|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
|  | LAGFÖRSLAG nr 4/2024–2025 | |
|  | Datum |  |
|  | 2024-11-07 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Ändringar i kommunalbeskattningen 2025

Huvudsakligt innehåll

Landskapsregeringen föreslår att grundavdragets maxbelopp höjs från 3 700 euro till 3 825 euro samt att förvärvsinkomstavdraget avskaffas. Till den del förslaget gäller förvärvsinkomstavdraget sammanhänger det med en höjning av arbetsinkomstavdraget, som är ett avdrag i första hand i statsbeskattningen.

De föreslagna ändringarna är avsedda att tillämpas från och med kommunalbeskattningen för skatteåret 2025 och bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

INNEHÅLL

[Huvudsakligt innehåll 1](#_Toc181795144)

[Allmän motivering 3](#_Toc181795145)

[1. Nuläge 3](#_Toc181795146)

[1.1 Kommunalbeskattningen på Åland 3](#_Toc181795147)

[1.2 Social- och hälsovårdsreformen och dess effekter på beskattningen 4](#_Toc181795148)

[1.3 Föreslagna skatteåtgärder i riket för skatteåret 2025 5](#_Toc181795149)

[2. Bedömning av nuläget 6](#_Toc181795150)

[2.1 Hur beskattningen på Åland påverkas av rikets skatteåtgärder 6](#_Toc181795151)

[2.2 Beredningen av propositionen i riket 7](#_Toc181795152)

[2.3 Överväganden 7](#_Toc181795153)

[3. Landskapsregeringens förslag 8](#_Toc181795154)

[3.1 Grundavdraget 8](#_Toc181795155)

[3.2 Förvärvsinkomstavdraget 8](#_Toc181795156)

[4. Förslagets konsekvenser 10](#_Toc181795157)

[5. Förslagets beredning och ikraftträdande 12](#_Toc181795158)

[Lagtext 14](#_Toc181795159)

[L A N D S K A P S L A G om ändring av kommunalskattelagen för landskapet Åland 14](#_Toc181795160)

[Parallelltexter 15](#_Toc181795161)

Allmän motivering

1. Nuläge

1.1 Kommunalbeskattningen på Åland

Enligt 18 § 5 p. i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet när det gäller skatt till kommunerna. När det gäller förvärvsinkomstbeskattningen regleras den huvudsakligen i kommunalskattelagen (2011:119) för landskapet Åland. Lagen är en blankettlag som anger att inkomstskattelagen (FFS 1535/1992) med vissa undantag ska tillämpas på Åland. Till undantagen hör bland annat bestämmelserna om avdragen vid kommunalbeskattningen. Förutom när det gäller undantagen träder ändringar i inkomstskattelagen i kraft automatiskt här samtidigt som i riket.

I kommunalskattelagen regleras således de avdrag som i sin helhet görs vid kommunalbeskattningen, hit hör till exempel avdraget för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen, avdraget för sjöarbetsinkomst, pensionsinkomstavdraget, förvärvsinkomstavdraget och grundavdraget. Även sjukdomskostnadsavdraget som lagtinget fattat beslut[[1]](#footnote-1) om att avskaffa från och med skatteåret 2025 hör hit. De nämnda avdragen är sådana som görs från den beskattningsbara inkomsten. Utöver de här finns en typ av avdrag som görs från skatten, i första hand är de avdrag i statsbeskattningen men i andra hand dras de från kommunalskatten, sjukförsäkringens sjukvårdspremie och kyrkoskatten om statsskatten inte räcker till. Sådana avdrag regleras huvudsakligen i inkomstskattelagen medan det i kommunalskattelagen finns bestämmelser om att den överskjutande delen får dras från kommunalskatten. Till dessa avdrag hör till exempel arbetsinkomstavdraget och hushållsavdraget.

Till landskapets lagstiftningsbehörighet hör också uppbörden av skatter till kommunen. Området regleras i landskapslagen (2020:78) om tillämpning på Åland av rikslagstiftningen om uppbörd och redovisning av kommunalskatt, landskapslagen (1997:32) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om förskottsuppbörd och landskapslagen (1997:38) om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om beskattningsförfarande, som alla är blankettlagar. Verkställandet av skatteuppbörden har överförts till Skatteförvaltningen i riket genom en överenskommelseförordning[[2]](#footnote-2) och kostnaden för uppbörden regleras i ett årligt avtal mellan landskapsregeringen och Skatteförvaltningen. I samarbetet med Skatteförvaltningen tillämpas en så kallad årsklocka enligt vilken planerade förändringar i beskattningen ska meddelas inom vissa angivna tidsramar.

Grundavdraget

Grundavdraget regleras i kommunalskattelagens 23 §. Det maxbelopp för avdraget som anges i lagen är 3 600 euro, detta höjs dock till 3 700 euro i samband med att sjukdomskostnadsavdraget avskaffas. Ändringen som ska gälla från och med 2025 har dock inte trätt i kraft ännu. Grundavdraget fungerar så att den som har en nettoförvärvsinkomst som efter att övriga avdrag har gjorts inte överstiger maxbeloppet får dra av detta belopp. Om inkomsten överstiger fullt grundavdrag minskar avdraget med 8,4 procent av den överskjutande inkomsten. Nedtrappningen gör att avdraget stegvis sänks så att det vid en viss inkomstnivå upphör att ha effekt. Eftersom grundavdraget är det avdrag som görs sist av alla från förvärvsinkomsten gäller det mottagare av dagpenningsinkomster, löneinkomster och pensionsinkomster på olika inkomstnivåer, beroende på de andra avdrag av varierande storlek som får göras från de olika inkomsterna. Det innebär också att alla andra avdrag som görs från förvärvsinkomsten i någon mån påverkar grundavdraget.

Förvärvsinkomstavdraget

Bestämmelserna om förvärvsinkomstavdraget finns i 22 § i kommunalskattelagen. Avdraget görs från nettoförvärvsinkomsten och räknas på den skattskyldiges skattepliktiga löneinkomst, förvärvsinkomst av annat arbete, uppdrag eller tjänst som utförts för en annans räkning, bruksavgifter som anses utgöra förvärvsinkomst, dividender som ska beskattas som förvärvsinkomst, förvärvsinkomstandel av företagsinkomst som ska fördelas samt förvärvsinkomstandel av näringsverksamhet eller jordbruk för delägare i en sammanslutning. Förvärvsinkomstavdraget utgör 51 procent av det belopp med vilket de inkomster som nämns ovan överstiger 2 500 euro upp till ett inkomstbelopp av 7 230 euro och 28 procent av det belopp som överstiger detta. Avdragets maxbelopp är dock 3 570 euro. När nettoförvärvsinkomsten överstiger 14 000 euro minskar avdraget med 4,5 procent av det belopp med vilket nettoförvärvsinkomsten överstiger 14 000 euro. Förvärvsinkomstavdraget beviljas inte ens partiellt, när nettoförvärvsinkomsten överstiger cirka 94 084 euro.

Pensionsinkomstavdraget

Pensionsinkomstavdraget vid kommunalbeskattningen regleras i kommunalskattelagens 19 §. Avdraget görs från den skattskyldiges nettoförvärvsinkomst och dess maxbelopp beräknas utgående från den fulla folkpensionen för en ensamstående. Beräkningen sker genom att beloppet för full folkpension multipliceras med 1,346, varefter produkten minskas med 1 480 euro och resultatet avrundas uppåt till närmaste hela tiotal. Om nettoförvärvsinkomsten överstiger fullt pensionsinkomstavdrag minskas avdraget med 51 procent av det överskjutande beloppet.

Pensionsinkomstavdragets storlek är således beroende av folkpensionens storlek. Den fulla folkpension som betalas till en ensamstående person uppgår 2024 till cirka 9 308 euro.

1.2 Social- och hälsovårdsreformen och dess effekter på beskattningen

Den stora social- och hälsovårdsreformen som genomfördes i riket 2023 innebar stora förändringar i förhållandet mellan staten och kommunerna där. Genom reformen infördes en ny förvaltningsnivå i och med att välfärdsområden inrättades. Välfärdsområdena har ingen egen beskattningsrätt utan finansieras med statliga medel. Genom att de tog över en stor del av den kommunala verksamheten flyttades också kostnadsansvaret för denna verksamhet från kommunerna till staten. För att neutralisera denna kostnadsöverföring gjordes ändringar i beskattningen. Kommunernas inkomstskattesatser sänktes med 12,64 procentenheter från 2022 till 2023 samtidigt som den statliga förvärvsinkomstskatten höjdes i motsvarande grad.

Social- och hälsovårdsreformen påverkade också skattelagstiftningen på ett mer genomgripande plan. I samband med reformen beslöts att man i riket inte längre skulle ha skilda skattebaser vid stats- och kommunalbeskattningen. I praktiken innebar förändringen att samma avdrag får göras både vid stats- och kommunalbeskattningen. Från och med skatteåret 2023 har således till exempel grundavdraget, förvärvsinkomstavdraget och studiepenningsavdraget även kunnat göras i statsbeskattningen. Dessa avdrag har tidigare bara gällt vid kommunalbeskattningen. De pensionsinkomstavdrag som tidigare gjordes på olika sätt i stats- och kommunalbeskattningen, slogs också ihop till ett avdrag med delvis ändrad struktur. Invalidavdraget, som också har gällt både vid stats- och kommunalbeskattningen slopades helt. Sammanslagningen av skattebaserna påverkade dock inte arbetsinkomstavdraget, hushållsavdraget eller de andra avdragen som görs från skatten.

Reformen i riket rörde inte den åländska social- och hälsovården och därmed heller inte den åländska kommunalbeskattningen. Det har inte funnits orsak att ändra de avdrag som gäller vid kommunalbeskattningen endast med motivet att de har ändrats i rikets kommunalbeskattning. Ändringarna i statsbeskattningen däremot gäller även på Åland. Höjningen av förvärvsinkomstskatten till staten neutraliseras genom att skattesatserna i inkomstskatteskalan sänks med 12,64 procentenheter för skattskyldiga med hemkommun på Åland[[3]](#footnote-3). En effekt av social- och hälsovårdsreformen är således att statsskatten på Åland är lägre än i riket medan kommunalskatten är högre. I förlängningen innebär det att skatteåtgärder som vidtas av staten inte nödvändigtvis har samma effekt på Åland som i riket, varken för de skattskyldiga eller kommunerna.

1.3 Föreslagna skatteåtgärder i riket för skatteåret 2025

I riksdagen behandlas för närvarande en proposition med förslag till lag om inkomstskatteskalan, ändring av inkomstskattelagen och vissa andra skattelagar[[4]](#footnote-4). Förslaget går i linje med regeringens skattepolitik vars målsättning är att förbättra hushållens köpkraft, öka incitamenten till arbete och stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Följande ändringar föreslås för skatteåret 2025:

* I den progressiva inkomstskatteskalan för beskattning av förvärvsinkomst vid statsbeskattningen höjs alla utom de två högsta inkomstgränserna genom en indexjustering med cirka 3,4 procent. För de två högsta inkomstgränserna sker ingen justering. Som ett led i ersättandet av förvärvsinkomstavdraget med arbetsinkomstavdraget ändras dessutom de två högsta marginalskattesatserna i skatteskalan.
* Grundavdragets maxbelopp höjs från 3 980 euro till 4 115 euro, vilket också är en indexjustering med 3,4 procent.
* Arbetsinkomstavdraget indexjusteras och höjs utöver det genom att avdragets procentsats, maxbelopp, inkomstgränser samt nedtrappningsgraden höjs. Dessutom införs en barnförhöjning av avdragets maxbelopp med 50 euro för varje minderårigt barn som den skattskyldige försörjer. Barnförhöjningen beviljas till dubbelt belopp i fråga om ensamförsörjare.
* Förvärvsinkomstavdraget avskaffas och ersätts med ytterligare en höjning av arbetsinkomstavdraget.
* Beskattningen av pensionsinkomster skärps genom en sänkning av pensionsinkomstavdraget.
* Maxbeloppet för hushållsavdraget sänks från 3 500 till 1 600 euro, procentsatsen för ersättningen för arbete sänks från 40 till 35 procent och för lön från 15 till 13 procent. Självriskandelens belopp höjs dessutom från 100 till 150 euro.
* Slutligen föreslås också vissa ändringar som gäller beskattningsvärdet för utsläppsfria tjänstebilar, skattefrihet för flyttningskostnader som bekostas av arbetsgivaren, beskattning av kundförmåner i form av krediter, insättningar och placeringar samt utbildningsavdrag och så kallade de minimis-stöd.

2. Bedömning av nuläget

2.1 Hur beskattningen på Åland påverkas av rikets skatteåtgärder

Grundavdraget

På Åland tillämpas grundavdraget i inkomstskattelagen vid statsbeskattningen och grundavdraget i kommunalskattelagen vid kommunalbeskattningen. Grundavdraget i inkomstskattelagen är konstruerat på samma sätt som avdraget i kommunalskattelagen, förutom att maxbeloppet och nedtrappningsgraden är högre. Det innebär att avdraget i kommunalskattelagen är mindre i de allra lägsta inkomstklasserna medan det är avsevärt större i alla andra inkomstklasser där avdraget får göras, samtidigt som det beviljas betydligt fler än avdraget i inkomstskattelagen.

Den ändring av grundavdraget i inkomstskattelagen som nu behandlas i riksdagen kommer om den antas att gälla vid statsbeskattningen på Åland.

Förvärvsinkomstavdraget

Förvärvsinkomstavdraget i inkomstskattelagen är identiskt med avdraget i kommunalskattelagen och görs således på samma sätt vid både stats- och kommunalbeskattningen även på Åland. Om avdraget som det föreslås i propositionen avskaffas kommer det inte längre att kunna göras vid statsbeskattningen här.

Pensionsinkomstavdraget

På Åland tillämpas pensionsinkomstavdraget i inkomstskattelagen vid statsbeskattningen medan pensionsinkomstavdraget i kommunalskattelagen tillämpas vid kommunalbeskattningen. Avdragen är konstruerade på samma sätt, men skiljer sig något åt när det gäller beräkningen.

Fullt pensionsinkomstavdrag enligt inkomstskattelagen beräknas så att beloppet av den fulla folkpensionen i euro multipliceras med talet 1,173, varefter resultatet avrundas uppåt till närmaste hela tio euro. Pensionsinkomstavdraget får dock inte överstiga pensionsinkomstens belopp. Om nettoförvärvsinkomsten är större än fullt pensionsinkomstavdrag, minskas avdraget med 51 procent av det överskjutande beloppet. Till den del nettoförvärvsinkomsten överstiger 22 500 euro minskas avdraget dock med 15 procent av den överskjutande delen. Skillnaderna i beräkningen innebär att avdraget i inkomstskattelagen är större i de lite högre inkomstklasserna och även beviljas fler än avdraget i kommunalskattelagen, som däremot är större i de lägre inkomstklasserna.

Den sänkning av pensionsinkomstavdraget som föreslås i regeringens proposition riktar sig till dem med högre pensioner och kommer att gälla vid statsbeskattningen även på Åland om förslaget antas av riksdagen.

Arbetsinkomstavdraget, hushållsavdraget mm.

Både arbetsinkomstavdraget och hushållsavdraget är att betrakta som avdrag i statsbeskattningen och dras i första hand av från statsskatten och först i andra hand från kommunalskatten, sjukförsäkringens sjukvårdspremie och kyrkoskatten enligt förhållandet mellan dessa skatter. Avdragen i sig regleras i inkomstskattelagen och de föreslagna ändringarna av dem kommer att tillämpas vid statsbeskattningen på Åland om de antas av riksdagen. Med stöd av bestämmelserna i 4 kap. i kommunalskattelagen kommer de även att tillämpas vid kommunalbeskattningen här.

Övriga ändringar som ingår i propositionen, förutom de som rör samfundsskatten, gäller skatteplikt för kapitalinkomst respektive förvärvsinkomst och blir tillämpliga på Åland antingen för att de gäller statsbeskattning eller med stöd av 1 § i kommunalskattelagen.

2.2 Beredningen av propositionen i riket

De skatteåtgärder som regeringen i riket har föreslagit är dels sådana som ingår i deras regeringsprogram dels sådana som regeringspartierna kom överens om under de så kallade ramförhandlingarna under våren. Den information om åtgärderna som landskapsregeringen har fått under beredningen av förslaget har varit bristfällig, inte minst när det gäller dess ekonomiska effekter. Ett förslag till proposition remissbehandlades under tiden 20 juni–28 augusti. Förslaget översattes inte till svenska och landskapsregeringen omfattades heller inte av remissförfarandet, med motiveringen att förslaget inte bedömdes ha någon särskild betydelse för landskapet. Landskapsregeringens tjänstemän informerades dock helt kort om de planerade åtgärderna vid möten med finansministeriet först i slutet av maj och sedan i mitten av juni. Vid dessa tillfällen visades de beräknade effekterna av åtgärderna på nationellt plan, det vill säga för staten och kommunerna som grupp. En preliminär uppskattning av vissa åtgärders inverkan på Åland presenterades också, dock utan några detaljer angående de enskilda åtgärdernas olika effekter eller vilka åtgärder som ingick i beräkningen.

Redan innan förslaget till proposition hade skickats på remiss hade Skatteförvaltningen inlett sitt arbete för att genomföra de planerade förändringarna i beskattningen i sitt system. Landskapsregeringen informerades om planerna vid ett informellt möte i maj. Enligt Skatteförvaltningens tidsschema ska landskapsregeringen meddela om förändringar i beräkningslogiken för inkomster eller avdrag i förskottsinnehållningen för nästa år senast i mars. Ändringar som ska implementeras från höstens budgetlagar ska meddelas senast inom september. Med budgetlagar torde i det här sammanhanget avses de lagändringar som regeringen i riket föreslår i samband med statsbudgeten.

I mitten av september presenterade finansministeriet mer utförligt de beräknade effekterna av de olika skatteåtgärderna för Åland och den 23 september lämnades regeringens proposition till riksdagen*.* I propositionen anges att växlingen mellan förvärvsinkomstavdraget och arbetsinkomstavdraget har dimensionerats enligt den genomsnittliga kommunalskattesatsen. Det betyder att beskattningen skärps i kommuner med högre skattesats och lindras i kommuner med lägre skattesats. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen i riket är 7,46 procent medan den på Åland är 17,50 procent. De effekter av de föreslagna skatteåtgärderna som redovisas i propositionen visar avvikelser för Ålands del i jämförelse med resten av landet, avvikelser som inte har visat sig vara helt enkla att förklara. Till exempel visar beräkningarna att växlingen från förvärvsinkomstavdraget till arbetsinkomstavdraget har en skattesänkande effekt som näst efter i Helsingfors är störst på Åland[[5]](#footnote-5). Detta alltså trots att de åländska kommunalskattesatserna är avsevärt mycket högre.

2.3 Överväganden

De förändringar som genomfördes i samband med social- och hälsovårdsreformen har komplicerat beskattningen med avseende på förhållandet mellan Åland och riket. Effekterna av åtgärder som vidtas av staten påverkar inte längre beskattningen på Åland på samma sätt som beskattningen i riket. Det beror på att förhållandet mellan stats- och kommunalbeskattningen inte längre är detsamma. Även det att skattebaserna har slagits samman i riket har komplicerat beskattningsförfarandet. När det gäller beredningen av de skatteåtgärder som nu föreslås har dessutom processen lidit av bristande kommunikation.

Den ökade komplexiteten i beskattningen blir särskilt tydlig när det gäller ersättandet av förvärvsinkomstavdraget med ett höjt arbetsinkomstavdrag. Syftet med förvärvsinkomstavdraget är på samma sätt som arbetsinkomstavdraget att lindra beskattningen av arbete och på så vis främja sysselsättningen och utbudet av arbete. Till skillnad från arbetsinkomstavdraget är förvärvsinkomstavdraget ett avdrag som görs från inkomsten, så det riktar sig mer till kommunalbeskattningen än arbetsinkomstavdraget. Som ett avdrag från inkomsterna är dess inverkan för de skattskyldiga och för kommunernas skatteintäkter också beroende av kommunalskattesatsen, till skillnad från arbetsinkomstavdraget som görs från skatten. Efter att arbetsinkomstavdraget infördes har det gradvis ökat i betydelse i beskattningen av arbete.

Att höja arbetsinkomstavdraget är en åtgärd som hör till rikets lagstiftningsbehörighet och den kommer således att träda i kraft på Åland. Inom lagtingets behörighet ligger endast att lagstifta bort möjligheten att göra arbetsinkomstavdraget från kommunalskatten till den del det överstiger statsskatten. En sådan åtgärd har inte prövats tidigare och landskapsregeringen bedömer inte att det vore rimligt i det här fallet. Det skulle leda till att arbetsinkomstavdraget på Åland begränsas till att gälla endast för dem som betalar statsskatt, vilket inte vore önskvärt.

Det som gör växlingen mellan förvärvsinkomstavdraget och arbetsinkomstavdraget problematisk är att landskapets lagstiftningsprocess är avsevärt mycket långsammare än rikets samt att lagtinget bara fattar beslut om den ena delen av växlingen. Avskaffandet av förvärvsinkomstavdraget är i sig att betrakta som negativt för de skattskyldiga, vilket innebär att lagstiftningen inte bör vara retroaktiv. För att kunna tillämpas vid beskattningen för 2025 skulle lagändringen därför behöva träda i kraft senast vid ingången av nästa år. Ett ytterligare problem i det här sammanhanget är att landskapsregeringen först i slutet av september fick kännedom om de förväntade effekterna av det förslag till höjt arbetsinkomstavdrag som hade beretts i riket. Det har således inte funnits underlag för landskapsregeringen att i tid fatta beslut i den här frågan. Landskapsregeringen bedömer heller inte att den föreslagna ändringen kan kopplas till ett anslag i landskapets budget på ett sådant sätt att det skulle motivera ett ikraftträdande med stöd av 20 § 3 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland. Landskapsregeringen har därför övervägt att behålla förvärvsinkomstavdraget i kommunalbeskattningen. Det har dock visat sig att det beräknas leda till en skattesänkning på uppskattningsvis drygt 7 miljoner euro, vilket i sin tur skulle medföra en motsvarande sänkning av kommunernas skatteintäkter. Med hänsyn till det anser inte landskapsregeringen att det skulle vara försvarbart att hålla kvar förvärvsinkomstavdraget.

3. Landskapsregeringens förslag

3.1 Grundavdraget

Med syfte att stödja låg- och medelinkomsttagarna ekonomiskt föreslår landskapsregeringen att grundavdragets maxbelopp i kommunalbeskattningen indexjusteras på motsvarande sätt som avdraget i statsbeskattningen, det vill säga en höjning med 3,4 procent. Från och med skatteåret 2025 föreslås grundavdragets maxbelopp vara 3 825 euro. I förslaget har beaktats att lagtinget redan har fattat beslut om en höjning av maxbeloppet till 3 700 euro.

3.2 Förvärvsinkomstavdraget

Med hänvisning till de alternativ som beskrivs ovan föreslår landskapsregeringen att förvärvsinkomstavdraget avskaffas även vid kommunalbeskattningen på Åland, trots att lagstiftningen kommer att få en retroaktiv verkan.

Grundlagsutskottet har konstaterat[[6]](#footnote-6) att grundlagen inte innehåller något generellt förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Däremot anser utskottet att man utifrån allmänna rättsprinciper, såsom kraven på förutsebarhet och skälighet, ska undvika skattelagstiftning med retroaktiv verkan. Utskottet påpekar dock att det ändå i enskilda fall kan finnas särdrag som gör att det inte direkt är konstitutionsstridigt att anta retroaktiv skattelagstiftning. Vidare konstaterar utskottet att det inte går att jämställa retroaktiv skattelagstiftning med retroaktiv reglering av avtalsförhållanden mellan privatpersoner. Ändå innefattar även skattelagarna ett berättigande att förlita sig på att den lagstiftning som gäller väsentliga rättigheter och skyldigheter i fråga om skattskyldigheten är så pass konstant att frågor av denna typ inte kan regleras på ett sätt som orimligt skulle försvaga den skattskyldiges rättsliga ställning. Ekonomiska aktörer har enligt grundlagsutskottet rätt att förvänta sig sådan förutsebarhet i skattelagstiftningen att de i förväg i rimlig utsträckning kan uppskatta hur denna lagstiftning påverkar planeringen av verksamheten.

Landskapsregeringen har i flera tidigare lagförslag behandlat frågan om retroaktiv skattelagstiftning[[7]](#footnote-7). I dessa fall har det rört sig om beskattning av samfund och samfällda förmåner, och landskapsregeringen har också konstaterat att det i det sammanhanget är svårt att undvika retroaktivitet. Orsaken till det är landskapsregeringens målsättning att behålla den totala skattesatsen för de åländska företagen på samma nivå som i riket samtidigt som riksdagen vanligtvis fattar beslut om ändring av fördelningen av samfundsskatten mellan staten och kommunerna så sent som i december. De ändrade bestämmelserna träder sedan i kraft vid ingången av det aktuella skatteåret. Det här gör att det inte finns någon rimlig möjlighet att ändra landskapslagstiftningen så att den skulle hinna sättas i kraft från början av skatteåret. Det betyder att ändringar av kommunalskattesatserna för samfund och samfällda förmåner på Åland som regel får en retroaktiv verkan, oberoende av om de är till fördel eller till nackdel för de skattskyldiga. Högsta domstolen har dock godtagit de argument som framförts och konstaterat att lagstiftningen inte innebär att landskapet har överskridit sin lagstiftningsbehörighet[[8]](#footnote-8). Utgående från den praxis som utvecklats när det gäller lagstiftningen om skattesatserna för samfund och samfällda förmåner blir slutsatsen att dess retroaktiva verkan inte längre kan betraktas som särskilt problematisk.

I det nu föreliggande lagförslaget är det dock inte frågan samfundsbeskattning utan om avskaffande av ett avdrag i personbeskattningen. Omständigheterna bakom avskaffandet av förvärvsinkomstavdraget är dock liknande de som normalt gäller vid ändring av samfundsskattesatsen. Förvärvsinkomstavdraget ersätts i riket med en höjning av arbetsinkomstavdraget. Det sistnämnda är ett avdrag i statsbeskattningen och höjningen kommer att gälla även på Åland, utan att landskapsregeringen och lagtinget egentligen har någon möjlighet att påverka det. Riksdagens beslut kommer högst sannolikt att fattas i december och den ändrade lagstiftningen träder i kraft vid årsskiftet. Även om planerna på att ersätta förvärvsinkomstavdraget med ett höjt arbetsinkomstavdrag i och för sig har varit kända för landskapsregeringen, har man inte haft tillgång till information om de effekter som växlingen förväntas ha. I själva verket har det således inte funnits underlag för landskapsregeringen att i tid fatta ett väl underbyggt beslut angående avskaffandet av förvärvsinkomstavdraget i kommunalbeskattningen. Även om det hade funnits vore det riskabelt att föregå riksdagens beslut i frågan, det finns alltid en viss risk för att en politisk överenskommelse ändras i ett sent skede. I praktiken har det inte funnits någon rimlig möjlighet att ändra landskapslagstiftningen så att den skulle hinna träda i kraft vid ingången av skatteåret 2025.

En avgörande fråga i detta sammanhang är om den föreslagna lagändringen kan anses uppfylla kravet på förutsebarhet i skattelagstiftningen. Landskapsregeringen har i och för sig inte aviserat någon ändring av förvärvsinkomstavdraget, varken att det ska tas bort eller finnas kvar. Detta bör dock ses i ljuset av att regeringen i riket framförde sina planer under sommaren och att landskapsregeringen då inte tog ställning till dem. Sannolikheten för att detta har tolkats som att förvärvsinkomstavdraget skulle bibehållas i kommunalbeskattningen på Åland är inte stor. Därmed är inte heller sannolikheten särskilt stor för att det skulle ha skapats en förväntning om en skattesänkning av den storlek som skulle bli följden om den planerade höjningen av arbetsinkomstavdraget genomförs utan att förvärvsinkomstavdraget avskaffas. I det budgetförslag för 2025 som landskapsregeringen presenterat beskrivs också effekterna för de skattskyldiga utgående från att växlingen genomförs.

I det här sammanhanget är det också värt att nämna att Skatteförvaltningen redan från början i sin systemanpassning till växlingen mellan arbetsinkomstavdraget och förvärvsinkomstavdraget har utgått ifrån att det sistnämnda skulle avskaffas vid kommunalbeskattningen även på Åland. Detta utan att ha fått något besked i frågan från landskapsregeringen. I praktiken betyder det att avdraget i det här skedet inte kan omfattas av förskottsinnehållningen. Därmed skulle inte de skattskyldiga även om avdraget kvarstår i kommunalbeskattningen på Åland kunna dra nytta av det förrän i efterhand, det vill säga som skatteåterbäring under 2026. Ett ytterligare problem som uppstår i den situationen är att Skatteförvaltningen har en skyldighet enligt lag att inkludera förvärvsinkomstavdraget i förskottsinnehållningen. För att undvika det skulle det vara nödvändigt att lagstifta om ett undantag från kravet på motsvarighet enligt landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftningen om förskottsuppbörd. Även den lagstiftningen bör i så fall träda i kraft vid årsskiftet, vilket i praktiken inte heller är genomförbart.

Till detta kan tilläggas att även om den föreslagna ändringen av kommunalskattelagen inte kan träda i kraft innan skatteåret börjar kommer lagtinget högst sannolikt att hinna fatta beslut om ändringen före årsskiftet. Mot denna bakgrund anser landskapsregeringen att man ändå kan hävda att det föreslagna avskaffandet av förvärvsinkomstavdraget uppfyller kraven på förutsebarhet. Med beaktande av att detta i kombination med höjningen av arbetsinkomstavdraget trots allt sammantaget leder till en skattesänkning för åländska skattskyldiga, måste det också ses som en tillförlitlig bedömning att ändringen inte innebär att deras rättsliga ställning försvagas på ett orimligt sätt.

4. Förslagets konsekvenser

Förslaget har främst ekonomiska konsekvenser för kommunerna och för de skattskyldiga. Sett till de föreslagna åtgärderna i sig har avskaffandet av förvärvsinkomstavdraget negativa effekter för de skattskyldiga och positiva för kommunerna, medan höjningen av grundavdraget har negativa effekter för kommunerna och positiva för de skattskyldiga.

När det gäller effekterna av att förvärvsinkomstavdraget avskaffas måste de dock ses tillsammans med effekterna av att arbetsinkomstavdraget höjs, även om den sistnämnda åtgärden inte ingår i detta förslag. I tabellen nedan visas de uppskattade effekterna av växlingen mellan förvärvsinkomstavdraget och arbetsinkomstavdraget. Kalkylen är baserad på kommunernas skattesatser för 2024, om skattesatsen ändras till 2025 ändras också effekten.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Förvärvsinkomstavdraget ersätts med arbetsinkomstavdraget** | | | |
|  | **Förvärvsinkomstskatt till staten** | **Kapitalinkomstskatt** | **Kommunalskatt** |
| Brändö | -27 108 | -510 | 14 252 |
| Eckerö | -48 786 | -480 | 38 056 |
| Finström | -160 011 | -1 153 | 144 100 |
| Föglö | -22 290 | -127 | 17 394 |
| Geta | -19 454 | -41 | 9 636 |
| Hammarland | -94 128 | -846 | 58 146 |
| Jomala | -473 748 | -2 728 | 268 282 |
| Kumlinge | -17 767 | -152 | 12 543 |
| Kökar | -7 050 | -1 | 4 812 |
| Lemland | -154 037 | -644 | 99 611 |
| Lumparland | -21 770 | -41 | 17 354 |
| Mariehamn | -757 442 | -5 773 | 372 614 |
| Saltvik | -101 707 | -626 | 74 729 |
| Sottunga | -4 952 | -45 | 2 131 |
| Sund | -56 194 | -400 | 43 466 |
| Vårdö | -23 909 | -169 | 17 425 |
| ***ÅLAND*** | ***-1 990 353*** | ***-13 736*** | ***1 194 549*** |

*Källa: Finansministeriet*

Trots att kommunalskatten höjs med nästan 1,2 miljoner euro beräknas således växlingen sammantaget leda till en skattelättnad på drygt 800 000 euro skatteåret 2025 för skattskyldiga som har förvärvsinkomst. Det har inte funnits möjlighet att beräkna effekten på individnivå. I den tidigare nämnda propositionen anges dock att den genomsnittliga skattesänkningen uppskattas till 40 euro per år på Åland[[9]](#footnote-9). I propositionen redovisas också uppskattade effekter på olika inkomstnivåer, dessa avser dock hela landet och går inte att direkt applicera på Åland.

I tabellen nedan visas de beräknade effekterna av höjningen av grundavdragets maxbelopp från 3 600 euro till 3 825 euro. I beräkningen ingår således även effekten av den redan beslutade höjningen från 3 600 euro till 3 700 euro. Liksom i föregående tabell är kalkylen baserad på kommunalskattesatserna för 2024.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Grundavdragets maxbelopp höjs från 3 600 euro till 3 825 euro** | | | |
|  | **Förvärvsinkomstskatt till staten** | **Kapitalinkomstskatt** | **Kommunalskatt** |
| Brändö | -10 | 0 | -10 573 |
| Eckerö | -67 | 0 | -23 995 |
| Finström | -76 | 0 | -70 158 |
| Föglö | -28 | 0 | -13 601 |
| Geta | -31 | 0 | -13 238 |
| Hammarland | -75 | 0 | -39 958 |
| Jomala | -181 | 0 | -98 395 |
| Kumlinge | -22 | 0 | -9 213 |
| Kökar | -18 | 0 | -7 217 |
| Lemland | -70 | 0 | -43 036 |
| Lumparland | -6 | 0 | -9 981 |
| Mariehamn | -591 | -2 | -255 537 |
| Saltvik | -92 | 0 | -44 856 |
| Sottunga | -1 | 0 | -2 245 |
| Sund | -62 | 0 | -28 154 |
| Vårdö | -41 | 0 | -11 956 |
| ***ÅLAND*** | ***-1 372*** | ***-2*** | ***-682 113*** |

*Källa: Finansministeriet*

Även när det gäller höjningen av grundavdraget är det svårt att närmare uppskatta effekten på individnivå. Det beror dels på att det ännu inte finns några uppgifter om det verkliga utfallet av avdraget efter höjningen 2023, dels på att andra avdragsförändringar också påverkar grundavdraget. En schematisk kalkyl som inte beaktar förändringar av övriga avdrag visar att effekten av den nu föreslagna höjningen skulle medföra en genomsnittlig skattesänkning på uppskattningsvis 43 euro per år. Vad den slutliga effekten för den enskilde blir är dock beroende av vilka andra avdrag som görs och av kommunens inkomstskattesats. För den som har en nettoförvärvsinkomst efter alla andra avdrag från förvärvsinkomsten på drygt 45 000 euro har ändringen ingen effekt eftersom grundavdrag då inte beviljas.

Förslaget har i viss mån också ekonomiska effekter för landskapet. Den föreslagna höjningen av grundavdraget medför en höjning av kompensationen till kommunerna enligt landskapslagen (2023:12) om kompensation till kommunerna för förlust av skatteintäkter på grund av vissa avdrag. Redan i samband med lagförslaget om avskaffande av sjukdomskostnadsavdraget aviserade landskapsregeringen en ändring av den kompensationen. Ett separat lagförslag om ändringen är under beredning och kommer att lämnas till lagtinget så att det kan behandlas tillsammans med budgetförslaget för 2025.

Om man ser till de sammantagna ekonomiska effekterna av skatteförändringarna för 2025 är de dock negativa för landskapet. Enligt beräkningar som gjorts av finansministeriet leder förändringarna till att kommunalskatten på Åland totalt ökar med 46 485 euro medan statsskatten totalt minskar med 4 535 084 euro. I beräkningen ingår då effekterna av de föreslagna ändringarna både i detta förslag och i den proposition som behandlas i riksdagen samt effekterna av att sjukdomskostnadsavdraget avskaffas. För skattebetalarna betyder det en skattelättnad på närmare 4,5 miljoner euro medan det för landskapets del innebär att skatteavräkningen enligt 49 § i självstyrelselagen blir drygt 4,5 miljoner euro lägre.

Förslaget har inga organisatoriska effekter och bedöms inte heller ha några direkta konsekvenser för miljön, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för barn.

5. Förslagets beredning och ikraftträdande

Förslaget har beretts vid lagberedningen i samarbete med finansavdelningen. Med anledning av ärendets brådskande art har det inte skickats på någon remiss. Landskapsregeringen har dock tagit upp de föreslagna åtgärderna samt deras effekter till diskussion vid två kommunala samråd under hösten.

De föreslagna lagändringarna är avsedda att tillämpas från och med kommunalbeskattningen för skatteåret 2025. Enligt förslaget ska de således tillämpas retroaktivt från årets början. När det gäller höjningen av grundavdragets maxbelopp är förslaget till fördel för de skattskyldiga. I det fallet är retroaktiviteten därmed inte så problematisk, även om skattelagstiftning i regel inte bör vara retroaktiv. Förslaget om avskaffande av förvärvsinkomstavdraget är däremot i sig till nackdel för de skattskyldiga även om höjningen av arbetsinkomstavdraget ändå innebär att den sammantagna effekten blir en skattesänkning. Med hänvisning till resonemanget ovan i avsnitt 3.2 föreslår landskapsregeringen att den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft så snart som möjligt och tillämpas vid kommunalbeskattningen från och med skatteåret 2025.

Lagtext

Landskapsregeringen föreslår att följande lag antas.

L A N D S K A P S L A G  
om ändring av kommunalskattelagen för landskapet Åland

I enlighet med lagtingets beslut

**upphävs** 22 § kommunalskattelagen (2011:119) för landskapet samt

**ändras** lagens 23 § sådan den lyder i landskapslagen … som följer:

23 §

Grundavdrag

Om en skattskyldig fysisk person har en nettoförvärvsinkomst som efter de ovan nämnda avdragen inte överstiger 3 825 euro, ska detta inkomstbelopp dras av från nettoförvärvsinkomsten. Om nettoförvärvsinkomstens belopp efter de nämnda avdragen överstiger fullt grundavdrag, ska avdraget minskas med 8,4 procent av den överskjutande inkomsten.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

Denna lag träder i kraft den … och tillämpas från och med kommunalbeskattningen för skatteåret 2025.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 7 november 2024 | |
| L a n t r å d | Katrin Sjögren |
| Föredragande minister | Mats Perämaa |

Parallelltexter

* Parallelltexter till landskapsregeringens lagförslag nr 4/2024-2025

1. LTB 25/2023–2024 [↑](#footnote-ref-1)
2. Republikens presidents förordning (2020:88) om verkställandet av beskattningen på Åland för skatter som betalas till landskapet Åland och kommunerna på Åland [↑](#footnote-ref-2)
3. se 124 § 5 mom. inkomstskattelagen [↑](#footnote-ref-3)
4. RP 108/2024 [↑](#footnote-ref-4)
5. RP 108/2024, s. 43–47 [↑](#footnote-ref-5)
6. GrUU 1/2009 [↑](#footnote-ref-6)
7. Se till exempel FR 23/2008–2009, LF 10/2012–2013, LF 12/2019–2020 och LF 15/2020–2021 [↑](#footnote-ref-7)
8. Högsta domstolens utlåtande OH 2009/288 [↑](#footnote-ref-8)
9. Se RP 108/2024, s. 47 [↑](#footnote-ref-9)