda skäl finns. För att ett fördrag ska bli gällande i landskapet till den del det rör frågor inom landskapets behörighet, ska lagtinget enligt 59 § i lagen ge sitt bifall till den författning med vilken fördraget sätts i kraft i Finland. Detta gäller bl.a. inkomstskatteavtal som omfattar kommunalskatter i landskapet.

Enligt 19 § i gällande självstyrelselag genomgår landskapslagar lagstiftningskontroll. Om en landskapslag inte är förenlig med grundlagen eller självstyrelselagen eller om den uppenbart strider mot EU-rätten eller andra internationella förpliktelser som Finland iklätt sig eller om landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan republikens president, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, besluta att landskapslagen ska förfalla helt eller delvis på den grunden att landskapet anses ha överskridit sin lagstiftningsbehörighet. I lagstiftningskontrollen torde aldrig ha hänvisats till rikets inre eller yttre säkerhet. Lagstiftningskontrollen som involverar Ålandsdelegation, högsta domstolen och i sista hand republikens president innebär således enbart i fall av uppenbara brister i förhållande till Finlands internationella förpliktelser, även en kontroll av landskapslagens materiella innehåll.

I 59 d § i självstyrelselagen finns bestämmelser om landskapets nationella ansvar i förhållande till riket vid felaktigt genomförande av EU-rätten. Motsvarande bestämmelse finns inte för genomförandet inom landskapets behörighet av andra internationella förpliktelser. Nationell ersättningskyldighet kan för närvarande följa av Europadomstolens domar.

Beskattningen - huvudsaklig behörighetsfördelning mellan landskapet och riket

Landskapet har enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter. Skatter och avgifter som ligger utanför dessa områden omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen.

Beskattningen av de fysiska personernas förvärsinkomst (**personbeskattningen**) innebär att landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunalskatt, tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt. I huvudsak motsvarar landskapslagstiftningen innehållet i den skattelagstiftning som gäller i riket, och rikslagsstiftning gäller alltså i stora delar i landskapet genom blankettlagstiftning. Landskapet har infört från riket avvikande avdrag i kommunalbeskattningen.¹ Tilläggsskatt på inkomst och extra inkomstskatt togs ut då 1951 års självstyrelselag var i kraft.² Inom sin behörighet har landskapet möjlighet att genom tilläggsskatt höja nivån på beskattningen och genom avdrag sänka nivån på beskattningen i landskapet jämfört med den nivå som gäller i riket. De åländska kommunerna beslutar, liksom kommunerna i riket, om de kommunala inkomstskattesatserna.

Kapitalinkomstbeskattningen är för närvarande en riksangelägenhet, men landskapet har behörighet att besluta om kommunalskatt samt tilläggsskatt på inkomst och extra inkomstskatt också på denna form av inkomst.

I **samfundsbeskattningen** har landskapet behörighet beträffande kommunalskatteandelen av samfundens inkomstskatt. Denna möjlighet har landskapet använt gällande s.k. captiveförsäkringsbolag, men lagtinget upphävde lagstiftningen efter att kommissionen meddelat att den inte var förenlig med EU-rätten. Landskapet har även infört avdrag för bostadshusreserveringar och tidigare även för investeringsreserveringar.³ Vissa avvikelser har även införts vid beskattningen av jord- och gårdsbruk.⁴ Landskapet har även behörighet att debitera samfund kommunalskatt samt tilläggsskatt på inkomst och extra inkomstskatt.⁵

Även **fastighetsbeskattningen** ingår i landskapets lagstiftningsbehörighet, då den är en till kommunerna tillkommande skatt. Stora delar av rikets fastighetsskattelag tillämpas i landskapet genom åländsk blankettlagstiftning, men avvikelser finns avseende de skatteprocentsatser och intervall som gäller de åländska kommunerna.

¹ Sådana avvikande avdrag har varit ett allmänt avdrag, sjukdomskostnadsavdraget, studieavdrag, rese- och hyreskostnadsavdraget, studielåneavdrag och avdrag för sjöarbetsinkomst.

² Landskapslagen (1958:18) om uppbärande av skatt till landskapet Åland. Landskapsskattelagen infördes 1993, men eftersom den inte har satts i kraft, har tilläggsskatt eller extra inkomstskatt inte tagits ut under den nuvarande självstyrelselagen.

³ Landskapslagen (1987:44) om bostadshusreserveringar vid kommunalbeskattningen, landskapslagen (1979:31) om avdrag vid kommunalbeskattningen för investeringsreserveringar.

⁴ Landskapslag (1993:41) om kommunalskatt för gårdsbruk.

⁵ De två sistnämnda skatterna togs under 1951 års självstyrelselag ut av sammanslutningar, menighet, anstalter och stiftelse enligt landskapslagen (1958:18) om uppbärande av skatt till landskapet Åland.

Landskapet har behörighet att ta ut närings- och nöjesskatter. Dessa skatter har visat sig svåra att definiera i modern tid. Landskapet har dock infört näringskatter åtminstone genom att ha infört apoteksavgiften och resandeavgiften.⁶

Landskapet har behörighet i fråga om landskapet tillkommande avgifter. Avgifter uppbärs för förvaltningens prestationer i enlighet med landskapslagstiftningen.⁷ Landskapet tar även ut avgift för innehav av televisionsmottagare och skogsvårdavgift.⁸

De indirekta skatter som i dag uppbärs på Åland tillfaller staten. Enligt undantaget i 2 a) punkten i protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsfördrag till EU ska Åland betraktas som ett s.k. tredje territorium som står utanför tillämpningen av EU:s harmoniseringsdirektiv gällande all indirekt beskattning. Enligt 2 b) punkten i protokollet är syftet med undantaget att fortsättningsvis upprätthålla en livskraftig ekonomi på Åland. Om kommissionen anser att undantaget i Ålandsprotokollet inte är motiverat på grund av att lagstiftningen i Finland eller på Åland är sådan att den snedvrider konkurrensen inom EU, kan detta leda till ändringar i protokollets innehåll och i yttersta fall till att protokollet upphävs genom ett rådsbeslut.

Möjligheten att utan behörighetsöverföring för landskapets bruk kvarhålla statsskatter på Åland som betalats där

Enligt 84 § 1 mom. i grundlagen ska man i statsbudgeten ta in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt ange ändamålen för anslagen och ta in övriga budgetmotiveringar. Genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra. Bestämmelsen anger enligt förarbetena till denna (RP 1/1998 rd) innehållet i budgeten och centrala budgeteringsprinciper, nettobudgetering, statens affärsverk och budgetbeslut som gäller dem samt flerårig budgetering.

Enligt 14 § 2 mom. i lagen om statsbudgeten (423/1988) ska bokföringen omfatta alla inkomster, utgifter och finansiella transaktioner samt därtill hörande rättelse- och överföringsposter till bruttobelopp.

För närvarande ska statens skatteinkomster oavsett var i landet de uppbärs i enlighet med grundlagens fullständighetsprincip tas in i statsbudgeten. Gällande lagstiftning innefattar således inte någon möjlighet att för landskapets bruk kvarhålla statsskatter på Åland som betalats där.

Utjämningsystemet

Eftersom riket uppbär statsskatter även på Åland, återför den statsmedel till landskapet för att finansiera självstyrelsens uppgifter. Detta sker enligt självstyrelselagen genom avräkning, skattegottgörelse och extra anslag. Dessutom finns enligt självstyrelselagen möjlighet till särskilda bidrag.

⁶ Landskapslagen (1947:6) om apoteksavgift i landskapet Åland som enligt ÅD-utlåtande 1/78 är en näringskatt, landskapslagen (1974:83) om resandeavgift, som enligt HD-utlåtande av den 12 augusti 1975 var en näringskatt. Tidigare fanns även en biografskatt enligt landskapslagen (1977:65) om biografskatt.

⁷ Landskapslagen (1993:27) om grunderna för avgifter till landskapet och landskapslagen (2007:23) om grunderna för avgifter till Ålands hälso- och sjukvård.

⁸ Landskapslagen (2011:95) om radio- och televisionsverksamhet och landskapslagen (2001:51) om Ålands skogsvårdsförening.

Avräkningen

Det belopp som landskapet ska få genom avräkning, avräkningsbeloppet, beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden). Avräkningsgrunden är enligt 47 § i självstyrelselagen 0,45 %.

Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår, men på avräkningsbeloppet betalas ett årligt förskott som beaktas vid uträkningen av det slutliga avräkningsbeloppet. I statsbokslutet har inkomsternas totalbelopp efter avdrag för nettouplåningen vanligen avvikit från beloppet i budgetpropositionen inklusive tilläggsbudgetpropositionerna. Detta betyder att det slutliga avräkningsbeloppet kan vara större eller mindre än förskottsbeloppet, om detta inte justerats i tillräcklig utsträckning under budgetåret.

Landskapets uppgifter finansieras för närvarande till c. 75 % med avräkningsbeloppet.

Skattegottgörelse

Om den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten överstiger 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet landskapet som skattegottgörelse (SjL 49 §). Skattegottgörelsen fastställs och utbetalas efter det att beskattningen har slutförts, dvs. två år i efterskott. Skattegottgörelse har utfallit för varje år sedan den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft.

Systemet med skattegottgörelse har inte ingått i de tidigare självstyrelselagarna. I förarbetena (RP 73/1990 s. 56 och 90) konstateras bl.a. att det har ansetts vara skäligt att landskapet ska få ett förhöjt anslag (skattegottgörelse), om skattenivån i landskapet överstiger ett angivet relationstal. Enligt motiveringarna kompenserar skattegottgörelsen i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning. Den utgör enligt förarbetena samtidigt ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter.

Extra anslag

På framställning av lagtinget kan extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget (48 §). Extra anslag har beviljats tre gånger sedan 1993 och i samtliga fall för tryggnad av elkraftsförsörjningen på Åland.

Särskilda bidrag

Särskilda bidrag kan utgå vid exceptionella situationer, såsom naturkatastrofer och allvarliga störningar i samhällsekonomin. Sådant har dock inte varit aktuellt under den tid som gällande självstyrelselag varit i kraft.

Ålandsdelegationen

Ålandsdelegationens roll i systemet är att verkställa avräkningen, fastställa skattegottgörelsen samt bevilja extra anslag och särskilda bidrag samt besluta om de villkor som möjligen förenas med dem. De två första uppgifterna är tekniska till sin natur medan uppgiften beträffande de extra anslagen är att avgöra om de ska beviljas eller inte. I samtliga ekonomiska frågor ska delegationens beslut stadfästas av republikens president.

2.2 Behov av att utveckla den gällande lagstiftningen

Beskattningen

Motiv för utökad beskattningsbehörighet

I detta avsnitt presenteras några av de motiveringar och mål som man har framfört på Åland för en utökad beskattningsbehörighet. Sektionen har inte i detta avsnitt granskat eller argumenterat för eller emot dessa motiveringar och mål och inte heller tagit ställning till om de kan uppnås med överföring av beskattningsbehörigheten eller genom något annat alternativ.

Frågan om en utökad rätt för landskapet att uppbära skatt har i landskapet varit aktuell under hela självstyrelsen. Grundtanken med självstyret är att befolkningen på Åland ska tillförsäkras möjlighet att ordna sin tillvaro så fritt det överhuvudtaget är möjligt för en självstyrd region, som inte utgör en stat. Ur landskapets perspektiv stärker en utökad beskattningsbehörighet de ursprungliga intentionerna med självstyrelsen och ökar legitimiteten till de offentliga intäkterna i landskapet. Genom detta urholkas även missuppfattningen om att det årliga utjämningsbeloppet från riket utgör ett stöd till landskapet.

Utformningen av det ekonomiska systemet för landskapet bör dels säkerställa att självstyrelsen kan fungera i enlighet med intentionerna bakom självstyret, dels att systemet ger ett godtagbart ekonomiskt utfall för båda parter. Samspelet mellan självstyrelsen och riket på olika rättsområden borde fungera så att både riksdagen och lagtinget kan uppnå sina politiska mål inom sina respektive behörighetsområden utan att politisk friktion uppstår och utan att enskildas rättssäkerhet riskeras.

Med nuvarande behörighetsfördelning mellan riket och landskapet på skatteområdet är ovanstående målsättningar till viss del svåra att uppnå. Kommunal- och statsbeskattningen är starkt sammankopplade med varandra. Om landskapet fullt ut hade drivit egen politik inom kommunalbeskattning, hade det inre sammanhanget och logiken i det skattesystem som sammantaget gäller inom beskattningen i landskapet riskerat att brista.⁹ Avvikelser i den åländska kommunalbeskattningen jämfört med rikets lagstiftning, riskerar av flera skäl att leda till negativa effekter för skattebetalarna på Åland.¹⁰ Detta är det avgörande skälet till att landskapet undviker lösningar som avviker från kommunalbeskattningen i riket och utövar sin beskattningsrätt genom blankettlagstiftning. Ur landskapets synpunkt är det av denna orsak angeläget att samma lagstiftare får hantera både kommunal- och statsbeskattningen.

⁹ I riket är kommunalbeskattningen inte ett separat lagstiftningsområde, utan ingår i inkomstskattelagen (1535/92) som en helhet med statsbeskattningen. Eftersom inkomstskattelagen gäller i sin helhet också i landskapet genom statsbeskattningen, är det komplicerat att skapa ett självständigt system för kommunalbeskattningen i landskapet. Detta är särskilt tydligt inom samfundsbeskattningen, som i riket i materiellt hänseende är en statsskatt som sedan fördelas på flera skattetagare.

¹⁰ Med negativa effekter avses att det inre sammanhanget i skattesystemet brister, att det inte finns en sammantagen logik i vilken fördelningspolitik som bedrivs och att skattesystemet därmed får fördelningsmässigt snedvridna effekter. En annan möjlig negativ effekt är att det riskerar att bli svårare för skattebetalaren om lagstiftning avseende inkomster finns i flera regelverk och dessutom i lagböcker från två olika lagstiftare. Ett konkret exempel är de avdrag inom personbeskattningen som utformas som avdrag från statsskatten, arbetsinkomstavrdraget i 125 § och det nu aktuella barnavdraget i 126 a § i inkomstskattelagen (1535/92). Om sådana avdrag inte införs i den åländska kommunalbeskattningen, får personer i landskapet som har så höga inkomster att de påförs statsskatt göra avdraget, medan personer med lägre inkomster som enbart betalar kommunalskatt inte får göra avdraget. En sådan effekt är inte fördelningspolitiskt motiverad och därför oförenlig med de syften som ligger bakom avdraget.

Vanligtvis kan ett parlament påverka de intäkter som finansierar anslagen på utgiftssidan. Så är dock inte fallet för lagtinget. 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. Denna obalans har sannolikt påverkat kulturen för den ekonomiska politiken i landskapet. Systemet fråntar landskapet möjligheter att driva egentlig finanspolitik, men tenderar också att leda till passivitet till den del landskapet har skattebehörighet. Fokus är ofta på storleken av avräkningsbeloppet och övriga överföringar från riket, medan den egna skatteförmågan för finansiering av landskapets förvaltningsområden får mindre uppmärksamhet. De politiska möjligheterna att exempelvis ta ut tilläggsskatt färgas av detta.

Beskattningen är ett av flera instrument för att uppnå exempelvis miljöpolitiska och näringspolitiska målsättningar. Landskapet saknar detta instrument inom sina politikområden. Däremot kan beslut som fattas inom rikets beskattningsbehörighet ha verkningar för politikområden som hör till självstyrelsens behörighet. Om behoven och målsättningarna är olika i riket och i landskapet, kan rikets styrning via statsskatteinstrumentet försvåra landskapets möjligheter att uppnå sina målsättningar för exempelvis miljö- eller näringspolitiken.¹¹ Detta kan leda till politisk friktion mellan landskapet och riket. Det är inte heller en optimal situation för riket att behöva anpassa sina politiska prioriteringar för hela landet till förmån för landskapets särskilda behov, ofta inom snäva tidsramar.

Oklart rättsläge vid bedömningen av nuvarande behörighetsfördelning

Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om beskattningen har i huvudsak fungerat väl när det gäller tillämpningen av gällande bestämmelser, administrationen och rättskyddet. Den oklarhet som uppstått är främst kopplad till bestämmelsen i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen om att landskapet har behörighet angående "landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter".

Rättsutvecklingen på skatteområdet har varit sådan att närings- och nöjesskatter har ersatts med i huvudsak allmänna inkomstskatter. Vid tolkningen av självstyrelselagen har det därmed blivit oklart vilken innebörd man ska ge begreppet "närings- och nöjesskatter".

Tolkningssvårigheter har förekommit under de senaste årtiondena i samband med ny lagstiftning om olika typer av närings-specifika skatter och avgifter av skattenatur.¹² De senaste åren har problem särskilt förekommit i anslutning till att man övergått till avgifter av skattenatur för finansiering av statlig verksamhet som rör vissa näringsgrenar.¹³ Fråga har då varit, om de nya avgifterna av skattenatur hör till rikets behörighet och om man i så fall genom rikslagstiftning kan

¹¹ Näringsstrukturen och de ekonomiska förutsättningarna är olika i landskapet och i riket och därmed kan de politiska prioriteringarna vara olika. Exempelvis har landskapet behov av att öka konkurrenskraften för sjöfartsnäringen. I början av 2000-talet upplevde landskapet en kris genom utflaggningar av flera fartyg, men kunde inte öka konkurrenskraften genom en egen tonnagebeskattning. Det hade vidare varit nödvändigt att behålla accisbefrielsen för miljövänlig energiproduktion i landskapet när den slopades i riket till förmån för ett stödsystem för vindkraft och biogas. Åtgärden kan få negativa och avgörande effekter för den åländska vindkraftnäringen om landskapet inte tas in i rikets stödsystem eftersom landskapet inte kan finansiera ett eget stödsystem.

¹² Lotteriskatten (GrUU 9/1992 rd), reseskatten (GrUU 5/1991 rd) och tonnageskatten (ÅD:s utlåtande Nr 34/01).

¹³ EI- och naturgasnätavgiften (GrUU 31/2012 rd).

undanta Åland från tillämpningsområdet för dem, till den del landskapet har behörigheten att reglera den näringsverksamhet på Åland som statskatten i fråga är tänkt att gälla.¹⁴

Sakkunnigsektionen har av tidsskäl inte haft möjlighet att ge ett lösningsalternativ för frågeställningen. Oklarheten i rättsläget bör tillrättaläggas genom en modernisering av lagstiftningen.

Utjämningsystemet

Tillgängliga utredningar

Det finns två utredningar från Finansministeriet som belyser erfarenheterna av det nuvarande utjämningsystemet.¹⁵

Finansministeriets senare arbetsgrupp utredde behovet av att ändra avräkningsgrunden. Arbetsgruppen föreslog att man i samband med granskningsarbetet av självstyrelselagen ser över det ekonomiska systemet för landskapet, för att möjliggöra en precisering av kriterierna för förändring av avräkningsgrunden och skattegottgörelsen och skapa större flexibilitet. Frågan ingår i Ålandskommitténs mandat.

Arbetsgruppen var enig om;

- Att den ursprungliga avsikten med förändringen i självstyrelselagens finansieringssystem har uppnåtts. Självstyrelselagen har ökat landskapets ekonomiska självständighet samtidigt som det har blivit administrativt enklare att genomföra de årliga besluten om anslag till landskapet Åland.
- Att det nuvarande ekonomiska systemet har sett över tid gett ett för båda parter relativt skäligt resultat gällande de totala anslagsöverföringarna. Anslagen är bundna till statsinkomsterna och därmed påverkas de av finanspolitiken och ekonomiska fluktuationer.
- Att avräkningsgrunden och skattegottgörelse på en årlig nivå har fungerat som helhet på ett ändamålsenligt sätt, där skattegottgörelsen har inverkat dämpande på fluktuationerna i de totala överföringarna till landskapet.
- Att det i framtiden är befogat att värdera avräkningsgrunden och skattegottgörelsen som en helhet utan att förändra syftet att skattegottgörelsen ska utgöra incitament för

¹⁴ EI- och naturgasnätavgiften (GrUU 31/2012 rd). Alternativt kunde avgifter av skattenatur anses ingå i landskapets behörighet, eftersom definitionen av vilka avgifter som anses vara av skattenatur har utvecklats med åren. Skogsvårdsavgiften ansågs vara en avgift av skattenatur av grundlagsutskottet redan 1957 men HD bedömde ändå 2001 att det var inom landskapets behörighet att införa avgiften (HD:s utlåtande 16.7.2001). Av HD:s utlåtande framgår inte uttryckligen på vilken grund enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen som HD ansåg att skogsvårdsavgiften hör till landskapets behörighet. Det är möjligt att avgiften närmast är en näringskatt, alternativt att landskapet av ändamålsenlighets skull ska anses ha behörighet att införa avgifter av skattenatur såvida landskapet har behörighet att lagstifta om näringen som sådan.

¹⁵ Dels "Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990 – talets erfarenheter" som leddes av understatssekreterare Juhani Turunen och som färdigställdes år 2004, dels "Förändringsbehov av avräkningsgrunden" (Finansministeriets publikationer 13b/2013) som leddes av statssekreterare Tuire Santamäki – Vuori och som färdigställdes år 2013.

landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör större skatteintäkter i jämförelse med folkmängdsrelationen.

- Att den nuvarande lagstiftningen är översiktligt formulerad, vilket leder till att den lätt kan tolkas på olika sätt. Myndigheterna i landskapet och riket har t.ex. olika åsikt i fråga om vilka förändringar i statsbokslutet som ska påverka avräkningsgrunden. De förarbeten som rör extra anslag är otillräckliga.
- Att lagstiftningen inte tar hänsyn till befolkningsförändringar, samtidigt som dessa påverkar behovet av tjänster i landskapet och därmed landskapets kostnader. Det finns således ingen koppling mellan befolkningsrelationen och avräkningsgrunden eller mellan befolkningsrelationen och skattegottgörelsen.
- Att även beträffande skattegottgörelsen är en koppling till befolkningsrelationen är logisk, eftersom avsikten med skattegottgörelsen är att den utfaller när den överstiger befolkningsrelationen då självstyrelselagen stiftades med ca 4 %.
- Att, om det råder oenighet om ändringsbehovet, det i praktiken är mycket svårt att ändra bestämmelserna i självstyrelselagen om landskapets ekonomi.

Även kontentan av den föregående s.k. Turunen – utredningen var att systemet genom åren gett ett rimligt ekonomiskt utfall för landskapet. Utredningen drog likaså slutsatsen att systemet är ohållbart på lång sikt.

Andra slutsatser

I det nuvarande utjämningsystemet i 45-49 § i självstyrelselagen infördes i ett sent skede av beredningen en ändring av förslaget till självstyrelselag.¹⁶ I 1951 års självstyrelselag hade Ålandsdelegationen en beslutande roll i den ekonomiska utjämnningen. Planeringen av avräkningssystemet byggde ursprungligen på att Ålandsdelegationen fortsättningsvis skulle göra en skiljemannamässig tillämpning av systemet och årligen ta ställning till om avräkningsgrunden borde ändras.¹⁷ I regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag förslogs det däremot att en ändring av avräkningsgrunden ska ske genom rikslag med lagtingets bifall.

Enligt 1951-års självstyrelselag fungerade den finansiella utjämnningen så, att storleken på det utjämningsbelopp landskapet skulle erhålla för ett visst år, bestämdes efter en detaljerad jämförelse av utgiftsnivåerna mellan landskapet och staten inom enskilda uppgiftsområden. Enligt det nuvarande systemet kan avräkningsgrunden ändras (höjas eller sänkas från 0,45 %) efter att det prövats, om det gjorts sådana ändringar av statsbokslutet, som enligt bestämmelserna i självstyrelselagen ska anses påverka storleken på avräkningsgrunden.

Den nu gällande modellen torde ha haft som syfte att beakta riksdagens budgetmakt. Samtidigt som man gick in för att avräkningsgrunden kan ändras genom rikslag, behöll man dock Ålandsdelegationens beslutsfattande i fråga om särskilda anslag. Under riksdagsbehandlingen infördes dessutom möjligheten för Ålandsdelegationen att fortsättningsvis bevilja landskapet extra anslag.

¹⁶ (RP 73/1990 rd s. 88-91, GrUB nr 15/1990 rd, statsutskottets utlåtande; bilaga 3 till GrUB).

¹⁷ Ålandskommittén (Justitieministeriet, kommittébetänkande 1987:31) och Ålandsarbetsgruppen (bet. nr?).

Oavsett sina brister, har systemet totalt sett fungerat tillfredsställande när det gäller de ekonomiska verkningarna. Bestämmandet av det årliga avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen är administrativt enkelt och tydligt och kräver inga större resurser.

3 Alternativa sätt att utveckla den ekonomiska självstyrelsen

3.1 Angreppssättet för sakkunnigsektionen

Sakkunnigsektionen har i denna del granskat följande alternativ och deras effekter:

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

Beskrivningen nedan av de effekter de olika alternativen kan medföra är inte uttömmande. Avsikten är att beskriva de *huvudsakliga konsekvenserna*. Nedan tas inte ställning till vilket av alternativen som borde väljas eller om beskattningsbehörighet borde överföras till landskapet eller inte.

Det behov av materiella ändringar i rikslagstiftningen och av ny landskapslagstiftning som överföringen av ny skattebehörighet till landskapet förutsätter bör utredas separat. Utgångspunkten är att bl.a. grundlagen, självstyrelselagen och lagen om statsbudgeten påverkas av ett systemskifte. Genom självstyrelselagen kan man dock införa undantag från grundlagen och rikslagstiftningen.

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. På grund av EU:s bestämmelser om statligt stöd (regional selektivitet), kan eventuella villkor med syfte att påverka det materiella innehållet i landskapets skattelagstiftning, inskränka landskapets rörelseutrymme inom en utökad beskattningsbehörighet så att lindrigare beskattningsregler i landskapet än i riket inte kan införas. Detta bör beaktas vid utformningen av eventuella villkor.

3.2 Utgångspunkter för beskattningen i gränsöverskridande situationer

Grundprinciper om beskattningsbehörighet i internationella sammanhang

Både den *direkta och indirekta beskattningen* är områden som har *betydande internationella kopplingar*, eftersom stater och andra juridiska områdens skattesuveränitet och som följd av det ofta också beskattningsrätt överlappar varandra. Rätten att beskatta inom inkomstbeskattningen baserar sig på hemvist (*hemvistbeskattning*) eller inkomstkälla (*källbeskattning*) inom en stat eller ett område som har beskattningsbehörighet. Finland, liksom många andra stater, tillämpar både hemvistbeskattning och källbeskattning. Privatpersoner eller samfund som har skattemässig hemvist i Finland (allmänt skattskyldiga) är skyldiga att betala inkomstskatt för de inkomster de får från hemviststaten Finland och från utlandet. De som har hemvist i utlandet, men som har inkomst från en inkomstkälla i Finland (begränsat skattskyldiga), betalar skatt i Finland endast för inkomster från en inkomstkälla i Finland. Inkomstkällor i Finland kan vara t.ex. utdelningar från

finska aktiebolag, royalty som betalas ut av någon som är bosatt i Finland eller näringsinkomst från ett fastdriftsställe som t.ex. ett utländskt samfund har i Finland.

Staternas eller juridiska områdens överlappande beskattningsbehörighet kan vid t.ex. inkomstbeskattningen leda till dubbelbeskattning, såvida avtal för undanröjande av dubbelbeskattning (*skatteavtal*) eller specifik *nationell lagstiftning för undanröjande av dubbelbeskattning saknas*. Med juridisk dubbelbeskattning avses att samma inkomst beskattas med likadan skatt av två stater eller juridiska områden. Undanröjande av dubbelbeskattning genom skatteavtal eller nationell lagstiftning innebär att oftast hemviststaten beaktar att samma intäkt har beskattats i den andra avtalsstaten och det är således oftast hemviststaten som undanröjer dubbelbeskattningen. Detta minskar uppbörderna av skatteintäkter i hemviststaten eller området.

Huvudpunkterna gällande regional selektivitet och EU:s bestämmelser om statliga stöd

Vid lagstiftningsprocessen inom samfundsbeskattningen måste reglerna om statligt stöd beaktas då en beskattningsregel införs som kan leda till lindrigare beskattning inom ett visst område eller för vissa branscher eller företagsgrupper. En inomstatlig region med egen beskattningsbehörighet riskerar att lämna otillåtna statliga stöd om regionen fastställer lindrigare beskattning för företag i regionen än vad som gäller för företag i medlemsstaten i övrigt, såvida regionens förvaltning (landskapet) inte är tillräckligt institutionellt, processuellt och ekonomiskt autonom från centralförvaltningen (staten).¹⁸

Allmänt taget *institutionell autonomi* finns om beslutet om skatteåtgärden har fattats av regionförvaltningen inom ramen för dess egna konstitutionella, politiska och administrativa ställning som är skild från centralförvaltningen.

Processuell autonomi finns om ett beslut om en skatteåtgärd har antagits utan att centralförvaltningen har möjlighet att direkt ingripa i fastställandet av dess innehåll i lagstiftningsprocessen. Det kan uppstå brister i detta rekvisit om centralförvaltningen ges möjlighet att direkt påverka det materiella innehållet i regionförvaltningens skattelagstiftning innan lagstiftningen antagits av regionens parlament.

Ekonomisk autonomi finns om regionförvaltningen tar på sig ansvaret för de politiska och ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd som vidtas i form av skattelindring. För att detta ska vara möjligt krävs att regionförvaltningen kan förfoga över både sina inkomster och utgifter i budget. Det krävs också att det inte får finnas direkta orsakssamband mellan den lindrande skatteåtgärd som vidtagits av regionförvaltningen och en eventuell ekonomisk överföring från centralförvaltningen.

Såvida lindrigare beskattningsregler införs som riskerar att utgöra statligt stöd bör en notifiering av åtgärden alltid göras till kommissionen. En förutsättning för notifiering är att man identifierar situationer som kan anses utgöra statligt stöd vilket inte alltid är självklart.

¹⁸ EUF-fördraget artikel 107.1, EU-domstolens domar C-88/03 och C-428/06-C-434/06, domstolens praxis enligt domarna framkommer i meddelandet från kommissionen, Utkast till kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Grundläggande om skattekonkurrens

Skattekonkurrens uppstår mellan stater eftersom skattebestämmelserna varierar i olika stater och rättsområden. EU och OECD arbetar aktivt för att medlemsstaterna ska undanröja sådan beskattning som anses ge upphov till skadlig skattekonkurrens. Det finns inte någon vedertagen och exakt definition på vad som utgör skadlig skattekonkurrens. Innehållet av skadlig skattekonkurrens avgörs oftast i samband med granskning av enstaka lagbestämmelser inom EU t.ex. i gruppen för Uppförandekoden och inom OECD i Forum on Harmful Tax Practices.

Av främst EU:s arbete inom gruppen för Uppförandekoden och OECD:s skattekonkurrensrapport från 1998 framgår vad medlemsstaterna uppfattar som skadlig skattekonkurrens. I dessa ingår även flera problem som är kopplade till så kallade skatteparadis (sekretessjurisdiktioner) eller lågskatteregimer med förmånliga regler för vissa branscher (preferential tax regimes). OECD har definierat begreppet skatteparadis, men annars är definitionen inte entydig. Kännetecknen i OECD:s definition av skatteparadis är mycket låg eller ingen skattebelastning, strikt banksekretess, avsaknad av internationella avtal om utbyte av beskattningsuppgifter och lagstiftning som inte garanterar transparens vad gäller ägandet av bolag och olika egendomsmassor då hemvisten för deras ägare och förmånstagare är en annan än registreringsstaten.

Även andra stater eller juridiska områden med beskattningsbehörighet än skatteparadis kan ha bestämmelser eller arrangemang som utgör skadlig skattekonkurrens. Sådana bestämmelser eller arrangemang som medlemsstaterna i EU anser att leder till en osund snedvridning av konkurrensen är exempelvis icke-beskattning, varierande definitioner mellan olika stater av begrepp som utgör skattemässiga beräkningsgrunder (intäkter, kostnader, regler för avskrivningar), undantag från beskattning för icke-medborgares inkomster, beskattning av royalty- och räntebetalningar mellan närstående företag i olika medlemsstater eller statsstöd genom skatteåtgärder. Inom EU- och OECD-samarbetet har staterna inte fastställt minimi- och maximinivåer av skattesatser som indikerar vad som är skadlig skattekonkurrens. Under den senaste tiden har EU kommissionen börjat fästa uppmärksamhet också vid strukturer i vissa EU medlemsländer som leder till låg eller ingen beskattning.

3.3 Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet

Sektionen har diskuterat två alternativa lösningsmodeller beträffande behandlingen av den skattegräns som uppstår i samband med överföring av beskattningsbehörigheten i sin helhet. Ett alternativ är att försöka förenkla undanröjande av den dubbelbeskattning som uppstår mellan riket och landskapet, eftersom det vid en eventuell överföring av beskattningsbehörigheten uppstår en skattegräns mellan riket och landskapet. Idén är att skatterna, p.g.a. de gränsöverskridande effekter som beskattningen har, till stor del kan allokeras mellan riket och landskapet genom schablonberäkningar. Sektionen har inte under den korta tid som avsatts för arbetet, kunnat identifiera på vilket sätt en sådan förenkling kan byggas upp och således inte heller uppskattat dess funktionalitet. Ett sådant alternativ kan dock exempelvis kräva att varje ändring av beskattningen i riket eller i landskapet, som kan ha gränsöverskridande effekter, leder till att riket och landskapet måste komma överens om en omvärdering av de grunder som förenklingen bygger på. Sektionen har därför granskat endast följande lösningsmodell.

Lösningsmodell

Skattegränsen mellan riket och landskapet behandlas inom den direkta beskattningen på samma sätt som gentemot andra stater. Detta betyder att både riket och landskapet vid

inkomstbeskattningen kvarhåller både hemvist- och källbeskattningsrätten och dubbelbeskattning undanröjs med motsvarande bestämmelser som finns i de skatteavtal som staten har slutit med andra stater. Inom indirekt beskattning uppstår en skattegräns som fullt ut motsvarar den mellan tredje land och EU-land.

Analys av vilka verkningar som uppstår vid tillämpning av lösningsmodellen

a) Internationella relationer

Under denna rubrik granskas de huvudsakliga verkningar som en överföring av hela beskattningsbehörigheten till landskapet har för statens internationella förhållanden. Under rubriken granskas bl.a. verkningar till internationella avtal, förhållandet till EU, statligt stöd och skatteavtal.

Om staten fortsättningsvis för landskapets del är *ansvarigt för utrikespolitiken och relationerna till internationella organisationer och utländska makter*, måste det utredas hur landskapet ska medverka i förhandlingar av *skatteavtal* till den del de omfattar landskapets lagstiftningsbehörighet.

Om behörigheten gällande *relationer till utländska makter skulle ändras*, skulle detta vara en betydande ändring av det gällande självstyrelsesystemet och borde därför utredas närmare. Detta måste beaktas om landskapet i fortsättningen kommer att förhandla egna skatteavtal. Beträffande skatteavtal bör särskilt beaktas att det är en risk för landskapet att vara egen avtalspart, eftersom det skulle kunna leda till att landskapet då har färre skatteavtal och också innehållet av bestämmelserna i avtalen kan vara mindre förmånliga än innehållet av bestämmelser i avtal riket har slutit. Detta kunde påverka det åländska näringslivets förutsättningar att driva internationell handel. Exempelvis Färöarna som har egen beskattningsbehörighet förhandlar sina egna skatteavtal. Färöarna ingår som en självständig part i det nordiska dubbelbeskattningsavtalet och i avtalet regleras även förhållandet mellan Färöarna och Danmark.

Om ny beskattningsbehörighet överförs till landskapet, är en följd att staten förlorar sin befogenhet så som den är idag ifråga om landskapet att fatta beslut om sådan lagstiftning som staten har slutit avtal om med främmande stater och internationella organisationer så som EU. Detta leder till att *makten att uppfylla skyldigheter i internationella avtal* överflyttas till landskapet medan skyldigheten kan kvarstå hos riket. Detta eftersom riket inte kan fatta beslut över innehållet av lagstiftningen då landskapet har behörighet beträffande beskattningen. Landskapets skyldigheter enligt de avtal som har varit i kraft då behörigheten har överförts till landskapet bör utredas.

Idag omfattas landskapet av de *skatteavtal* som staten har slutit. Eventuell överföring av behörighet över de statliga inkomstskatterna innebär att de nuvarande skatteavtalsparterna borde informeras om ändringen. De får då möjlighet att ta ställning till om behörighetsöverföringen som sådan leder till att avtalet inte fortsatt kan omfatta landskapet. Innehållet i landskapets skattelagar är sannolikt avgörande för om avtalsparten vill att landskapet fortsättningsvis omfattas av avtalet. Om beskattningen är betydligt lägre än vad den är i riket eller enligt avtalspartens egen lagstiftning, kunde det, enligt internationell skattepraxis, finnas en risk för att avtalsparten inte vill att avtalet omfattar landskapet.

Om behörighet avseende samfundsbeskattningen överförs, måste det utredas vilka effekter fortsatta ekonomiska överföringar kan ha för landskapets möjligheter att införa lindrigare

skatteregler för företag i landskapet än i riket med beaktande av reglerna om statligt stöd och dess regionala selektivitet. Beroende på hur dessa ekonomiska överföringar utformas, kan de anses ha ett sådant direkt orsakssamband med införandet av lindrigare skatteregler i landskapet att de lindrigare skattereglerna utgör statligt stöd. Enligt EU-praxis på området är det möjligt att ha någon form av ekonomiska överföringar från staten, trots att hela beskattningsbehörigheten har överförts. Om lindrigare skatteregler inom samfundsbeskattningen införs i landskapet, kan det finnas skäl att överväga om dessa ska notifieras till kommissionen av landskapet för att säkerställa att de inte utgör statligt stöd. Tolkningen av bestämmelser beträffande statligt stöd är generellt sett svåra.

b) Uppkomsten av en skattegräns

Under denna rubrik granskas de huvudsakliga effekterna som överföring av hela beskattningsbehörigheten till landskapet har för gränsöverskridande inkomster och transaktioner mellan landskapet och riket.

Till den del ny behörighet överförs till landskapet, uppstår en mer omfattande skattegräns *mellan riket och landskapet*. Skattegränsen blir mer omfattande oavsett om landskapets skattelagar avviker från skattelagstiftningen i riket eller inte. Skattegränsen är en effekt av att rikets och landskapets beskattningsbehörigheter kommer att överlappa varandra i högre grad. När olika skatteregioners skattelagstiftning överlappar varandra kan dubbelbeskattning av vissa inkomster uppstå om samma inkomster är skattepliktiga i båda regioner. En skattegräns finns redan idag mellan landskapet och andra stater men efter en överföring av behörigheten skapas gränsen genom åländska bestämmelser och bestämmelser i andra stater.

För att undvika dubbelbeskattning borde antingen ett *skatteavtal förhandlas fram* mellan riket och landskapet eller lagstiftning antas om undanröjande av dubbelbeskattningen mellan landskapet och riket.¹⁹ Utgångspunkten är att landskapet borde undanröja dubbelbeskattning för skattskyldiga med hemvist i landskapet vid inkomstbeskattningen också i förhållande till andra stater och beskattningsområden.

Överföring av behörighet komplicerar beskattningen vid *indirekt beskattning* samt handeln mellan Åland och riket. Det förutsätter att majoriteten av de förenklingar som nu finns mellan Åland och Finland slopas, eftersom dessa bara är möjliga så länge som riket och landskapet ingår i samma skattebas. Företag, som idkar verksamhet både i riket och i landskapet, måste vara mervärdesskatteregistrerade i båda regioner och lämna olika periodskattedeklarationer för verksamheten i riket och i landskapet. Detta innebär att företagen måste hålla separat redovisning för försäljning i landskapet och i riket. Avdrag för mervärdesskatt på inköp som gjorts i den andra regionen kan inte längre vara avdragbara i den andra regionens periodskattedeklaration. Någon form av återbäringsförfarande måste istället införas mellan riket och landskapet. Utöver detta kan inte de nuvarande förenklingarna avseende tjänstehandel mellan riket och landskapet, registrering som skattskyldig och skattefri överföring av varor som omfattas av punktskatt behållas. Övervakningen av den fiskala gränsen borde effektiviseras.

¹⁹ Idag hanteras dubbelbeskattning mellan riket och landskapet inom ramen för kommunalbeskattningen i en mindre skala och med generella bestämmelser. Dessa frågor hanteras i praktiken så att samfund med hemort i riket befrias från kommunalskatt i riket på inkomst som förvärvats i landskapet och vice versa. Systemet bygger på att företag särredovisar intäkter som uppstått vid ett fast driftsställe i landskapet alternativt i riket. Samma principer för allokering av intäkter och kostnader borde tillämpas som avseende ett fast driftsställe i utlandet. För privatpersoner gäller att beskattning idag i sin helhet sker i hemortskommunen.

c) Skattekongkurrens

Under denna rubrik presenteras effekter som en överföring av hela beskattningsbehörigheten till landskapet kan innebära *såvida* landskapet inför beskattningsregler som är lindrigare än de som gäller i riket och andra stater.

Skattekongkurrens kan uppstå mellan riket och landskapet om lägre beskattning, inom direkt eller indirekt beskattning, genom inskränkning av skattebasen eller en lägre skattesats införs i landskapet jämfört med riket eller tvärtom. En sådan skattekongkurrens har mer eller mindre betydande fiskala konsekvenser för skattetagarna och kunde medföra att bolag i riket flyttar till landskapet eller vice versa. Skattekongkurrens kan också uppstå i förhållande till andra stater.

Det internationella samarbetet inom beskattningen syftar till att försöka minimera möjligheterna till skatteundandragande, skatteplanering och kringgående av beskattning. Landskapets skattelagstiftning måste vara förenlig med denna utveckling för att inte riskera att andra stater anser att den innebär skadlig skattekongkurrens. En annan avsikt med det internationella samarbetet beträffande beskattning är att harmonisera beskattningsbestämmelserna. Detta minskar skattekongkurrens och administration för företag. Arbetet med internationell beskattning inom OECD och EU kan leda till antingen juridiskt eller politiskt bindande förpliktelser för medlemsstaterna. Staten strävar till en hög skattemoral och arbetar mot aggressiv skatteplanering och kringgående av beskattningen. Det är därför nödvändigt att riket kan försäkra sig om att landskapet håller samma linje. Eventuella villkor kopplat till landskapets beskattningsbehörighet kan påverka landskapets möjligheter att införa lindrigare beskattning i landskapet än i riket, eftersom EU:s regler om statligt stöd och den regionala selektiviteten innebär krav om en viss nivå av processuell autonomi i förhållande till riket.

Om landskapet genom utökad beskattningsbehörighet inför skatteåtgärder som kunde bedömas som osund skattekongkurrens, kan kommissionen förelägga rådet förslag om att upphäva undantaget som beviljats genom Ålandsprotokollet. Villkoret för skatteundantaget som Finland beviljats avseende Åland är att det inte ska ha en negativ inverkan på unionens intressen eller gemensamma politik. Anslutningsfördraget utgår således från att Åland inte får gynnas av skatteundantaget genom skadlig skattekongkurrens.

Med anledning av att skatteundantaget är så viktigt för landskapets näringsstruktur och ekonomi, kan det antas att landskapet säkerställer att beskattningsregler inte införs som riskerar bedömas som skadlig skattekongkurrens. Detta torde betyda att trots utökad beskattningsbehörighet, har landskapet inte praktiska förutsättningar att stifta om bestämmelser beträffande indirekt beskattning som avviker från bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet och punktskattedirektivet. Riket har dock enligt Ålandsprotokollet ansvaret för att förhindra att undantaget används i strid med anslutningsfördraget, och denna skyldighet kan riket uppfylla effektivast genom att riket behåller behörigheten som gäller indirekt beskattningen. Det borde utredas separat hur man kan säkerställa att landskapets lagstiftning uppfyller de krav som finns i Ålandsprotokollet.²⁰

²⁰ Det kunde övervägas att i självstyrelselagen inta bestämmelser om att behörighet avseende indirekta skatter finns enbart inom ramen för mervärdesskattedirektivet och punktskattedirektivet. Trots detta kan skattekongkurrens mellan riket och landskapet uppstå. Det är också osäkert om EU anser att detta är tillräckligt för att uppfylla kraven i Ålandsprotokollet.

d) Myndigheter och näringslivet

Under denna punkt analyseras vilka ytterligare effekter av ett övertagande av hela beskattningsbehörigheten än de som nämnts ovan, som kan påverka berörda myndigheter och företag.

Beredningen av en egen skattelagstiftning för Åland och upprätthållandet av ett fungerande skattesystem kräver *omfattande resurser och tillgång till specialkunskap* inom ett komplicerat och strikt lagbundet rättsområde. Sannolikt kan en utökad beskattningsbehörighet för landskapet även leda till ett behov av utökade resurser på Finansministeriet om beredning av lagstiftning, skatteavtalsförhandlingar, verkställande av beskattningen m.m. medför ökat samarbete mellan riket och landskapet.

Uppkomsten av en skattegräns *betyder ökade förvaltningskostnader* för både myndigheter och skattskyldiga.

Överföring av behörighet leder till att de förenklade förfaranden som rör mervärdesbeskattning och som idag tillämpas mellan riket och landskapet, inte längre kan tillämpas. Detta medför ökad byråkrati och ökade kostnader för Skatteförvaltningen och företagen. I dagsläget, åtminstone i riket, leder detta till en annan utveckling gällande resurser än den nuvarande där man försöker minska både personalresurser, systemkostnader och övriga kostnader. Om behörigheten överförs borde i samband med ändringen av självstyrelselagen beaktas de eventuellt kommande ekonomiska verkningarna beträffande bl.a. de ökade personalkostnader. När en överföring väl äger rum måste kostnaderna även budgeteras. Annars kan de nya uppgifterna som rikets myndigheter får vid överföringen av behörigheten inte utföras.

Oavsett om landskapsmyndigheterna sköter de nya förvaltningsuppgifter som följer med ny skattebehörighet eller om landskapet väljer att överflytta uppgifterna genom överenskommelseförordning på Skatteförvaltningen i riket, innebär uppgifterna ökade administrativa utgifter för landskapet. Om beskattningen i landskapet också i fortsättningen sköts av Skatteförvaltningen, medför detta kostnader i form av bl.a. IT-system och personal för att omfatta den specifika skattelagstiftningen i landskapet.

Skattegränsen har en negativ effekt för gränsöverskridande verksamhet mellan riket och landskapet, eftersom den medför en skyldighet för privatpersoner eller samfund med hemvist i landskapet men som får intäkter från riket eller tvärtom att, t.ex. vid inkomstbeskattningen, betala skatt i riket samt deklarerat intäkterna både i riket och i landskapet. För att bättre kunna uppskatta effekterna för näringslivet kunde utlåtande från näringslivets representanter begäras.

e) Helheten av det ekonomiska systemet

Det nuvarande i ekonomiska utjämningsystemet måste förändras så att det kan anpassas till de ekonomiska förhållanden som kan beräknas råda då landskapet har hela beskattningsbehörigheten.

3.4 Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland

Avseende indirekt beskattning och samfundsbeskattningen är effekterna desamma som har beskrivits i punkt 3.3 om enbart dessa beskattningsbehörigheter överförs separat eller om hela beskattningsbehörigheten överförs.

Det nuvarande ekonomiska utjämningsystemet måste förändras så att det kan anpassas till de ekonomiska förhållanden som kan beräknas råda då landskapet övertar delar av beskattningsbehörigheten.

Att delar av beskattningsbehörigheten överförs kunde få särskilda verkningar för skattesystemets helhet. Detta borde utredas närmare.

Personbeskattningen

Om endast behörigheten avseende statsbeskattningsdelen av privatpersonernas förvärvsinkomstbeskattning överförs, är det ett flertal effekter som beskrivs ovan som inte är aktuella. Effekter kopplat till statligt stöd och effekter för företagen uppstår inte, om enbart personbeskattning överförs till landskapet.

Sektionen konstaterar att det beskattningsområde som medför minst effekter vid en överföring till landskapet är förvärvsbeskattningen av privatpersoner. Även kapitalinkomstbeskattningen inom personbeskattningen är ett område med färre effekter vid överföring än samfundsbeskattningen och indirekt beskattning, men inom kapitalinkomstbeskattningen är risken för att olika skatteregler mellan landskapet och riket utgör skadlig skattekonkurrens större.

3.5 Ingen beskattningsbehörighet överförs

De effekter beträffande bl.a. internationella relationer, betydligt ökade kostnader och administration för myndigheter och företag som följer den betydligt mera omfattande skattegränsen mellan riket och landskapet i lösningsalternativ 1 och 2 uteblir.

Flera av de effekter som landskapet strävar efter vid utveckling av den ekonomiska självstyrelsen uppnås dock inte i det nuvarande systemet.

Det behövs fortsättningsvis en fungerande samverkan mellan riket och landskapet vid beredningen av skattelagstiftning. Syftet är att enligt principen om god lagstiftning i tillräckligt god tid av beredningen uppmärksamma och belysa i landskapet avvikande verkningar av lagsförslagen.

Dubbelbeskattningsfrågor mellan riket och landskapet gäller i dag endast kommunalbeskattningen. Lagstiftningen gällande dubbelbeskattningsfrågor inom kommunalbeskattningen borde utvecklas.

Den nuvarande behörighetsfördelningen avseende närings- och nöjesskatter bör moderniseras, eftersom det oklara rättsläget är problematiskt för både riket och landskapet.

Det nuvarande ekonomiska systemet motsvarar avsikterna i regeringspropositionen till gällande självstyrelselag i fråga om finansieringen av självstyrelsen såtillvida att det har ökat landskapets ekonomiska självständighet. Systemet har totalt sett fungerat tillfredsställande när det gäller de ekonomiska verkningarna trots vissa brister och sett över tid gett ett för båda parter relativt skäligt

resultat gällande de totala anslagsöverföringarna. Bestämmandet av det årliga avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen är administrativt enkelt och tydligt och kräver inga större resurser.

Lösningalternativet att inte överföra beskattningsbehörigheter leder till att möjligheterna att lämna kvar statsskatterna i landskapet borde utredas. Också möjligheter att utveckla avräkningssystemet som nämns i punkt 3.7 borde granskas eller en kombination av punkterna 3.6 och 3.7.

3.6 Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk

Tanken om att man kunde utreda möjligheterna att skapa en modell enligt vilken de skatter som uppbärs på Åland stannar kvar i landskapet och inkomstförs direkt i landskapets budget, väcktes ursprungligen av Aaltogruppen (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2013 s. 63).

I det skattuppbördssystem som för närvarande tillämpas, fördelas samfunds och fysiska personers inkomstskatt enligt fastställda fördelningsgrunder mellan staten, kommunerna och församlingarna. Förskottsskatterna redovisas månatligen till skattetagarna. Skatterna fördelas enligt vissa på förhand fastställda utdelningsgrunder. Sedan beskattningen slutförts redovisas skatterna till skattetagarna på basis av debiterade belopp per skattskyldig. Redovisning görs skatteårsvis.

I det ovan nämnda beskattningsförfarandet är det inte möjligt att identifiera skattebetalarna vad gäller förskottsskatterna före det att beskattningen är fastställd. Detta är möjligt endast, om man genomgripande ändrar anmälningsförfarandet och Skatteförvaltningens datasystem.

Beträffande de indirekta skatterna, som är den största och viktigaste delen av statens inkomster från Åland (utgjorde uppskattningsvis 67 % av skatteintäkterna från Åland år 2010), räcker de uppgifter och den statistik som idag sammanställs inte till för att fastställa ett belopp som kan anses härröra från Åland. Det enskilt största indirekta skatteslaget är mervärdesskatten. Den mervärdesskatt som inbetalas av åländska företag ger inte en riktig bild av vilken skatteinkomst den åländska konsumtionen ger upphov till. Vid mervärdessbeskattningen kan transaktioner inte allokteras till Åland, eftersom företag med verksamhet på Åland inte har separerats i Skattestyrelsens register. Försäljning som åländska företag har omfattar också försäljning i riket och försäljning som företag i riket har omfattar också försäljning på Åland.

Även i fråga om övriga indirekta statsskatter som uppbärs på Åland (t.ex. punktskatter, acciser, alkoholskatter, importavgifter, fordonsskatter och miljöskatter) finns det betydande problem att fastställa vad som genereras på Åland. Numera saknas regionaliserad intäktsstatistik. Ålands andel av dessa statsinkomster skattas via arbetsdryga indirekta metoder och indikatorer som varierar beroende på vilken typ av konsumtion och skatt de gäller. Exempelvis Ålands statistik och utredningsbyrå, ÅSUB, använder bl.a. kalkyler baserade på konsumtionsstatistik, regionala (eller nationella) utbuds- och efterfrågematriser samt förändringar i momsstatserna.

Det ovan sagda innebär att om de statsskatter som anses härröra från Åland ska beräknas, för att direkt överföras till landskapet eller ingå i ett avräkningssystem, måste riket och landskapet överenskomma om de metoder och indikatorer som ska läggas till grund för beräkningarna. Komplexiteten i dessa kan antas vara beroende vilken noggrannhet och säkerhet man eftersträvar.

En grundläggande princip för uppgörande av statsbudgeten är fullständighetsprincipen som medför att alla statsinkomster bör tas upp i statsbudgeten. Med beaktande av detta borde

landskapet Åland stå som skattetagare för de statsskatter som betalas från Åland och som lämnas kvar för landskapets bruk.

Som ovan framgår finns det möjligheter att för den direkta beskattningens del fastställa storleken på de skatter som kan anses härröra från Åland, dock med beaktande av att beräkningarna delvis blir schablonbaserade. Lösningalternativet förutsätter att en överenskommelse som påminner om ett dubbelbeskattningsavtal ingås främst gällande skatteintäkterna från samfund och ombordanställda på åländska fartyg.

Beträffande de indirekta skatterna är problemen betydligt större och förutsätter att landskapet särskiljs till ett särskilt skatteområde om landskapet ska kunna anses som skattetagare. Alternativt överenskoms om hur den avkastning av den indirekta beskattningen som ska anses härröra från Åland ska beräknas och beloppet, med visst avsteg från principen om statsbudgetens fullständighet, ställs direkt till landskapets förfogande.

Lösningalternativet att lämna kvar statsskatterna på Åland medför att en bättre koppling mellan de skatter som uppbärs på Åland och landskapets intäkter skapas. Samtidigt uppstår dock en betydande risk för landskapet då skatteintäkterna fortsättningsvis uppbärs av staten och enligt en lagstiftning som utformas efter förhållandena i riket och efter statens behov. Risken består sålunda dels i att beskattningen inte anpassas till vare sig landskapets intäktsbehov eller näringslivet i landskapet och dels i att en eventuell kris inom landskapets näringsliv direkt inverkar på intäkterna utan att några åtgärder inom skatteområdet kan vidtas av landskapet.

3.7 Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland

Denna text utgår utifrån premisen att landskapet inte får utökad beskattningsbehörighet. Här tas inte ställning till om den nuvarande avräkningsgrunden, 0,45 %, är korrekt. Utgångspunkten för lösningalternativen är att återföringen av statsinkomster till landskapet i det nya systemet ska möjliggöra att landskapet kan fullgöra sina uppgifter enligt rådande behörighetsfördelning och att överföringen till landskapet över tid kan uppgå till samma nivå som med det nuvarande systemet.

Det har framförts önskemål om att det nya ekonomiska systemet ska vara flexiblare än det nuvarande. I praktiken betyder större flexibilitet att det ska vara lättare än för närvarande att ändra grunderna för avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen. Dessutom har man önskat att systemet beaktar förändringar som sker i invånartalet i landskapet. Tydlighet och förutsägbarhet har varit ett ytterligare krav. Det nya systemet bör även vara enkelt att tillämpa. Det anförda talar för ett ekonomiskt system som baserar sig på kalkyler.

I ett kalkylmässigt system torde ändringar av behörighetsfördelningen enkelt kunna beaktas genom förändring av det relationstal som används vid uträkningen, det som i nuvarande självstyrelselag kallas avräkningsgrunden. I dessa fall är det naturligt att verkställa förändringen samtidigt som behörighetsförändringen verkställs.

Det nuvarande systemet har två årligen tillämpade ekvationer/beräkningsformler:

beräkningsformel A avräkning = $0,45 \% \times$ inkomsterna i statsbokslutet exklusive nya lån

beräkningsformel B skattegottgörelse = Skatterna på Åland - $0,50 \% \times$ skatterna i hela Finland.

Beräkningsmodeller

Alternativ 1

Det har förekommit tolkningsproblem i det nuvarande systemet beträffande bl.a. hur ändringarna i fonder utanför budgeten samt statens aktieförsäljnings- och dividendinkomster borde beaktas i förhållande till avräkningsgrunden. En lösning kunde vara att man i fortsättningen vid beräkandet av avräkningen enbart beaktar statens skatteinkomster. Skatteinkomsternas andel av inkomsterna i statsbokslutet, bortsett från nya lån, har under åren 2002 till 2014 varierat mellan 81,0 % och 85,6 %. Under den nuvarande självstyrelselagens tid har andelen i medeltal uppgått till 81 %. Den avräkning landskapet erhållit har under samma tid varierat mellan 0,53 % och 0,61 % av statens skatter och inkomsterna av skattenatur. I medeltal har de utgjort 0,56 % av dem. Det är naturligt att avräkningsgrunden stiger eftersom en del av statens inkomster inte längre ingår i underlaget.

Dessutom kunde man ta hänsyn till den proportionella ändringen i invånartalet på Åland när den nya självstyrelselagen träder i kraft. Invånartalet bör dock ha betydligt mindre betydelse än den delen som baserar sig endast på inkomstutvecklingen.

Skattegottgörelsen kunde kvarstå vid sidan av avräkningsbeloppet, men gränsen för skattegottgörelsen borde baseras direkt på befolkningsrelationen mellan landskapet och riket, eftersom Ålands proportionella befolkningstal kan ändra över tid. Sedan den nuvarande självstyrelselagen stiftades har landskapet Ålands andel av totalbefolkningen stigit.

Alternativ 2

Avräkningen beräknas såsom i dagsläget, d.v.s. alla inkomster enligt statsbokslutet utom upplåningen ingår i underlaget, men ändringar i befolkningsrelationen föreslås beaktade i uträkningen.

Skattegottgörelsen kunde kvarstå vid sidan av avräkningsbeloppet och räknas ut som i alternativ 1.

Alternativ 3

Avräkningen uträknas som i alternativ 1 eller 2.

Skattegottgörelse beräknas som för närvarande beträffande de direkta skatterna medan för de indirekta skatterna utvecklas beräkningsmodeller som läggs till grund. Skattegottgörelsen kommer på detta sätt bättre avspegla hela den ekonomiska aktiviteten i landskapet i förhållande till riksgenomsnittet.

Flexibiliteten

Alternativ 1

Ändringen av avräkningsgrunden kunde underlättas så att finansministeriet och landskapsregeringen för avräkningens del regelmässigt gör en bedömning hur de i självstyrelselagen angivna grunderna för avräkningsgrunden förändrats och lämna ett förslag till Ålandsdelegationen om de ändringar i avräkningsgrunden som är påkallade. På grund av framställning av Ålandsdelegationen ska riksdagen utan ändring av självstyrelselagen men med bifall av lagtinget sedan fatta beslut i ärendet. Större förändringar kunde förutsätta rikslag och bifall av lagtinget i enlighet med nuvarande bestämmelse i 47 § 5 mom. i självstyrelselagen.

Åtminstone skattegottgörelsegrunderna kan konstrueras så att förändringar i befolkningsrelationen beaktas direkt på basis av stadganden i självstyrelselagen och officiella befolkningstal.

Alternativ 2

Ändringen av avräkningsgrunden kunde underlättas så att finansministeriet och landskapsregeringen för avräkningens del regelmässigt delger Ålandsdelegationen sin uppfattning om hur de förändringsgrunder som anges i självstyrelselagen har uppfyllts. Delegationen ges befogenhet att ändra avräkningsgrunden utan att självstyrelselagen behöver ändras.

Det är väsentligt att Ålandsdelegationen ges möjlighet att även beakta om statliga finansieringslösningar utanför det som rent tekniskt ingår i avräkningsunderlaget har sådan karaktär att de bör beaktas vid ändring av avräkningsgrunden för att motsvara det lagstiftaren ursprungligen avsett att ska ingå i underlaget. Med beaktande av att systemriskerna ur landskapets synvinkel ökar då avräkningsunderlaget minskar är detta särskilt betydelsefullt om man går in för en lösning enligt alternativ 1.

Åtminstone skattegottgörelsegrunderna kan konstrueras så att förändringar i befolkningsrelationen beaktas direkt på basis av stadganden i självstyrelselagen och officiella befolkningstal.

Extra anslag och särskilda bidrag

Med hänsyn till landskapets egen budgetmakt borde man utreda hur de behov som idag täcks av extra anslag bör beaktas i det nya systemet. Lagstiftningen bör hur som helst innehålla exaktare definitioner av grunderna för beviljande av extra anslag än i dagsläget.

Enligt sektionens uppfattning är det ändamålsenligt att den typ av överföringar som de särskilda bidragen avser att reglera är möjliga även i ett framtida system.

Inkomster från den åländska skattebasen och överföringar till landskapet Åland åren 2005, 2010 och 2013.

Sektionen har under arbetet med rapporten kunnat konstatera att informationen om vilka belopp beskattningen i landskapet kan anses uppgå till är svårtillgänglig och har därför sammanställt tillgängligt material för att belysa storleksordningar av den beskattning rapporten behandlar.

Tabell 1: Inkomster från den åländska skattebasen 2005, 2010 och 2013²¹

(avrundade ca miljoner EUR, löpande priser)

Skatteslag	2005	2010	2013
Direkta skatter totalt ²²	100	69	64 ²³
Inkomst och förmögenhetsskatt	69	47	51
Samfundsskatt	31	22	13
Indirekta skatter totalt	129	140	n.a.
Moms	90	n.a.	
Punktskatter, acciser etc	35	n.a.	
Lotteri- o apoteksavgift	4	n.a.	
Statliga skatter	229	209	n.a.
Kommunala skatter	72	86	92
Totalt	301	295	n.a.

Uppgifterna beträffande de direkta skatterna är efterhandsuppgifter om de debiterade skatterna och de ger därmed, om man bortser från en del mindre fördelningsproblem beträffande samfundsskatten, en bild av skatteunderlaget på Åland. Uppgifterna beträffande de indirekta skatterna måste till följd av dessa skatters natur och handeln över skattegränsen mellan riket och Åland däremot basera sig på beräkningar. Den mest omfattande och därmed mest tillförlitliga utredningen rör år 2005. Till följd av att utredningarna för de senare åren inte är lika omfattande saknas uppgifter beträffande de indirekta skatternas fördelning på olika skatteslag. Med hjälp av nationalräkenskapsdata kan ändå storleksordningen för totalsumman av dem beräknas. Dock finns dessa uppgifter ännu inte tillgängliga för år 2013.

Som framgår av tabellen har nedgången i de direkta statliga skatteinkomsterna under åren efter 2005 (närmare bestämt från 2008) främst berott på en kraftig nedgång i intäkterna från samfundsbeskattningen. En annan faktor som pekar i samma riktning är den allt tydligare trenden mot en förskjutning av tyngdpunkten i statens skatteinkomster från direkta till indirekta skatter.

²¹ Källor

Direkta skatter: ÅSUB Rapport 2009:5 (2005) och ÅD (2010 och 2013). Indirekta skatter: ÅSUB Rapport 2009:5 samt dataunderlag för ÅSUB:s nationalräkenskapskalkyler för Åland (2010).

²² Exklusive den statliga inkomstskatten från ombordanställda på ålandsregistrerade fartyg boende utanför Åland.

²³ Prognoskalkyl

I tabellen ingår även kommunalbeskattningen i landskapet eftersom den påverkas av landskapets ekonomi genom landskapsandelarna till de åländska kommunerna. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen var år 2010 i hela landet 18,97 % och på Åland 17,04%²⁴. Motsvarande procentenheter var år 2014 19,74 och 17,51²⁵. Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) samt gymnasie- och yrkeshögskoleutbildningen hör till landskapets ansvarsområde och alltså inte till kommunernas.

För åren 2005, 2010 och 2013, d.v.s. de år som det ovan angivits skatteuppgifter för, utföll överföringarna enligt självstyrelselagen enligt nedanstående tabell. Noteras bör att uppgifterna, för att de ska basera sig på samma förhållanden som uppgifterna om beskattningen, anges enligt det år de uträknats för – inte enligt vilket år de utbetalts, vilket beträffande avräkningen och skattegottgörelsen är fallet i statsbokslutet.

Tabell: Överföringar till landskapet Åland 2005, 2010 och 2013

(miljoner EUR, basår, löpande priser)

Överföring	2005	2010	2013
Avräkning	175,6	175,7	207,8
Skattegottgörelse	35,0	17,4	6,7*
Extra anslag			
Totalt	210,6	193,1	214,5

*preliminär uppgift

²⁴ Aalto-gruppen tabell 5

²⁵ [www.kommunerna.net/sv/databanker/statistiktabeller och figurer/kommunalekonomi/](http://www.kommunerna.net/sv/databanker/statistiktabeller%20och%20figurer/kommunalekonomi/)

BILAGA 2

Tabell Anslagsöverföringar enligt självstyrelselagen för Åland
samt statsinkomsternas totalbelopp enligt bokslutet (miljoner euro)

År	Statens inkomster totalt i bokslutet minskat med nettoupplåning	Kalkylmässig avräkning (0,45 %)	Avräkning i bokslutet	Skatte-gottgörelse	Extra anslag	Anslagsöverföringar enligt bokslutet totalt
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	27 564,3	124,0	128,8	6,9		135,7
1997	28 985,3	130,4	128,8	7,4		136,2
1998	33 583,0	146,3	139,8	8,7		148,6
1999	35 844,8	161,3	169,2	9,4	7,2	185,8
2000	37 755,7	170,0	165,7	11,2		176,9
2001	35 425,5	159,4	166,2	9,0		175,2
2002	36 353,2	163,6	157,5	6,8		164,3
2003	35 339,5	159,0	164,8	11,8		176,6
2004	38 493,4	173,2	165,3	16,7	6,2	188,2
2005	39 022,7	175,6	181,9	21,0		202,9
2006	40 979,1	184,4	181,7	20,5		202,2
2007	43 211,7	194,5	197,0	35,0		232,0
2008	44 292,3	199,3	205,9	24,2		230,1
2009	37 533,7	168,9	164,5	24,0		188,5
2010	39 050,8	175,7	175,0	3,2		178,2
2011	43 241,9	194,6	193,5	19,8		213,3
2012	45 733,3	205,8	204,3	17,4	50,0	271,7

2013	46 171,6	207,8	209,4	9,8		219,2
2014			215,8*	5,3**	***	221,1
2015			221,6****	6,9*****		228,5

* III tilläggsbudget

** republikens presidents beslut 7.3.2014/I tilläggsbudget

*** I den första tilläggsbudgeten för år 2014 återtog den oanvända delen, 41 milj. euro, från extra anslaget och samma mängd budgeterades på nytt.

**** budget

***** Förhandsuppgifter per 6.10.2014 om beskattningen för skatteår 2013

