



NÄRINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE

Ny kommunalskattelagstiftning

1992-93

nr 7

Fr nr 14

LM nr 122

SAMMANFATTNING

Landskapsstyrelsens förslag

Mot bakgrund av den reform av kapitalinkomstbeskattningen och företagsbeskattningen som företagits i riket föreslår landskapsstyrelsen att en ny kommunalskattelag skall stiftas enligt vilken rikets inkomstskattelag med vissa avvikelser skall tillämpas även i landskapet.

Lagförslaget innebär bl.a. att skattesatsen för samfund sänks från nuvarande nivå om ca 17 procent till en fast skattesats om 11,20 procent i alla åländska kommuner.

Vidare innebär förslaget att man skiljer mellan kapital- och förvärvsinkomst för fysiska personer och dödsbon. På kapitalinkomsten skall enligt rikets inkomstskattelag betalas 25 procent i skatt till staten medan det inte uppbärs någon skatt till kommunerna för dessa inkomster. Landskapsstyrelsen föreslår att kapitalinkomsterna inte heller i landskapet skall underkastas kommunalskatt utan fysiska personer och dödsbon skall betala kommunalskatt endast på sina förvärvsinkomster.

Lagmotionen

I motionen föreslås att sådana försäkringsbolag som till fullo ägs av en utländsk ägare och i vilka endast ägaren själv kan vara försäkringstagare skall vara befriade från kommunalskatt om försäkringsbolagets dagliga drift handhas av ett åländskt aktiebolag. Motionärerna vill genom förslaget möjliggöra s.k. captiveverksamhet.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att lagförslaget i landskapsstyrelsens framställning godkänns med vissa mindre ändringar av teknisk natur. Vidare föreslår utskottet att lagmotionen förkastas eftersom landskapsstyrelsen redan utreder möjligheterna att på bästa sätt åstadkomma förutsättningar för s.k. captiveverksamhet i landskapet.

UTSKOTTETS SYNPUNKTER

Allmän motivering

1. Reformens bakgrund och materiella innehåll

Utskottet noterar att kommunalskattelagstiftningen i landskapet med vissa mindre avvikelser länge överensstämmt med kommunalskattelagstiftningen i riket och att ändringar i rikets lagstiftning i regel föranlett ändringar även i landskapslagstiftningen. Det i framställningen ingående lagförslaget är även det en konsekvens av en reform av kapitalinkomstbeskattningen och företagsbeskattningen som nyligen genomförts i riket och landskapsstyrelsen föreslår att rikets nya inkomstskattelag med vissa undantag skall tillämpas i landskapet.

Reformen i riket innebär att beskattningen av kapitalinkomster skall särskiljas från beskattningen av förvärvsinkomster. Kapitalinkomsterna skall påföras en proportionell statsskatt om 25 procent medan förvärvsinkomster liksom för närvarande skall statsbeskattas enligt en progressiv skatteskala och dessutom påföras kommunalskatt. Samfundens inkomster skall underkastas en enhetlig skatt om 25 procent vars avkastning fördelas mellan skattetagarna, d.v.s. staten, kommunerna och församlingarna.

Reformen syftar, liksom den skattereform som företogs år 1989, till att utveckla kapitalinkomst- och företagsbeskattningen i en enhetligare och neutralare riktning. Genom 1989 års skattereform genomfördes förenhetligandet, framförallt gällande kapitalinkomsterna, endast delvis varför den totala skattebördan i fråga om olika typer av kapitalinkomster varierat kraftigt. Den bristande neutraliteten i beskattningen har speciellt i och med avregleringen av penningmarknaden ansetts innebära en icke önskvärd styrning av kapitalströmmarna.

Den traditionella utgångspunkten inom beskattningen har varit att kapitalinkomster skall beskattas strängare än förvärvsinkomster. Eftersom principen har varit svår att förverkliga har beskattningen i praktiken endast skenbart varit strängare. En av orsakerna till svårigheterna är frigörelsen av de internationella kapitalrörelserna vilken även är en anledning till att beskattningen inte väsentligt får överstiga den internationella nivån. Reformen har därför beaktat övriga staters skattesystem.

Tillämpning av en lägre skatteprocent på kapitalinkomst än på arbetsinkomst kan även motiveras med att kapitalinkomsten delvis är en ersättning för minskning av kapitalets realvärde. Särskilt i tider med låg inflation finns det dock risk för en omotiverat stor skillnad mellan den reella skattebördan på förvärvs- respektive kapitalinkomster. Bland annat av denna anledning finner regeringen skäl att i framtiden försöka sänka också den

statliga progressiva skatteskalans procentsatser.

Den enhetliga skattesatsen för kapitalinkomster och samfundsinkomster anses vara en fördel eftersom det inte längre blir lönsamt att flytta inkomster och utgifter mellan företagen och de privata ekonomierna.

Landskapsstyrelsen har inte funnit skäl att i den åländska kommunalskattelagen påföra fysiska personers och dödsboms kapitalinkomster någon kommunalskatt utöver statskatten om 25 procent. Utskottet delar landskapsstyrelsens bedömning.

Vidare har landskapsstyrelsen inte funnit skäl till avvikelse från den skatt som enligt rikets inkomstskattelag skall påföras samfund och samfällda förmåner varför kommunernas andel av skatten, på Åland liksom i riket, föreslås bli 11,2 procent av de beskattningsbara inkomsterna. Enligt landskapsstyrelsens uppfattning är det ändamålsenligt att den samfundsskatt som uppbärs enligt kommunalskattelagen för landskapet fördelas mellan kommunerna på samma sätt som den samfundsskatt som uppbärs i riket skall fördelas mellan kommunerna i riket. Utskottet konstaterar att man i riket vid uträkningen av de enskilda kommunernas andel av samfundsskatten utgår från uppgifter från skatteåren 1991 och 1992 varefter systemet låses fast. Ändringar i kommunernas näringsstruktur kommer således inte i framtiden att beaktas vid fördelningen av intäkterna av samfundsskatten. Enligt utskottets åsikt vore ett system som i viss mån beaktar även framtida ändringar av kommunernas näringsstruktur att föredra men utskottet har ändå valt att i detta skede förorda landskapsstyrelsens förslag.

2. Landskapets behörighet

Utskottet delar landskapsstyrelsens bedömning gällande landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt självstyrelselagens 18 § 5 p. har landskapet lagstiftningsbehörighet gällande kommunerna tillkommande skatter. Eftersom självstyrelselagens regler endast kan ändras på i lagen föreskrivet sätt påverkas lagstiftningsbehörigheten inte av att man i rikslagstiftningen valt att slå samman uppbörden av den kommunal- och statsskatt som skall erläggas av samfund och samfällda förmåner.

3. Skattskyldighetens territoriella omfattning

I framställningens detaljmotivering till 5 § berörs i viss mån problemet med den territoriella omfattningen av skattskyldigheten för samfund. Paragrafen handlar dock endast om hur intäkterna av samfundsskatten skall fördelas mellan de åländska kommunerna. Skattskyldighetens territoriella omfattning regleras i stället i inkomstskattelagens 9 - 13 §§.

Samfund som är skattskyldiga i enlighet med kommunalskattelagen för Åland är:

- 1) i landskapet hemmahörande samfund på hela sin beskattningsbara inkomst och
- 2) samfund hemmahörande på ort utanför landskapet på inkomst som förvärvats i landskapet.

Sådana samfund som är hemmahörande på ort utanför landskapet kan vara skattskyldiga på den ort de är hemmahörande även för sådan inkomst som förvärvats i landskapet. Om samfundet är utländskt blir i förekommande fall de dubbelbeskattningsavtal vilka Finland ingått med berörda stater tillämpliga. Om samfundet däremot är hemmahörande i Finland men på ort utanför landskapet föreligger risk för sådan dubbelbeskattning som det inte finns några regler för vare sig i lag eller avtal. Detsamma gäller för sådana i landskapet hemmahörande samfund vars inkomster förvärvats i Finland men utanför landskapet. Utskottet konstaterar att landskapsstyrelsen i sin framställning nr 21/1992-93 uppmärksammat problemet och föreslår en ändring av landskapslagen om tillämpning av beskattningslagen i landskapet Åland så att landskapsstyrelsen skulle kunna helt eller delvis medge samfund befrielse från kommunalskatt vilket torde vara en förutsättning för en sådan överenskommelse mellan finansministeriet och landskapsstyrelsen som beskrivs i framställningen.

4. Lagens ikraftträdande

Inkomstskattereglerna kan indelas i å ena sidan sådana regler som anger skattebehandlingen av enskilda transaktioner och andra enskilda åtgärder från den skattskyldiges sida och å andra sidan sådana regler som allmänt gäller den skattskyldiges ekonomiska situation under skatteåret. Retroaktivitetsresonemanget anses i allmänhet vara befogat att föras främst vad gäller den förra kategorin vilket bland annat riksdagens lagstiftningspraxis visar. När riksdagen under det aktuella skatteåret lagstiftar om höjd inkomstskatt eller tilläggsfatt anses det inte nödvändigt att lagen tillkommer i den ordning som gäller för stiftande av grundlag vilket däremot är fallet då en tidigare icke skattepliktig inkomst görs skattepliktig.

I landskapsstyrelsens framställning föreslås i ikraftträdelsebestämmelsen att tidigare gällande bestämmelser skall gälla för sådana inkomster eller förmåner som enligt dessa bestämmelser inte var skattepliktiga. Enligt utskottets bedömning torde denna bestämmelse vara tillfyllest för undvikande av att det s.k. retroaktivitetsförbudet över-skrids.

Landskapsstyrelsens framställning rörande den nya kommunalskattelagstiftningen, som avses bli tillämplig för skatteåret 1993, överlämnades till lagtinget under det pågående skatteåret. Enligt utskottets åsikt är det inte tillfredsställande att skattelagar träder i

kraft långt in på det skatteår för vilket de skall tillämpas även om det inte innebär att retroaktivitetsförbudet överskrids. Utskottet konstaterar dock att ett sent ikraftträdande är svårt att undvika vid större reformer så länge man i landskapet eftersträvar att den åländska kommunalbeskattningen i stort sett skall motsvara rikslagstiftningen på området.

För att lagarna snarast möjligt skall kunna träda i kraft förslår utskottet att ikraftträdelsestadgandena lämnas öppna varefter landskapsstyrelsen i enlighet med självstyrelsens 20 § 3 mom. beslutar om när lagarna skall träda i kraft.

5. Lagmotionen

I motionen föreslås att till kommunalskattelagen fogas en 6a§ med följande lydelse:

"Befriade från kommunalskatt på inkomst är försäkringsbolag vars samtliga aktier eller andelar ägs av en och samma utländska ägare och vari som försäkringstagare enligt koncessionen kan verka endast bolagets ägare eller dess dotterbolag om försäkringsbolagets dagliga drift handhas av ett aktiebolag som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig näringsverksamhet i landskapet."

Utskottet delar till fullo motionärernas uppfattning att det i landskapet bör skapas förutsättningar för s.k. captive verksamhet men har ändå valt att föreslå att lagmotionen skall förkastas med nedan nämnda motiv.

Till att börja med konstaterar utskottet att de nordiska länderna av flera orsaker betecknas som mest intressanta för en framtida captiveverksamhet på Åland och att Sverige är det land som i Norden har den mest betydande marknaden för finansiella tjänster. De svenska skattereglerna är sådana att captivebolag som på etableringsområdet betalar en skatt som understiger 15 procent även beskattas i Sverige. Befrielse från kommunalskatt på i lagmotionen föreslaget sätt skulle med andra ord innebära att Åland som captiveområde skulle bli ointressant för svenska företag eftersom captivebolagen skulle betala endast 13,8 procent eller den andel av samfundsskatten vilken tillkommer stat och församling. För att uppnå lagmotionens målsättning borde kommunalskatten således kunna nedsättas istället för att såsom föreslås i motionen total befrielse beviljas redan i enlighet med lagen.

En av de viktigaste förutsättningarna för att ett captiveområde skall vara av intresse för utländska investerare är en politisk stabilitet som kan garantera kontinuitet gällande verksamhetsvillkoren. En nedsättning av den åländska kommunalskatten så att den totala samfundsskatten för captivebolag i landskapet skulle vara 15 procent, istället för 25 procent som för övriga samfund, skulle inte uppfylla kravet på stabilitet eftersom en

höjning av statens andel av samfundsskatten med 3,7 procent eller mer skulle rycka undan förutsättningarna för verksamheten. För att captiveområdet skall vara av intresse bör skatten nämligen ligga någonstans mellan 15 procent och 17,5 procent.

Utskottet noterar vidare att ett framgångsrikt försök att skapa förutsättningar för captiveverksamhet är beroende av att lagtinget har behörighet att reglera verksamheten i dess helhet vilket skulle innebära ett övertagande av de delar av lagstiftningsbehörigheten som direkt berör verksamheten.

Enligt vad utskottet fått erfara har landskapsstyrelsen långt framskridna planer på att hos riksmyndigheterna väcka initiativ till ett övertagande av behörigheten gällande skatte- och annan relevant lagstiftning om captiveverksamhet. Enligt utskottets åsikt vore ett sådant övertagande att föredra eftersom man härigenom inte endast tillfälligt skulle möjliggöra den nya näringsverksamheten. Utskottet anser att ärendet är av synnerligen brådskande natur och att landskapsstyrelsen utan dröjsmål bör vidta åtgärder för väckande av ett initiativ hos riksmyndigheterna. Om det visar sig att ett övertagande av lagstiftningsbehörigheten inte är möjligt bör landskapsstyrelsen enligt utskottets mening med det snaraste vidta andra åtgärder för att inom ramen för landskapets behörighet ändå på bästa sätt skapa förutsättningar för captiveverksamhet i landskapet.

6. Landskapsstyrelsens beredning av ärendet

På grund av ärendets brådskande natur har landskapsstyrelsen valt att inte höra kommunerna i ärendet. Enligt utskottets åsikt vore det, i synnerhet när fråga är om mer omfattande reformer, av vikt att man även i brådskande fall på något sätt gav skatteta-garna, d.v.s. kommunerna, tillfälle att yttra sig t.ex. genom kommunala samarbets-nämnden.

Detaljmotivering

Kommunalskattelag för landskapet Åland

1 § Ändringarna är av teknisk natur.

5 § I framställningen sägs att sådan kommunalskatt som betalas av samfund hemmahö-rande i landskapet skall redovisas till kommunerna i enlighet med lagen om skat-teuppbörd. Eftersom även samfund hemmahörande på ort utanför landskapet är skattskyldiga för inkomst som förvärvats i landskapet bör det i lagen ingå regler även om hur dessa inkomster skall redovisas till kommunerna. Av den anledningen har utskottet uteslutit begränsningen som innebär att samfunden skall vara hemmahörande

i landskapet.

7 § Ändringen är av språklig natur.

8 § Utskottet tillstyrker efter omröstning (3-2) landskapsstyrelsens förslag. Beslutet har biträttats av ordföranden Boman samt ledamöterna Beijar och Sjöblom.

9 § Enligt utskottets mening bör sådana fartyg som ägs av landskapet och som upplåts till trafikidkare som mot ersättning enligt avtal upprätthåller trafik under en bestämd tid anses vara underställda landskapsstyrelsen om avtalet innehåller bestämmelser om turlista och trafikrutt.

10 § Utskottet föreslår en ändring av 2 mom. så att skattskyldig som under skatteåret försörjt barn som före skatteårets ingång inte har fyllt 17 år skall kunna förhöja i momentet avsett avdrag med 400 mark för varje sådant barn. I framställningen föreslogs att bestämmelsen skulle gälla om barnet fyllt 17 år före skatteårets utgång. Bestämmelsen överensstämmer genom utskottets ändring med inkomstskattelagens definition av minderårigt barn.

Landskapslag angående ändring av 1 § landskapslagen om kommunalskatt för begränsat skattskyldig

1 § Ändringen är av teknisk natur.

ÄRENDETS BEHANDLING

Lagtinget har den 20 januari 1993 inbegärt näringsutskottets yttrande över framställningen och den 3 mars 1993 inbegärt utskottets yttrande över lagmotionen.

Utskottet har i ärendet hört landskapsstyrelseledamoten Lasse Wiklöf, lagberedningssekreteraren Tomas Lundberg, skattedirektören Elof Asplund samt ordföranden Nils Jansson, arbetsutskottets ordförande Sven-Olof Lindfors, medlemmen i arbetsutskottet Lisbeth Eriksson och sekreteraren Laila Flinck från Kommunala samarbetsnämnden liksom skadedirektören Göran Lindholm från Ålands Ömsesidiga försäkringsbolag och direktören Bo Sture Sjölund från Hamnia Re.

Till betänkandet har fogats en gemensam reservation av ledamoten Abrahamsson och ersättaren Sirén.

I ärendets avgörande behandling har deltagit ordföranden Boman, ledamöterna Abrahamsson, Beijar och Sjöblom samt ersättarna Häger (delvis) och Sirén (delvis).

UTSKOTTETS FÖRSLAG

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att Lagtinget måtte anta det i framställningen ingående fjärde lagförslaget oförändrat samt att

Lagtinget måtte anta de i framställningen ingående första, andra och tredje lagförslagen i följande lydelse

1) **K O M M U N A L S K A T T E L A G** för landskapet Åland

(Ingressen lika som i framställningen)

1 §

Lagens tillämpningsområde

På förvärvsinkomst och på inkomster av samfund och samfällda förmåner skall betalas skatt till kommun samt medges förlustutjämning vid kommunalbeskattningen i enlighet med vad därom är föreskrivet i inkomstskattelagen (*uteslutning*) (FFS 1535/92) samt förordningen (*uteslutning*) om skatt på inkomst (FFS 1551/92), med de undantag som följer av denna lag och särskilda bestämmelser.

De i (*uteslutning*) 1 mom. nämnda författningarna skall tillämpas i landskapet sådana de lyder när denna lag träder i kraft. Sker därefter ändringar av nämnda författningar, skall de ändrade bestämmelserna gälla i landskapet från tidpunkten för deras ikraftträdande i riket. Ändringar av bestämmelser beträffande vilka i denna lag föreskrivits avvikelser skall dock inte tillämpas i landskapet.

2-4 §§

(Lika som i framställningen).

5 §

Redovisningen av kommunalskatteintäkterna av samfund

Kommunalskatt som avses i 4 § denna lag och som betalas av samfund och samfällda förmåner (*uteslutning*) redovisas till kommunerna och en kommuns andel

fastställs i tillämpliga delar enligt vad om redovisning till kommunerna och fastställande av kommunens andel av kommunernas samfundsskatter är stadgat i 2a kap. lagen om skatteuppbörd (FFS 611/78).

(2 mom. lika som i framställningen).

6 §

(Lika som i framställningen).

7 §

Skatteplikt för stöd ur landskapets medel

Om inte annat följer av bestämmelserna i 3 § skall i fråga om skatteplikt för stöd ur landskapets medel gälla vad i 1 § 1 mom. nämnda författningar är föreskrivet om stöd som på jämställbara grunder beviljas ur statens medel.

8-9 §§

(Lika som i framställningen).

10 §

Sjukdomskostnadsavdrag

(1 mom. lika som i framställningen).

För sjukdomskostnader som föranletts av sjukhusvistelse utanför Finland och Sverige, om inte intagningen skett på grund av inhemsk läkares remiss, har skattskyldig rätt att vid kommunalbeskattningen göra avdrag från förvärvsinkomsten med högst 1.800 mark, makar dock sammanlagt med högst 3.600 mark. Om skattskyldig under skatteåret försörjt barn som före skatteårets *ingång* inte har fyllt 17 år skall i detta mom. avsett belopp höjas med 400 mark för varje *sådant* barn.

(3 och 4 mom. lika som i framställningen).

11 §

(Lika som i framställningen)

(Ikraftträdelsebestämmelsen lika som i framställningen).

2)

LANDSKAPSLAG
angående ändring av 1 § landskapslagen om kommunalskatt
för begränsat skattskyldig

(Ingressen lika som i framställningen).

1 §

Den som enligt kommunalskattelagen för landskapet Åland(/) är begränsat skattskyldig skall på i landskapet Åland förvärvad dividend, ränta, roalty, lön, pension och annan prestation som enligt landskapslagen om *tillämpning av lagen om förskottsuppbörd* i landskapet Åland (27/59) är underkastad förskottsinnehållning betala kommunalskatt enligt de grunder och i den ordning som stadgas i lagen (*uteslutning*) om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet (FFS 627/78).

(Ikraftträdelsebestämmelsen lika som i framställningen).

3)

LANDSKAPSLAG
angående ändring av 1 § landskapslagen om
bostadshusreservering vid kommunalbeskattningen

(Ingressen lika som i framställningen).

1 §

Samfund som avses i 3 § inkomstskattelagen (FFS 1535/92) får vid kommunalbeskattningen från sin inkomst avdra en reservering som bildats för sådana vid kommunalbeskattningen avdragbara utgifter som föranleds av byggande, användning, underhåll, reparation och förbättring av samfundet tillhörigt bostadshus samt för underhåll och användning av tomt i anslutning till sådant bostadshus (bostadshusreservering).

(Ikraftträdelsebestämmelsen lika som i framställningen).

Vidare föreslår utskottet att

Lagtinget förkastar det i lagmoti-
onen nr 122/1992-93 ingående lag-
förslaget.

Mariehamn den 23 mars 1993

Ordförande

Tage Boman

Sekreterare

Susanne Eriksson