

Till Ålands landskapsregering

**MELLANRAPPORT FRÅN ARBETS-/
REFERENSGRUPPEN
FÖR
NY KOMMUNALSKATTELAG**

Ordförande: Conny Nyholm

Sekreterare: Staffan Wahe

Övriga medlemmar:

Raija Aller-Mattsson

Niklas Eriksson

Sigurd Lindvall

Diana Lönngren

Erica Pettersson

Den åländska kommunalskattelagen, en översyn

Mellanrapport

1. Inledning

Ålands landskapsregering beslöt 2009 efter överläggningar med Ålands kommunförbund att tillsätta en arbetsgrupp för att göra en översyn av den nuvarande åländska kommunalskattelagen. Arbetsgruppen består av biträdande finanschef Conny Nyholm, lagberedare Diana Lönngrén, förbundsdirektör Sigurd Lindvall, kommundirektör Niklas Eriksson, skattedirektör Raija Allermattsson, avdelningsjurist vid finansavdelningen Erica Pettersson och den föregående avdelningsjuristen, Staffan Wahe som har fortsatt sitt arbete inom gruppen på konsultbasis. Arbetsgruppens uppdrag omfattar dels förslag till en översyn och överföring av innehållet i den nuvarande kommunalskattelagen, SWOT-analys (strengths, weaknesses, opportunities och threats), en beskrivning av utvecklingsbehovet med tillhörande konsekvensanalys samt förslag till genomförande av dessa förändringar. I uppdraget ingår även att definiera de avdrag som ska tillämpas i den åländska kommunalbeskattningen och föreslå till vilka delar kommunalskattelagen ska vara av blankettlagskaraktär.

Arbetet i arbetsgruppen genomförs etappvis. Steg ett omfattar en SWOT-analys och upprättande av en mellanrapport. Arbetsgruppen har sammanställt SWOT-analysen av gällande kommunalskattelag som har legat som grund för diskussioner kring hur en ny kommunalskattelag kan utformas. Mellanrapporten är avsedd att fungera som ett diskussionsunderlag med förslag till förändringar av den åländska kommunalskattelagen. Mellanrapporten ska avges inom juni 2010. I steg två planerar arbetsgruppen att i seminarieform diskutera mellanrapporten tillsammans med remissinstanserna. Resultatet av dessa diskussioner avses beaktas under steg tre, vilket är uppgörande av slutrapporten. Slutrapporten ska avges senast 30 november 2010.

Från den kommunala sektorn har framförts önskemål om att lagtinget genom egna aktiva lagstiftningsåtgärder i större utsträckning än i dagsläget skulle kunna ta ställning till kommunernas helhetsfinansiering. Syftet med lagstiftningsåtgärderna är bland annat att sambandet mellan lagstiftningen och finansieringen ska bli tydligare. En väsentlig del av arbetsgruppens mandat är därför att beskriva de ekonomiska och administrativa effekterna av de föreslagna förändringarna. Ett av målen är att åstadkomma en skatteväxling mellan den kommunala inkomstbeskattningen och fastighetsbeskattningen, så att fastighetsbeskattningens relativa betydelse ökas. Ett annat mål är att få till stånd en modern kommunalskattelag. Förändringar i skattelagstiftningen ska vara långsiktiga och kommunerna och andra berörda ska på ett tidigt skede ha möjlighet att vara delaktiga i lagstiftningsprocessen.

Arbetsgruppen framhåller vikten av att ha ett öppet sinne och att tänka i nya banor vid arbetet med revideringen av kommunalskattelagstiftningen. Mandatet ger en möjlighet att förbättra och utveckla en kommunalskattelag som i dagsläget är svåröverskådlig.

2. Den åländska kommunalbeskattningen

2.1 Kommunalbeskattningen

Beskattningen är ett rättsområde där lagstiftningsbehörigheten är delad mellan landskapet och riket. Av praktiska orsaker har landskapslagstiftningen på området samma grundläggande struktur som

rikslagstiftningen. Därför regleras kommunalbeskattningen i landskapet huvudsakligen genom så kallad blankettlagstiftning. Inkomstskattelagen (FFS 1535/1992) tillämpas vid kommunalbeskattningen med stöd av kommunalskattelagen (1993:37) för landskapet Åland. Med stöd av kommunalskattelagen tillämpas vid redovisning av samfundsskatten till kommunerna även lagen om skatteredovisning (FFS 532/1998). I blankettlagstiftningen finns vissa avvikelser från rikslagstiftningen.

De avvikelser från rikslagstiftningen som tillämpas vid den kommunala inkomstbeskattningen gäller nästan uteslutande bestämmelser om avdrag. I samtliga blankettlagar på skatteområdet finns en automatik inbyggd så att ändringar av rikslagstiftningen träder i kraft i landskapet vid samma tidpunkt som i riket utan några vidare lagstiftningsåtgärder från lagtinget. Denna automatik gäller dock inte sådana bestämmelser från vilka det finns avvikelser i landskapslagstiftningen.

Utöver den grundläggande kommunalskattelagen regleras kommunalbeskattningen i ett antal andra landskapslagar, varav de viktigaste är:

- LL (42/1993) om kommunalskatt för näringsverksamhet
- LL (41/1993) om kommunalskatt för gårdsbruk
- Fastighetsskattelag (15/1993) för landskapet Åland
- LL (38/1997) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om beskattningsförfarande
- LL (32/1997) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om förskottsuppbörd
- LL (50/1996) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om skattetillägg och förseningsränta

2.2 Landskapsandelssystemet

Landskapsandelssystemet är ett instrument för landskapet att bidra till kommunernas finansiering av deras lagstadgade uppgifter. Systemet regleras huvudsakligen i landskapslagen (1993:70) om landskapsandelar till kommunerna, landskapslagen (1993:71) om planering av och landskapsandel för socialvården samt landskapslagen (1993:72) om planering av och landskapsandel för undervisnings- och kulturverksamheten. Den förstnämnda lagen reglerar de allmänna landskapsandelarna och finansieringsunderstöd till kommunerna, men lagen är även till vissa delar tillämplig när det gäller de uppgiftsbaserade landskapsandelarna. De två sistnämnda lagarna reglerar de uppgiftsbaserade landskapsandelarna för driftskostnader samt landskapsandelarna för anläggningsprojekt. Dessutom finns landskapslagen (1993:73) om bosättningsstrukturgrupper som reglerar hur kommunerna placeras i de olika bosättningsstrukturgrupperna, vilket har betydelse för storleken på landskapsandelarna.

2008 genomfördes en grundläggande reform av landskapsandelssystemet. Från och med förändringen beviljas landskapsandelar för anläggningsprojekt bara kommuner i den lägsta bosättningsstrukturgruppen. Både de allmänna och de uppgiftsbaserade landskapsandelarna fastställs på kalkylmässiga grunder.

Som en del av finansieringsstödet inom landskapsandelssystemet ingår kompletteringen av skatteinkomster. Skattekompletteringen är ett tillägg till landskapsandelarna för att utjämna skillnaderna mellan kommunernas intäkter från förvärvsinkomstbeskattningen. Landskapsandelssystemet motsvarar statsandelssystemet till dess syfte, även om det finns skillnader i det materiella innehållet.

Det kan även nämnas att kommunerna enligt lag får ersättning från landskapet för den förlust av skatteintäkter som orsakas av avdrag som finns i kommunalbeskattningen i landskapet men inte i riket. Detta regleras i landskapslagen (2007:14) om kompensation för förlust av skatteintäkter, där de avdrag som kompenseras finns uppräknade.

2.3 Fulltextlag

Ett möjligt alternativ till dagens blankettlagstiftning är en egen fulltextlag. En fulltextlag innebär, jämfört med en blankettlag, att förändringar på beskattningsområdet i rikslagstiftningen inte införs automatiskt, utan att det krävs ett aktivt lagstiftningsarbete för att införa förändringarna. I en fulltextlag kan samma definitioner ingå som i rikslagstiftningen som till exempel definitionen av skattskyldig och skattepliktig inkomst.

En fulltextlag innebär att arbetsmängden ökar inom förvaltningen, vilket kräver utökade personella resurser. Ifall förvaltningen inte tillhandahåller tillräckliga personella resurser finns det en stor risk att den åländska kommunalskattelagen inte kan hålla tillräckligt hög kvalitet. Det krävs att en eller flera tjänster är anvisade för att följa med utvecklingen på kommunalbeskattning och andra skatteområden för att en fulltextlag ska kunna vara möjlig.

2.4 Definitioner i kommunalbeskattningen

I inkomstskattelagen definieras de grundbegrepp som används i kommunalskattelagen. De viktigaste definitionerna är vilka som är skattskyldiga och vilken inkomst som är skattepliktig.

Beskattningsbara inkomster indelas i kapital- och förvärvsinkomster. Inkomst av kapital är sådana inkomster som förmögenheten har avkastat. Förvärvsinkomster är vanligtvis inkomst från lön.

Förvärvsinkomsterna beskattas i statsbeskattningen efter olika avdrag från förvärvsinkomsterna i enlighet med progressiv inkomstskatteskala. I kommunal- och kyrkobeskattningen beskattas förvärvsinkomsterna i enlighet med kommunal- och kyrkoskatteprocentsatserna.

Allmänt skattskyldiga i den åländska kommunalbeskattningen är personer som är stadigvarande bosatta inom landskapet. Allmän skattskyldighet inom den åländska kommunalbeskattningen innebär att en person är skyldig att betala skatt till den kommun inom vilken den skattskyldige är bosatt för inkomst som uppkommit i Finland och i andra länder.

I den nu gällande kommunalskattelagen används samma definitioner som i inkomstskattelagen, vilket innebär att praxis, förarbeten och propositioner kan användas som arbetsmaterial även för den åländska kommunalbeskattningen.

3. Avdrag

3.1 Avdragssystemet

Den beskattningsbara inkomsten beräknas genom att från inkomsten avdras kostnader för inkomstens förvärvande och andra avdrag. Den beskattningsbara inkomsten är den inkomst för vilken skatt ska betalas.

Huvudprincipen i avdragssystemet är att den förvärvade nettoinkomsten beskattas. Nettoinkomsten beräknas genom att avdrag görs för de utgifter som till exempel är hänförliga till inkomstens förvärvande. Förutom avdrag för inkomstens förvärvande finns det även allmänna och sociala avdrag, vilka kan beviljas antingen om de för avdraget uppsatta villkoren har uppfyllts eller på basen av schablonmässiga grunder.

Avdragssystemet är uppbyggt så att avdrag görs per inkomstslag. Det innebär att bland annat kostnader för förvärvande, förvaltning och förlust av kapital får dras av från kapitalinkomsterna. Inom inkomstslaget förvärvsinkomst får bland annat kostnader för inkomstens förvärvande och vissa allmänna samt sociala avdrag dras av. För en del avdrag gäller att avdrag görs direkt från den skatt som ska betalas till staten och i andra hand från kommunalskatten, övriga skatter och avgifter. Vad gäller utgifter för räntekostnader dras de i första hand från kapitalinkomster och i andra hand från den skatt som ska betalas för förvärvsinkomsterna. Fastställda förluster från tidigare år dras av separat per inkomstslag.

3.2 De åländska avdragen

Avdragen i dagens åländska kommunalbeskattning är uppräknade i flera lagar, vilket gör dem svåra att överblicka och dyra att administrera. Arbetsgruppen vill lyfta fram olika alternativ vid revideringen av kommunalbeskattningen. Ett alternativ är att införa en kommunalbeskattning som är helt fri från avdrag, vilket skulle förenkla och effektivisera skatteadministrationen. Ett annat alternativ är att förenkla det nuvarande avdragssystemet.

Ifall Ålands landskapsregering väljer att behålla avdragen i en reviderad kommunalskattelag bör följande kriterier uppfyllas:

- Enkla att administrera
- Överblickbara
- I stor omfattning automatiserade
- Inte vara dyra att administrera

Automatiserade avdrag är administrativt enklare att hantera, eftersom ingen manuell kontroll av avdragsrätten behöver företas. Vid förändringar i lagstiftningen är det endast en omkodning som blir aktuell. Automatiserade avdrag innebär att deklareringsförfarandet blir enklare för skattskyldiga och enklare för skatteförvaltningen att handlägga.

Avdragssystemet bör vara lättöverskådligt och enkelt att förstå. Om syftet inte klart framgår av förarbetet, föreligger det en risk att resultatet inte blir det som avsetts, vilket i sin tur kan leda till kostnader. Vidare bör avdragen vara kostnadseffektiva att administrera. Ett exempel på avdrag som är kostsamt att administrera är sjukdomskostnadsavdraget.

Avdragssystemet ger lagstiftaren möjlighet att styra beteenden i samhället. Det kan till exempel röra sig om olika miljö- eller regionalpolitiska mål. Nackdelarna är att avdragen, som det även tidigare har nämnts, kan vara kostsamma att administrera med anledning av den mängd arbete som krävs för att kontrollera de skattskyldigas avdragsrätt för att säkerställa att avdragssystemet inte missbrukas. Skattesystem med arbetsdryga avdrag innebär att personella resurser behövs för handläggningen av skattedeklarationerna. En annan aspekt av avdragssystemet är att kommunerna kan ha svårigheter med

att förutse skatteintäkterna. Avdragen innebär att skatteeffekten av den av kommunen fastställda skatteprocenten är mindre i förhållande till de skattskyldigas inkomster.

En kommunal beskattning som är helt fri från avdrag vore intressant att studera närmare. Ett avdragsfritt system skapar en kostnadseffektivare administration, vilket i sin tur kan leda till sänkning av kommunalskatten. Även om den åländska kommunalskattelagen inte skulle innehålla några bestämmelser om avdrag, så är de skattskyldiga fortsättningsvis berättigade till de avdrag som får göras vid statsbeskattningen. Landskapet har lagstiftningsbehörighet när det gäller kommunalbeskattningen, men inte när det gäller statsbeskattningen. Det är således enbart möjligt att slopa avdragen i den åländska kommunalbeskattningen.

3.3 Översikt av vissa utvalda avdrag

3.3.1 Kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen

Avdrag får göras för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen med allmänt fortskaffningsmedel eller annat slag av fortskaffningsmedel. Avdrag får göras med maximalt 6000 euro och endast med belopp som överstiger 340 euro. Om mer än hälften av de avdragsberättigade kostnaderna utgörs av kostnader för allmänt fortskaffningsmedel får dock även den del som understiger 340 euro dras av. Skattskyldiga som är bosatta på Åland har till skillnad från skattskyldiga som är bosatta i övriga Finland, rätt att göra avdrag för kostnader för arbetsresor med bil, trots att det skulle vara förmånligare att åka buss. För att främja användandet av allmänna fortskaffningsmedel i landskapet finns ingen självrisk vid avdrag för kostnader för resor gjorda med allmänna fortskaffningsmedel.

3.3.2 Hyreskostnader för arbetsbostad

Avdrag får även göras för hyreskostnader för arbetsbostad. Det gäller under förutsättning att restiden mellan hemmet och arbetsplatsen under normala förhållanden överstiger tre timmar tur och retur eller om resan förutsätter användande av färjförbindelse. Avdragets maximala storlek är 6 euro och 90 cent per kvadratmeter per månad. Avdrag får göras till den del bostadens storlek inte överstiger 30 kvadratmeter.

3.3.3 Avdrag för inkomstens förvärvande

Avdrag från löneinkomsterna beviljas alla löntagare och får göras med 620 euro för inkomstens förvärvande, dock högst med löneinkomstens belopp. Avdraget tas ut schablonmässigt och tanken är att avdraget ska täcka verkliga utgifter för inkomstens förvärvande upp till avdragsbeloppet. Verkliga kostnader kan yrkas avdrag för endast till den del de överstiger avdraget för inkomstens förvärvande.

3.3.4 Avdrag för sjukdomskostnader

Avdrag från förvärvsinkomsten får göras för sjukdomskostnader för belopp som överstiger 84 euro för ensamstående och 168 euro för makar. För sjukdomskostnader utanför EU där remiss saknas från inhemsk läkare beviljas som avdrag högst 300 euro för ensamstående och högst

600 euro för makar. Utöver dessa maximibelopp kan avdraget höjas med 70 euro för varje barn som före skatteårets ingång inte fyllt 17 år.

3.3.5 Obligatoriska försäkringspremier

Avdrag från nettoförvärvsinkomsten får göras för kostnader för obligatoriska pensionspremier, arbetslöshetsförsäkringspremie och sjukförsäkringens dagpenningsspremie. Avdrag medges även för skattskyldiges premier för egen del och för make/makas obligatoriska pensionsförsäkring. Det gäller under förutsättning att samma försäkring inte avdragits från inkomst av näringsverksamhet eller från inkomst av lantbruk.

3.3.6 Avdrag för nedsatt skattebetalningsförmåga.

Avdrag för nedsatt skattebetalningsförmåga får göras om den skattskyldiges inkomster minskat väsentligt av någon särskild orsak, till exempel vid arbetslöshet, försörjningsplikt eller sjukdom. Från nettoförvärvsinkomsten görs avdrag med ett skäligt belopp, dock inte mer än 1 400 euro.

3.3.7 Pensionsinkomstavdrag

Avdrag för pensionsinkomster ska göras från en skattskyldig pensionstagares nettoförvärvsinkomst. Avdraget räknas fram genom att den skattskyldige multiplicerar sin folkpension med 1,37. Därefter minskas framräknat belopp med 1 480 euro. Avdraget för pensionsinkomster får dock inte överstiga pensionsinkomstens belopp. Om den skattskyldiges nettoförvärvsinkomst är större än fullt pensionsinkomstavdrag ska avdraget minskas med 56 % av det överskjutande beloppet.

3.3.8 Invaliditetsavdrag

Invaliditetsavdrag får göras från nettoförvärvsinkomsten med 440 euro vid sjukdom, lyte eller kroppsskada om den skattskyldige fått bestående men där invaliditetsgraden uppgår till 100 %. Om procenttalet är lägre, dock minst 30 %, beviljas avdrag med aktuellt procenttal multiplicerat med 440 euro.

3.3.9 Studiepenningssavdrag och studieavdrag

Om en skattskyldig erhållit studiepenning får studiepenningssavdrag göras från förvärvsinkomsterna. Avdragets fulla belopp är 2 600 euro, dock högst beloppet av studiepenningen. Avdraget minskas med 50 % av det belopp som beloppet av den skattskyldiges nettoförvärvsinkomst överstiger studiepenningssavdragets fulla belopp med.

För heltidsstudier vid högskola eller annan läroanstalt i landet eller utomlands medges även avdrag med 340 euro per termin. Det gäller även undervisning på grundskolenivå. Avdrag medges även om det är fråga om distansstudier på heltid.

3.3.10 Förfärvsinkomstavrdrag

Förfärvsinkomstavrdrag får göras från den skattskyldiges nettoförfärvsinkomst vid kommunalbeskattningen. Avdraget utgör 51 % av den del av förfärvsinkomsterna som överstiger 2 500 euro upp till 7 230 euro. På belopp över 7 230 euro utgör avdraget 28 %. Avdraget är dock högst 3 570 euro.

Vid nettoförfärvsinkomster som överstiger 14 000 euro ska avdraget minska med 4,5 % av den del som överstiger 14 000 euro.

3.3.11 Avdrag för medlemsavgifter till arbetsmarknadsorganisationer och arbetslöshetskassaavgifter

Fullt avdrag medges för medlemsavgifter till arbetsmarknadsorganisationer och arbetslöshetskassaavgifter och ses som kostnader för inkomstens förfärvande. Avdraget för inkomstens förfärvande som görs från löneinkomsterna begränsar inte rättigheten att dra av dessa avgifter.

3.3.12 Grundavrdrag vid kommunalbeskattningen

Grundavrdraget uppgår till maximalt 2 200 euro minskat 20 % av den andel av inkomsterna som överstiger detta belopp. Grundavrdraget beräknas utgående från nettoförfärvsinkomsten från vilken de avdrag som beviljats vid kommunalbeskattningen har avdragits.

4. Fastighetsskatten

4.1 De nuvarande bestämmelserna om fastighetsbeskattning

Fastighetsskattelagen (15/1993) för landskapet Åland är en blankettlag enligt vilken rikets fastighetsskattelag (FFS 654/1992) tillämpas i landskapet. Undantagen från rikslagstiftningen gäller procentsatserna:

- Inom landskapet kan kommunerna bestämma att skattesatsen ska vara 0,00 %, vilket i riket endast är möjligt när det gäller byggnader som ägs av allmännyttiga samfund.
- När det gäller skatteprocenten för andra bostadsbyggnader än sådana för stadigvarande boende finns också skillnader. I riket kan skatteprocenten bestämmas så att den är högst 0,60 procentenheter högre än för stadigvarande bostäder. Inom landskapet är motsvarande gräns 0,90 procentenheter högre, men den får dock inte överstiga 0,90 %. Den sistnämnda begränsningen finns inte i riket.
- Ett undantag görs även för uthyrningsstugor. Reglerna för andra bostadsbyggnader tillämpas inte inom landskapet, utan i stället tillämpas bestämmelserna för den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen.

Eftersom fastighetsskatten regleras genom blankettlagstiftning tillämpas även rikets bestämmelser gällande värderingen av fastigheter. Finansministeriet bestämmer således i dagsläget grunderna för fastställandet av beskattningsvärdet.

Den nuvarande fastighetsskatten inom landskapet är inte ett instrument som kommunerna använder i någon större utsträckning. Kommunernas inkomster från fastighetsskatterna är för närvarande inte så stora (omkring 1,5-1,6 miljoner euro), enligt statistik från ÅSUB. Detta bör enligt arbetsgruppen kunna ändras genom att öka incitamenten för kommunerna. En skatteväxling från beskattning av inkomster till beskattning av fastigheter resulterar i en säkrare och stabilare skattebas. Då skulle även yrkesgrupper som i dag inte blir beskattade i landskapet, men som har fastigheter här, bidra till kommunernas skattebas. En skatteväxling bör enligt arbetsgruppen innebära att skattetrycket minskar på beskattningen av inkomster i landskapet och i stället övergå till en hårdare beskattning av fastighetsinnehav.

Arbetsgruppen anser att en förutsättning för att kunna öka användningen av fastighetsskatten som beskattningsinstrument, är att den fortsättningsvis ska vara enkel att administrera för kommunerna och kostnadseffektiv att administrera för skatteförvaltningen. En fråga som bör besvaras är om olika bedömningar ska tillämpas på olika typer av fastigheter, närmast åtskillnaden mellan fritidsfastighet och fastighet för stadigvarande boende. Även frågan om det bör införas någon form av lättnad för olika samhällsgrupper är något som bör vara med i bedömningen. Till exempel pensionärer som har låga inkomster kan vara en grupp som kan vara föremål för lättnader.

I dagsläget är det finansministeriet som bestämmer grunden för beskattningsvärdet vid fastighetsbeskattningen i enlighet med fastighetsskattelagen 15 §. Paragrafen innehåller en hänvisning till kapitel 5 i lagen om värdering av tillgångar (FFS 1142/2005). I kapitel 5 beskrivs hur beskattningsvärdet räknas ut. Enligt arbetsgruppen bör även samma grunder som i riket tillämpas i fortsättningen genom blankettlagstiftning.

4.2 Jämförelse av fastighetsskatt i olika länder

Arbetsgruppen har studerat och jämfört vissa länders fastighetsbeskattning, särskilt den lagstiftning som gäller beskattningen av fastigheter som ägs av privatpersoner och som används som bostäder. De flesta länder har utöver regler om beskattning av bostadsfastigheter även särskilda regler för till exempel industrifastigheter, kraftstationer, vindkraftverk etc.

Arbetsgruppen har i studien valt att fokusera på:

- Vem som är skattskyldig
- Procentsatser
- Hur beskattningsvärdet beräknas
- Om undantag finns

4.2.1 Finland

I Finland är fastighetsskatten en kommunal skatt som betalas årligen. Fastighetsskatten betalas till den kommun där fastigheten är belägen och baseras på fastighetens värde. Fastighetsskatten gäller alla fastigheter med undantag av skogar och jordbruksmark.

Ägaren av en fastighet den 1 januari kalenderåret är skyldig att betala fastighetsskatten. Det gäller även om fastigheten har överlåtits under året. Den nya ägaren är ansvarig för eventuell obetald

fastighetsskatt som debiterats för det år under vilket fastigheten har förvärvats. Undantag för vissa personer eller hänsyn till inkomstförhållanden saknas.

Fastighetsskatten debiteras på basis av det beskattningsvärde som har bestämts för fastigheten. Fastighetsskatten beräknas utgående från fastighetens beskattningsvärde under föregående år enligt en procentsats som fastställts av kommunfullmäktige. Skattesatsen varierar mellan 0,6 % och 1,35 %. Åtskillnad görs mellan fastigheter för stadigvarande boende och fritidsboende. För fastigheter för stadigvarande boende varierar skattesatsen mellan 0,32 % och 0,75 %. För fritidsboende varierar skattesatsen mellan 0,6 % och 1,35 %

4.2.2 Sverige

Den kommunala fastighetsavgiften gäller alla bostäder i småhus och hyreshus. För småhus är avgiften 6 000 kr för varje bostadsbyggnad, eller 0,75 % av beskattningsvärdet om det ger en lägre avgift. För hyreshus är avgiften 1 200 kr för varje bostadslägenhet, eller 0,4 % av beskattningsvärdet om det ger en lägre avgift.

Skatteverket fastställer ett beskattningsvärde för fastigheten som ska motsvara 75 % av marknadsvärdet två år före det år fastighetsbeskattningen sker. Marknadsvärdet bestäms med hänsyn till det genomsnittliga prisläget inom det område där fastigheten är belägen.

Ett undantag finns för pensionärer. Det betalar högst 4 % av inkomsten i fastighetsavgift för permanentbostad i småhus. Nybyggda småhus och bostadshyreshus är befriade från fastighetsavgift under de fem första åren, och erlägger en halverad fastighetsavgift de därpå följande fem åren. Fastighetsskatt påförs inte för privat bostad i utlandet.

Den som är ägare till fastigheten den 1 januari betalar avgiften för hela kalenderåret.

4.2.3 Danmark

Den som äger en fastighet i Danmark ska betala statlig fastighetsskatt, *ejendomsvärdiskat* och kommunal fastighetsskatt, *ejendomsskat*.

För den statliga fastighetsskatten är skattesatsen den samma i hela landet. Den ska betalas på fastigheter belägna i Danmark, såväl som fastigheter belägna i utlandet.

Skatten beräknas utifrån egendomens beskattningsvärde som fastställs vid offentliga egendomsvärderingar. På beskattningsvärden som inte överstiger 3 040 000 Dkr betalas 1 % i fastighetsskatt. På beskattningsvärden över denna gräns betalas 3 % i fastighetsskatt.

Personer som inte ägt en fastighet under hela året eller har haft sin fastighet uthyrd kan få minskad fastighetsskatt. Samma sak gäller om fastigheten varit obebodlig. Om fastigheten förvärvas senast 1 juli 1998 sätts beskattningsvärdet ned med 2 promille. För vissa fastigheter finns möjlighet för nedsättning med 4 promille, dock högst 1 200 Dkr om fastigheten har förvärvats senast 1 juli 1998. Pensionärer kan få nedsättning i fastighetsskatten. Nedsättningens storlek är inkomstprövad.

Kommunal fastighetsskatt betalas till den kommun där fastigheten är belägen. Fastighetsskatten beräknas på basen av markens värde och det är upp till varje kommun att

bestämma skattesatsen som ligger mellan 1.6 % och 3.4 %, beroende på i vilken kommun fastigheten är belägen.

4.2.4 Norge

I Norge är fastighetsskatten, *eiendomsskatten*, en frivillig kommunal skatteform. Det är upp till varje kommun att bestämma om fastigheter ska beskattas och hur fastighetsskatten ska utformas. Utformningen ska dock ske inom ramarna för fastighetsbeskattningslagen. Fastighetsskatt ska betalas av ägaren av fast egendom och mark på grundval av de förhållanden som råder den 1 januari under beskattningsåret.

Fastigheters beskattningsvärde fastställs på basen av ett objektivet värde. Med objektivet värde avses det värde en köpare under normala omständigheter är villig att betala för fastigheten.

Varje kommun fastställer varje år i samband med budgetarbetet vilka skattesatser och regler som ska gälla för det kommande året. Fastighetsskatten varierar mellan 0,2 % och 0,7 %.

Om det finns särskilda skäl eller om fastighetsskatten skulle bli mycket orimlig kan den sättas ned eller lämnas obeaktad.

4.2.5 Fastighetsskatt i Tyskland

Varje egendomsinnehavare i Tyskland är skyldig att betala fastighetsskatt, *Grundsteuer*. Fastighetsskatten bestäms utifrån hustyp, värde och vilken kategori egendomen indelats i. Kategori A är egendom som används för jord- eller skogbruk och kategori B är egendom med byggnad.

Den reala skattesatsen varierar normalt sett mellan 0,26 % och 0,35 % beroende på hustyp och värde. Till det läggs en kommunal indrivningssats som fastställs av varje kommun.

Beskattningsvärdet bestäms av skattemyndigheten och beräknas på grundval av historiska värden. Beskattningsvärdet är ofta mycket lägre än marknadsvärdet.

Fastighetsskatten beräknas genom att multiplicera beskattningsvärdet med skattesatsen och en kommunal indrivningssats.

Undantag för vissa personer eller hänsyn till inkomstförhållanden saknas.

4.2.6 Fastighetsskatt i Frankrike

Franska fastighetsskatter består av två skatter. Dels en egendomsskatt, *taxe foncière* och dels en boendeskatt, *taxe d'habitation*.

Taxe foncière betalas årligen av den som äger fastighet belägen i Frankrike. Skatten tas ut oavsett om man bor i fastigheten eller inte. För bebyggda fastigheter är beskattningsunderlaget 50 % av det fastställda värdet och för obebyggda fastigheter 80 % av det fastställda värdet.

Taxe d'habitation betalas årligen av den som innehar en bostad i Frankrike. Beskattningsunderlaget kan justeras nedåt med hänsyn till den skattskyldiges personliga och ekonomiska förhållanden. Till

exempel finns undantag för personer över 60 år och om bostaden är i så dåligt skick att den är obeboelig.

Skattesatserna varierar och bestäms av kommunerna i varje region. Beskattningsunderlaget uppgår till viss andel av ett schablonmässigt beräknat värde för varje fastighet, *le valeur locative cadastrale*.

En person som är bosatt i en fastighet som han eller hon äger är skyldig att betala båda skatterna. Om nyttjanderätten till en bostadsfastighet har upplåtits till en utomstående, är ägaren skyldig att betala *taxe foncière* medan nyttjanderättshavaren är skyldig att betala *taxe d'habitation*.

5. Kapitalbeskattning

Kapitalinkomst utgör i beskattningshänseende ett eget inkomstslag. Skattepliktiga kapitalinkomster är avkastning av egendom, vinst av egendomsöverlåtelse och annan inkomst som kan anses ha influtit av egendom. Kapitalinkomst är inkomst av bland annat ränta, dividend i enlighet med vissa bestämmelser, hyra, vinstandel, avkastning av livförsäkringar, kapitalinkomst av skogsbruk, inkomst av marksubstanser och överlåtelsevinst. Skattesatsen för kapitalinkomster är för närvarande 28 %.

I dagsläget är kapitalbeskattningen inte reglerad i kommunalskattelagen. Det är som tidigare nämnts endast skatt på förvärvsinkomst och på inkomster av samfund och samfällda förmåner som regleras i kommunalskattelagen. Inom arbetsgruppen har det diskuterats om det är möjligt att införa kapitalbeskattning i kommunalskattelagen. Under diskussionerna har förslag framlagts om införande av en kommunal kapitalbeskattning skulle kunna ske genom att en viss procentsats läggs på den normala skattesatsen för skatt på kapitalinkomster. Den kommunala kapitalskatten skulle möjligen kunna tas ut genom förskottsinnehållning så att personer som är bosatta på Åland betalar en högre skattesats för inkomst av kapital än övriga i Finland bosatta. Ur lagstiftningsbehörighetsperspektiv torde det inte finnas några hinder mot att införa en kommunal beskattning av kapitalinkomster. Dock finns det svårigheter med att praktiskt genomföra verkställigheten av beskattningen och en åländsk kommunal kapitalbeskattning kan även ifrågasättas ur ett skatteneutralitetsperspektiv.

Vid en jämförelse av fastighetsskatt med skatt på kapitalinkomster är fördelen med fastighetsskatt att fast egendom inte lätt kan flyttas. Däremot är kapital lätt att flytta. En kommunal kapitalbeskattning kan medföra att kapital förflyttas för att undvika beskattning och att personer med stora kapitalinkomster väljer att inte vara bosatta på Åland. Det vore därför enklare att i större utsträckning beskatta fastigheter än att införa en kommunal kapitalbeskattning.

6. Unionsrätten

Med anledning av att de åtaganden som landskapet har i och med medlemskapet i EU är det viktigt att en reviderad kommunalskattelag är neutral i förhållande till unionsrätten. Vid tillämpningen av den åländska kommunalskattelagstiftningen ska lagen tolkas i ljuset av unionsrätten. Om situationen skulle vara sådan att den åländska kommunalskattelagstiftningen skulle strida mot unionsrätten och den inte ändras så att den är konform med unionsrätten, riskerar Ålands landskapsregering i förlängningen att dömas i Europeiska unionens domstol, nedan EU-domstolen, och bli skyldig att betala böter eller skadestånd.

EU-domstolen utövar den dömande maken inom unionen och europeiska atomenergigemenskapen. EU-domstolen prövar unionsrättsaktens lagenlighet och säkerställer en enhetlig tolkning och

tillämpning av unionsrätten. EU-domstolens praxis ska följas av nationella myndigheter och domstolar inom EU. Unionsrätten har företräde framför den nationella rätten och bestämmelser i till exempel skatteavtal.

6.1 Fri rörlighet inom EU

Den inre marknaden är ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital, de så kallade fyra friheterna. Området utgörs av EU:s medlemsländer och EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein. Målet om den fria rörligheten fanns redan i Romfördraget från 1957, men arbetet med att förverkliga den inre marknaden kom inte igång förrän i mitten av 1980-talet. Den fria rörligheten omfattar:

- Fri rörlighet för varor
- Fri rörlighet för tjänster
- Fri rörlighet för kapital
- Fri rörlighet för personer och arbetstagare
- Etableringsfrihet för näringsidkare och juridiska personer.

Huvudregeln för etableringsfriheten är dock att förutsättningarna för etablering inom ett medlemsland inte får vara diskriminerande för andra medlemsländers rättssubjekt. Landskapet har genom ålandsprotokollet erhållit vissa undantag från unionsrätten som bland annat gäller etableringsfriheten.

Inom medlemsländerna pågår ett aktivt arbete med att neutralisera nationell lagstiftning i förhållande till unionsrätten för att den fria rörligheten inom EU och EES inte ska förhindras.

6.2 Diskrimineringsförbud

Likabehandlingsprincipen eller nondiskrimineringsprincipen i artikel 18 EUF-fördraget förbjuder varje form av diskriminering på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde. Det grundläggande diskrimineringsförbudet kompletteras av det mer precist utformade diskrimineringsförbudet i artikel 110 EUF-fördraget avseende utformningen av nationella skattesystem. Diskrimineringsförbudet innebär att fysiska och juridiska personer från andra medlemsstater ska behandlas lika som det egna landets medborgare och företag. Likabehandlingsprincipen betyder dock inte att det är förbjudet att behandla andra medlemsländers medborgare och företag bättre än det egna landets medborgare och företag. Det betyder inte heller att andra medlemsländers medborgare och företag inte får behandlas annorlunda, bara de annorlunda reglerna inte får innebära att de behandlas sämre och diskrimineras i förhållande till det egna landets medborgare och företag. EUF-fördraget förbjuder både direkt och indirekt diskriminering.

Direkt diskriminering innebär att diskriminering sker på basen av nationalitetsskäl, till exempel lagstadgade avdrag som enbart finländska medborgare är berättigade till. Direkt diskriminering kan i princip enbart rättfärdigas om det föreligger uttryckliga undantag i EUF-fördraget. EU-domstolen har ännu inte godtagit att direkt diskriminering sker inom den direkta beskattningens område.

Indirekt diskriminering innebär att effekten av en synbart neutral lagstiftning är diskriminerande och utgör ett hinder för den fria rörligheten såsom oberättigade bosättnings- och språkkrav. Ett exempel på indirekt diskriminering är om en skattskyldig inte medges ett kostnadsavdrag enbart på grund av att

den skattskyldige har hemvist i ett annat medlemsland. Indirekt diskriminering kan rättfärdigas om det kan visas att de uppställda kraven i lagstiftningen verkligen är objektivt godtagbara till sitt syfte.

Lagstiftning som står i strid med unionsrätten kan rättfärdigas på vissa grunder. Det finns uttryckliga rättfärdigande grunder i artikel 36 EUF-fördraget för bland annat hänsyn till allmän moral, ordning, säkerhet, skyddet för människors och djurs liv och hälsa, immateriella rättigheter med mera. I artikel 65 EUF-fördraget stadgas om undantag från artikeln om den fria rörligheten av kapital. Vidare har EU-domstolen utvecklat undantag i rättspraxis enligt rule of reason-doktrinen, vilket innebär att ett test kan användas för att fastställa om en annars fördragsstridig åtgärd kan rättfärdigas på någon särskild grund. Effektiv skattekontroll och skattesystemets inre sammanhang anses även vara grunder för rättfärdigande av lagstiftning som står i strid med EUF-fördraget. EU-domstolens tolkning av effektiv skattekontroll och skattesystemets inre sammanhang som rättfärdigande grund har dock varit mycket restriktiv.

7. Dubbelbeskattningsavtal

7.1 Internationella skatteavtal, OECD

Skatteavtal är i regel baserade på OECD:s modellavtal. De skatteavtal som Finland har ingått med andra länder gäller även i landskapet. Syftet med att ingå skatteavtal är för att undanröja eller lindra effekterna av dubbelbeskattning, genom att fördela beskattningsrätten av inkomster och förmögenhet mellan de avtalsslutande länderna. Dubbelbeskattning kan förhindras genom att länderna avtalar om att ett land får full beskattningsrätt för viss inkomst eller egendom och det andra landet helt avstår från beskattningsrätten eller att beskattning begränsas till en viss procentsats.

Diskrimineringsförbuden i EUF-fördraget och skatteavtalen skiljer sig till viss del från varandra. EUF-fördragets diskrimineringsförbud eftersträvar likabehandling mer generellt och skatteavtalen begränsar sig till att förhindra diskriminering avseende beskattning och därmed sammanhängande krav. De nationella domstolarna tolkar skatteavtalen i enlighet med den egna rättsordningen.

7.2 Det nordiska dubbelbeskattningsavtalet

De nordiska länderna Finland, Sverige, Norge, Island och Danmark, tillsammans med Färöarna, har ingått ett avtal för att undvika dubbelbeskattning av inkomst och förmögenhet. Det nordiska dubbelbeskattningsavtalet har införlivats i den finländska skattelagstiftningen genom en förordning om avtalets ikraftträdande. Avtalet är tillämpligt vid beskattningen till exempel om en person är stadigvarande bosatt i Finland, men arbetar i Sverige och därmed är skattskyldig för löneinkomsterna i båda länder.

Vid arbetet med revideringen av den åländska kommunalskattelagen bör lagstiftningen analyseras i förhållande till de skatteavtal som Finland har ingått med andra länder för att få en uppfattning om de eventuella beskattningseffekter som kan uppkomma.

8. Slutord

I dagsläget införs ofta förändringar i den åländska kommunalbeskattningen utan någon egentlig konsekvensbedömning för hur kommunerna påverkas. En revision av den nuvarande kommunalskattelagen bör således göras.

Både blankettlagstiftning och en egen fulltextlag har för- och nackdelar. Det alternativ som passar landskapet bäst beror på i vilken omfattning landskapet väljer att självständigt bereda och stifta den åländska kommunalskattelagstiftningen och i vilken omfattning det finns förutsättningar för att tillhandahålla tillräckliga ekonomiska samt kunskapsmässiga resurser. Arbetsgruppen betonar att oberoende av vilken modell man väljer är det oerhört viktigt att tillräckliga personella resurser kan tillhandahållas för att den åländska skattelagstiftningen ska vara av god kvalitet och för att hålla en hög rättsäkerhet. Förarbeten till lagstiftning och framställningar till förändringar i kommunalskattelagen måste vara noggrant bearbetade för att vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av lagen. Vidare kan sägas att det i dagsläget inte finns någon tjänst inom förvaltningen som specifikt har kommunalskattefrågorna som ansvarsområde.

Nu finns en möjlighet att skapa ett system för kommunalbeskattning som är tydligt och lätt överskådligt. Ett val bör enligt arbetsgruppen göras huruvida avdragen ska bibehållas eller slopas. Går man in för ett system utan avdrag bör detta kombineras med en sänkning av skattesatsen för att undvika att det totala skattetrycket ökar.

Sammanfattningsvis ser arbetsgruppen stora fördelar med att kommunalskattelagen revideras och att lagtinget genom egna aktiva lagstiftningsåtgärder i större utsträckning än i dagsläget tar ställning till kommunernas helhetsfinansiering.

9. Statistik

Skattesatser för kommunal inkomstskatt och fastighetsskatt 2009 och 2010

	Kommunalskatt,		Fastighetsskatt, procent					
	procent		Stadigvarande bostad		Annan bostad		Allmän skatteprocent	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Brändö	17,00	17,00	0,00	0,00	0,90	0,90	0,00	0,00
Eckerö	18,25	18,25	0,00	0,00	0,90	0,90	0,60	0,70
Finström	19,50	19,50	0,10	0,10	0,90	0,90	0,75	0,75
Föglö	17,00	17,00	0,00	0,00	0,90	0,90	0,70	0,70
Geta	18,50	18,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,50	0,50
Hammarland	16,50	16,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,20	0,20
Jomala	17,00	17,00	0,00	0,00	0,90	0,90	0,50	0,50
Kumlinge	18,50	18,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,40	0,40
Kökar	18,50	18,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,60	0,60
Lemland	16,50	16,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,15	0,15
Lumparland	18,50	18,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,30	0,30
Saltvik	16,50	16,25	0,00	0,00	0,90	0,90	0,20	0,20
Sottunga	17,50	17,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,00	0,00
Sund	18,50	18,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,20	0,20
Vårdö	17,50	17,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,15	0,15
Mariehamn	16,50	16,50	0,00	0,00	0,90	0,90	0,12	0,12
Landskomm.	17,52	17,50	0,02	0,02	0,90	0,90	0,44	0,44
-Landsbygden	17,52	17,49	0,02	0,02	0,90	0,90	0,46	0,46
-Skärgården	17,54	17,54	0,00	0,00	0,90	0,90	0,33	0,33
Åland	17,06	17,04	0,01	0,01	0,90	0,90	0,28	0,29

Fotnot: Uppgifterna för den genomsnittliga kommunalskattesatsen för 2009 är reviderade

Ålands statistik- och utredningsbyrå

10. Källor

PM om kommunalskattelagstiftningen i landskapet Åland – ett arbetsmaterial framtaget av Ålands kommunförbund, 2008.

EG skatterätt, Ståhl, Kristina och Persson Österman, Roger, andra uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2006.

Internationella skattehandboken, Bergman, Elisabeth och Köhlmark, Anders, sjätte uppl., Nordstedts juridik, Stockholm, 2007.

Fastighetsskattelagen (20.7.1992/654)

Lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt

LOV 1975/06/06 nr 29: Lag egedomsskatt till kommunerna.

Skatteverkets skrivelser dnr 4906-02/100

<http://www.gtai.com/homepage/>, Germany Trade & Invest

<http://www.borger.dk/>, hemsida för den offentliga sektorn i Danmark

<http://www.skat.dk/>, hemsida för Danmarks finansministeriums organisation

ÅSUB

Arbets-/referensgruppen för ny kommunalskattelag överlämnar härmed sin mellanrapport till Ålands landskapsregering.

Mariehamn den 16 september 2010

Conny Nyholm

Ordförande

Staffan Wahe

Sekreterare

Raija Aller-Mattsson

Niklas Eriksson

Sigurd Lindvall

Diana Lönngrén

Erica Pettersson