

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 3 och 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av 3 och 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 50/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Merja Taipalus, finansministeriet
- överinspektör Ilkka Karjalainen, Skattestyrelsen
- ecklesiastikråd Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- sakkunnig Juha Mynttinen, Finlands Kommunförbund
- budgetchef Lauri A. Manninen, Helsingfors stad.

Finansministeriet har lämnat ett skriftligt utlåtande i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om skatteredovisning och inkomstskattelagen ändras.

Ändringen av lagen om skatteredovisning innebär att utdelningen av samfundsskatten till församlingarna höjs med 0,1 procentenheter från 1,7 % till 1,8 % av samfundsskatteinkomsterna och utdelningen till staten sänks från 78,55 % till 78,45 %.

I inkomstskattelagen och lagen om skatteredovisning föreslås ändringar motsvarande änd-

ringarna av utdelningen av samfundsskatt. Regeringen föreslår också att förskottsåterbärningar på andra skatter än samfundsskatter skall avdras i redovisningen för den månad då beskattningen slutförs. Lagen tillämpas första gången på redovisningar för skatteåret 2003.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2004 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Propositionen tar upp två separata sakfrågor, dels att församlingarna ska kompenseras för förluster av skatteintäkter och de konsekvenser detta får för utdelningen av samfundsskatten, dels tidpunkten för betalning av förskottsåterbäringar på andra skatter än samfundsskatter. Den sistnämnda frågan är mer teknisk till sin natur.

Kompensation till församlingarna för skatteintäktsbortfall. Efter en lång rad ändringar permanentades utdelningen av samfundsskatten i lag 2002 (lag 1163/2002 — RP 123/2003 rd) och tillämpades i sin nya permanentade form för första gången 2003. Den nu föreslagna höjningen av församlingarnas utdelning med 0,1 procentenheter är ett fristående förslag som avser att lindra församlingarnas skatteintäktsförluster till följd av föreslagna ändringar i inkomstskattelagen.

Enligt utredning till utskottet täcker den föreslagna höjningen ca 23 procent av den skatteintäktsförlust på totalt 22 miljoner euro som församlingarna beräknas gå miste om. Kyrkostyrelsen framhåller att en full kompensation skulle kräva att församlingarnas utdelning höjs med 2,12 procentenheter.

Utskottet tog upp frågan om församlingarnas ställning när det i våras behandlade en proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen (FiUB 6/2003 rd — RP 10/2003 rd). Utskottet ansåg att församlingarna och kommunerna ska behandlas på lika villkor och att effekterna av ändringarna i skattesatserna bör bli neutrala för församlingarnas ekonomi.

Regeringsprogrammet utgår från att kommunerna ska få full kompensation för skatteintäktsbortfallet. Församlingarna däremot är beroende av särskilda beslut. Regeringen har också kommit överens i sitt program att samfundsskatten ska tas upp som en av frågorna i en övergripande bedömning av kommunernas finansierings- och statsandelssystem.

Utskottet välkomnar förslaget att församlingarna ska få kompensation för konsekvenserna av ändringarna i skattesatserna. Det finns dock all anledning att diskutera församlingarnas ställning när beslut fattas om omläggningar i kommunernas finansierings- och statsandelssystem.

Tidpunkten för betalning av förskottsåterbäringar på andra skatter än samfundsskatter. Regeringen föreslår att nuvarande redovisningspraxis ska permanentas i lag, eftersom det i fråga om personbeskattningen inte finns några möjligheter att övergå till ett graderat färdigställande av beskattningen inom de närmaste åren.

Propositionen är motiverad, menar utskottet och instämmer i Kommunförbundets standpunkt att redovisningspraxis bör ses över när bestämmelserna om när beskattningen ska vara klar i sinom tid revideras.

Kommunernas ställning. Utskottet har i sammanhanget också i någon mån diskuterat vilken betydelse samfundsskatten har för den kommunala ekonomin och de enskilda kommunerna. Utskottet har alldeles särskilt hört Helsingfors stad, där det finansiella läget försämrats avsevärt i och med de senaste årens ändringar i utdelningen av samfundsskatten.

Enligt information till utskottet tillsatte inrikesministeriet den 1 juni 2003 en styrgrupp och en förberedande arbetsgrupp för att utreda en omläggning av kommunernas finansierings- och statsandelssystem. I det sammanhanget klarläggs också Helsingfors stads ställning.

Det utredningsarbete som satts igång är enligt utskottets mening motiverat och nödvändigt. Utskottet vill också understryka det grundlagsutskottet sagt, nämligen att den grundlagsfästa självstyrelsen för kommunens invånare är skyddad i *varje* kommun. I ett grundlagsperspektiv räcker det inte med att frågan analyseras med hänsyn till hela den statliga och kommunala sektorn (GrUU 41/2002 rd). En annan enligt utskottet viktig aspekt är också att man ska se till att kommunerna ges möjligheter att klara av sina

uppgifter när man genom lag påför kommunerna nya uppgifter och förpliktelser (GrUB 25/1994 rd).

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 7 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Eva Biaudet /sv
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent

Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Bjarne Kallis /kd.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1

Motivering

Under hela regeringen Lipponen II gick den kommunala ekonomin på plus och det sista bokslutet visade ett överskott på inte mindre än en miljard euro. Den sista budgeten 2003 förbättrade kommunernas finansiella läge med 128 miljoner euro netto medan motsvarande belopp ett år tidigare var 304 miljoner euro (indexförhöjningar inkluderade). Kommunernas statsandelar ökar t.o.m. snabbare än nationalprodukten.

Den nya regeringen Vanhanen (Jäätteenmäki) hade att välja mellan å ena sidan att satsa på tjänster och bättre villkor för de värst utsatta och å andra sidan att gå in för stora extra skattelättnader. Regeringen Vanhanen stannade för det senare alternativet.

De första extra skattelättnaderna genomfördes redan den 1 juli i år och nya inflationsöverskridande lättnader föreslås för 2004.

Regeringen går in för att minska kommunernas skatteinkomster genom att höja förvärvsinkomststaxeringen i kommunalbeskattningen. Merparten av den föreslagna höjningen av statsandelarna går följaktligen i praktiken åt till att uppväga förlusten av skatteintäkter medan bara en minimal del kan användas för att betala för de höjda kostnaderna. Lindringar görs i den statliga inkomstskatten, rejält mer än vad inflationen skulle kräva, samtidigt som rambeslutet, utgiftsregeln och stipulerade underskottsgränser begränsar utgifterna. Slutresultatet blir att statsandelarna inte räcker till för att täcka de höjda kostnaderna för att inte tala om att de skulle ge kommunerna möjligheter att finansiera sin nuvarande service och den finansieringsandel som krävs för den nya vårdgarantin.

Centerns och Socialdemokraternas gemensamma regering, regeringen Vanhanen, har som sitt första åtagande lyckats få den kommunala ekonomin ur balans. I år kommer årsbidraget att sjunka drastiskt med nästan en miljard euro (från 2,3 till 1,4 miljarder). Under perioden 2003—2007 kommer kommunernas årsbidrag inte att

föreslå för de beräknade nettoinvesteringarna på ca 1,8 miljarder euro för att inte tala om finansieringen av avskrivningarna på handläggningstillgångar. Den kommunala ekonomin förutspås uppvisa ett underskott på 210—330 miljoner euro årligen under hela regeringsperioden. Under ramperioden ackumuleras ett underskott på sammanlagt 1,1 miljarder euro.

Vänsterförbundet vill fokusera på servicen och anser därför det skäl att avstå från skattelättnader som är större än inflationen. Dessutom vill Vänsterförbundet förbättra kommunernas möjligheter att tillhandahålla sina invånare de välfärdstjänster de behöver i sitt dagliga liv och föreslår i detta syfte höjda statsandelar och en höjning av kommunernas utdelning av samfundsskatten med en procentenhet som tas från statens utdelning. Om kommunernas utdelning höjs med en procentenhet ökar kommunernas intäkter från samfundsskatten med ungefär 50 miljoner euro på årsnivå. Vi föreslår en ändring av lagen om skatteredovisning på denna punkt.

Förslaget

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

*att lagförslag 1 i utskottets betänkande i övrigt godkänns utan ändringar men 12 § 1 mom. med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar.

Reservationens ändringsförslag

12 §

Skattetagargruppernas utdelning

Samfundsskatten fördelas så att statens utdelning är 77,45 procent, kommunernas utdelning 20,75 procent och församlingarnas utdelning

1,80 procent. De evangelisk-lutherska församlingarnas samfundsskatt är 99,92 procent och de ortodoxa församlingarnas samfundsskatt 0,08 procent av församlingarnas samfundsskatt.

(2 mom. som i FiUB)

Helsingfors den 7 november 2003

Iivo Polvi /vänst
Kari Uotila /vänst

RESERVATION 2

Motivering

Trots höjda statsandelar och kompensationer i fråga om kommunalbeskattningen stramar budgetpropositionen för 2004 åt den kommunala ekonomin. Regeringen har klart och tydligt slagit in på en ny linje när det gäller kommunalpolitiken om man betänker att budgetarna från 2000—2003 helt klart innebar ett positivt nettotillskott för kommunerna. Kommunernas försämrade finansiella läge påverkar direkt kommunernas möjligheter att tillhandahålla sina invånare högkvalitativa tjänster.

De senaste årens reformer har lett till att den andel av samfundsskatten som tillfaller kommunerna har minskat. Samtidigt har vissa kommuner missgynnats av de ändringar i fördelningsnyckeln för samfundsskatten som gjordes som ett led i insatserna 2001 för att stabilisera den kommunala ekonomin.

I och med att kommunerna fått det sämre ekonomiskt, måste deras andel av samfundsskatten återställas till nivån före omläggningarna. Syftet är att få kommunerna att bedriva en aktiv närings- och sysselsättningspolitik och därigenom stärka sin egen inkomstbas. Tack vare utjämningsystemet gagnar detta också kommuner med blygsammare intäkter från samfundsskatten.

Kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna kunde under denna valperiod igen höjas från nuvarande 19,75 till 23,2 %. Höjningen kunde inledas redan i budgeten för 2004 genom

att kommunernas andel hissas upp till 20,75 %. Ändringen leder till att statens andel av samfundsskatteintäkterna minskar med ca 50 miljoner euro.

Förslaget

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

*att lagförslag 1 i utskottets betänkande i övrigt godkänns utan ändringar men 12 § 1 mom. med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar.

Reservationens ändringsförslag

12 §

Skattetagargruppernas utdelning

Samfundsskatten fördelas så att statens utdelning är 77,45 procent, kommunernas utdelning 20,75 procent och församlingarnas utdelning 1,80 procent. De evangelisk-lutherska församlingarnas samfundsskatt är 99,92 procent och de ortodoxa församlingarnas samfundsskatt 0,08 procent av församlingarnas samfundsskatt.

(2 mom. som i FiUB)

Helsingfors den 7 november 2003

Jyri Häkämies /saml
Jari Koskinen /saml

Pekka Kuosmanen /saml
Irja Tulonen /saml

RESERVATION 3

Motivering

Gröna riksdagsgruppen tillstår att regeringen Lipponen II, där också vi var med, begick ett fel när utdelningen av samfundsskatten till kommunerna sänktes. När utdelningen av samfundsskatten samtidigt över lag sjönk var effekten helt enkelt förödande för en del kommuner. På tre år har Helsingfors stad gått miste om sammanlagt 500 miljoner euro, varav ungefär två tredjedelar beror på den ändrade utdelningen av samfundsskatten. Det är en mer drastisk sänkning av inkomsterna än förlusterna under den ekonomiska krisen i början på 1900-talet. Det är regeringen Vanhanen som har makt att besluta om felet ska rättas till eller inte. Det löftet gav både Centerordföranden och toppolitikerna inom SDP inför valet. Nu säger finansminister Kalliomäki att samfundsskatten är en alltför konjunkturkänslig inkomstkälla för kommunerna. I själva verket är det de statliga åtgärderna som har rört om i den kommunala politiken mycket mer drastiskt och oberäkneligt än konjunkturerna. Dessutom är samfundsskatten det enda incitamentet för kommunerna att själva aktivt försöka få nya arbetstillfällen. I ett läge då hela landet behöver nya arbetstillfällen borde staten förstå att hålla fast vid en sådan morot.

De senaste ändringarna i utdelningen av samfundsskatten har haft mycket stora konsekvenser framför allt för Helsingfors stads ekonomi. Med sina ensidiga beslut har staten lagt beslag på en allt större andel av samfundsskatten, alltså naggat kommunernas andel i kanterna. Samtidigt har utdelningen mellan kommunerna ändrats till Helsingfors stads nackdel. Detta gäller framför allt reformerna 2002. De var helt enkelt allt för tunga för Helsingfors. Återbäringen på moms återkrävs inte längre, men beloppen tas i stället huvudsakligen från samfundsskatten. Dessutom har den så kallade takregeln för utjämning av skatteinkomster i samband med statsandelarna till kommunerna slopats. Det i sin tur har resulterat i att Helsingfors får så små statsande-

lar att staden i stället betalar till staten. Trots mycket kraftfulla åtgärder för att balansera upp ekonomin skjuter stadens lånestock i höjden. Inkomsterna hotar att för lång tid framöver vara mindre än utgifterna. De aktuella bedömningarna om underskottet talar om nästan fyra skatteören.

I framtiden kommer Helsingfors att behöva större inkomster för att klara av den basala servicen. I ett längre perspektiv har företagen och organisationerna stått för i snitt 20 procent av skatteinkomsterna i Helsingfors. Utdelningen av samfundsskatten måste höjas för alla kommuner till en nivå som garanterar Helsingfors stad så stora intäkter från samfundsskatten att de motsvarar det långsiktiga genomsnittet minskat med den ekonomiska nyttan av det slojade återkravet av momsen. Det betyder att utdelningen av samfundsskatten till kommunerna måste höjas till cirka 30 procent. I det trängda statsfinansiella läget är det en omöjlig ekvation och höjningarna måste därför slås ut över flera år. Utdelningen för 2004 bör höjas med en procentenhet till 20,75 procent.

Nästa år uppvisar den kommunala ekonomin ett underskott över hela linjen, och så kommer läget att förbli resten av regeringsperioden, om man får tro tidens tecken. Kommunerna måste kunna ta in skatter för att finansiera sin basala service. Därför är det viktigt att samfundsskatten fortfarande är en kommunal skatt.

I år har den kommunala ekonomin försämrats drastiskt. Sämre årsbidrag har varit ett typiskt drag för de stora städerna, där den ekonomiska utvecklingen började peka nedåt redan i fjol. Försämringen berodde delvis på det dåliga ekonomiska läget, men också på åtgärderna från statens sida, som sattes in mot kommuner med stark ekonomi. Samfundsskatten är ett viktigt instrument för finansieringen av den kommunala servicen. Dessutom är den en morot för kommunerna i näringspolitiken och den tillhörande planläggningspolitiken.

Om samfundsskatten slopas blir osäkerheten i den kommunala politiken ännu större. De täta ändringarna av skattekriterierna och statsandelarna, men också de nya reformerna av tjänstestrukturen med sina dunkla kostnadseffekter har redan länge satt käppar i hjulet för den ekonomiska planeringen i kommunerna.

De nuvarande reglerna för utdelningen är ett bra instrument för utjämning av konjunkturfluktuationerna på grund av samfundsskatten. Kommunernas utdelning kan nu förutses mycket bättre än tidigare. Dessutom har kommunerna ekonomiska och bokföringsmässiga instrument för att balansera upp fluktuationer i inkomsterna från samfundsskatten. Det finns alltså inget fog för finansministeriets viktigaste kriterium för att skära i kommunernas rätt till utdelning från samfundsskatten.

En arbetsgrupp inom inrikesministeriet har utarbetat en modell som ersätter utdelningen av samfundsskatten till kommunerna med höjda statsandelar och ändrade utjämningsgränser. Byteshandeln förefaller neutral när uträkningarna görs på den nuvarande inkomsten från samfundsskatten, som är rekordlåg och ligger på bara en miljard euro. Om kommunerna går med på byteshandeln i det rådande konjunkturläget kommer de att drabbas av bakslag i framtiden.

Helsingfors den 7 november 2003

Anni Sinnemäki /gröna

Förslag

Med hänvisning till det ovanstående föreslår vi

*att det första lagförslaget i betänkande i övrigt godkänns utan ändringar utom 12 § 1 mom. med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar.

Reservationens ändringsförslag

12 §

Skattetagargruppernas utdelning

Samfundsskatten fördelas så att statens utdelning är 77,45 procent, kommunernas utdelning 20,75 procent och församlingarnas utdelning 1,80 procent. De evangelisk-lutherska församlingarnas samfundsskatt är 99,92 procent och de ortodoxa församlingarnas samfundsskatt 0,08 procent av församlingarnas samfundsskatt.

(2 mom. som i FiUB)

RESERVATION 4

Motivering

Genom propositionen med förslag till ändring av 12 § lagen om skatteredovisning (RP 50/2003 rd) vill regeringen kompensera kommunerna och församlingarna för inkomstkattesänkningarna på grund av framför allt det höjda avdraget för förvärvsinkomster. Inkomstförlusterna för kommunerna kompenseras genom högre statsandelar. Däremot kan samma metod inte tillämpas på församlingarna utan det enklaste sättet att kompensera dem är att ändra utdelningen av samfundsskatten.

Propositionen ska kompensera församlingarna för deras inkomstbortfall på ungefär 22 miljoner euro. Regeringen föreslår en höjning av församlingarnas utdelning med 0,1 procentenhet, vilket täcker bara 5 miljoner euro av hela förlusten på 22 miljoner euro. För att församlingarna ska få ersättning för sina förluster måste utdelningen höjas med 0,4 procentenheter.

Samfundsskatter spelar en mycket stor roll för både kommunerna och församlingarna. De senaste åren har utdelningen ändrats till statens fördel. Det är delvis därför som kommunerna har råkat i ekonomiskt trångmål. Ändringen har slagit extra hårt mot kommuner med relativt omfattande företagsverksamhet. Sänkningen av utdelningen i fjol hade stora konsekvenser bland annat för ekonomin i Helsingors stad.

I sitt alternativa budgetförslag har kristdemokraterna ett eget förslag till utdelning av samfundsskatten. Vårt förslag ger kommunerna bätt-

re villkor och deras andel av samfundsskatten ökar med 30 miljoner euro. Det resultatet får man om utdelningen till kommunerna höjs med 0,6 procentenheter på bekostnad av staten.

Förslaget

Med hänvisning till det ovanstående föreslår vi

*att det första lagförslaget i betänkandet i övrigt godkänns utom att 12 § 1 mom. godkänns med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar.

Reservationens ändringsförslag

12 §

Skattetagargruppernas utdelning

Samfundsskatten fördelas så att statens utdelning är 77,55 procent, kommunernas utdelning 20,35 procent och församlingarnas utdelning 2,1 procent. De evangelisk-lutherska församlingarnas samfundsskatt är 99,92 procent och de ortodoxa församlingarnas samfundsskatt 0,08 procent av församlingarnas samfundsskatt.

(2 mom. som i FiUB)

Helsingfors den 7 november 2003

Bjarne Kallis /kd