

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2002 rd

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

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 123/2002 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tuomas Pöysti, finansministeriet

- enhetschef Kari Prättälä och skattejurist Tarja Tarkiainen, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Kai Kalima
- professor Arvo Myllymäki
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Aimo Rynänen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kari S. Tikka
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en sådan ändring i lagen om skatteredovisning att statens utdelning av samfundsskatten är 78,55 %, kommunernas 19,75 % och församlingarnas 1,70 %. Utdelningarna tillämpas från skatteåret 2003. Det innebär att statens andel av samfundsskatteinkomsterna stiger med 3,47 procentenheter mot skatteåret 2002 och analogt att kommunernas andel minskar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003. De föreslagna lagarna avses träda i kraft i början av 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen nämns att samfund i och med reformen av kapi-

talbeskattningen 1992 började beskattas med en enhetlig skattesats och att den separata kommunalbeskattningen av samfund slopades. Sedan dess har samfundsbeskattningen inte längre ingått i den kommunala beskattningsrätten utan kommunerna har i det avseendet varit skatteta-gare. Förslaget till ändring av utdelningen är ett led i de åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin som genomförts sedan början av 2002. Vad gäller relationen mellan staten och kommunerna är reformen kostnadsneutral. Av dessa orsaker anser regeringen att den föreslagna lagen inte står i strid med 121 § 3 mom. i

grundlagen och att den kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommunernas beskattningsrätt

Reformen av kapital- och företagsinkomstbeskattningen, dvs. samfundsskatteformen, genomfördes med lagar som stiftades 1992 och som tillämpades första gången i beskattningen för 1993. Före det hade kommunerna rätt att ta ut kommunalskatt på kapitalinkomster och samfundens inkomster. I denna inkomstbeskattning var det kommunerna som bestämde uttaxeringen per skatteöre, men i övrigt bestämdes grunderna för den kommunala inkomstbeskattningen genom lag. Efter samfundsskatteformen har den del av kommunalbeskattningen som kommunerna bestämt inte längre varit direkt inriktad på vare sig samfundens inkomster eller kapitalinkomsterna, utan för dessa inkomster betalas skatt till staten enligt en enhetlig, lagstadgad samfundsskattesats. Men enligt lag är kommunerna samfundsskattetagare vid sidan av staten och församlingarna. I propositionen föreslås att dessa skattetagares utdelning ändras räknat från början av 2003.

Enligt 121 § 3 mom. i grundlagen har kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

Kommunernas beskattningsrätt har av hävd ansetts höra till de viktigaste specifika dragen i den kommunala självstyrelsen. I samband med att den nya grundlagen stiftades påpekade utskottet visserligen att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och ansåg att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mera ingående om kommunernas beskattningsrätt (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I).

Utskottet har den uppfattningen att det i princip klart hör till området för lagstiftningen att lagstifta om skatter. Detta gäller regleringen av

de olika elementen i skattebördan, som skatteunderlaget, medräknat skattesatsens eventuella progression och skattelättnader samt regleringen av beskattningsförfarandet. Lagstiftaren skall svara för den allmänna utvecklingen av skattesystemet, som beslut om att införa nya beskattningsobjekt och avstå från gamla, kombinera skatter, ändra positioner och skärpa beskattningen. I vissa fall måste lagstiftaren också anpassa beskattningen till de krav som den internationella utvecklingen och ett allt mera internationellt näringsliv reser. Å andra sidan begränsas lagstiftarens befogenhet i vissa fall till exempel av de grundläggande- och rättigheterna och den kommunala självstyrelsen.

I ett sådant upplägg kan den kommunala beskattningen inte vara helt självständig och totalt separerad från andra faktorer. Av detta följer också att det system som vid en viss tidpunkt tillämpats i den kommunala beskattningen eller skatteavkastningen av detta system inte i sig kan åtnjuta grundlagsskydd genom att kommunens beskattningsrätt räknas till den kommunala självstyrelsen. Som ett konkret exempel kan nämnas att beskattningen av rörelseinkomst enligt prövning slopades i kommunalbeskattningen i början av 1990-talet¹. Och att det faktum att fastighetsskattelagen stiftades samma år som samfundsskatteformen genomfördes innebar en enhetlig kommunal fastighetsskatt i stället för den tidigare omfångsbeskattningen av fastigheter, beskattningen av bostadsinkomst och gatavgiften.

Den i grundlagen tryggade kommunala beskattningsrätten innebär således i centrala delar att beskattningsrätten bör spela en reell roll för

¹ Regeringens proposition om detta behandlades i grundlagsutskottet, men utskottet tog inte alls upp frågan om kommunernas beskattningsrätt (GrUU 14/1990 rd).

kommunernas möjligheter att självständigt fatta beslut om sin ekonomi. Sett ur denna synvinkel uppfyller åtminstone det nuvarande systemet kravet på kommunalbeskattningsrätt i grundlagen. Att kommunernas beskattningsrätt är skyddad som en del av den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen inverkar således inte i sig på behandlingsordningen för lagförslagen. Men propositionen kräver också en mera generell bedömning med tanke på den kommunala självstyrelsen.

Den kommunala självstyrelsen i ett generellt perspektiv

I propositionen föreslås att utdelningen av samfundsskatten skall ändras på ett sätt som är ofördelaktigt för kommunerna. Utifrån propositionen minskar kommunernas utdelning till 19,75 %, vilket betyder en förändring på 3,47 procentenheter i statens och kommunernas utdelning jämfört med i år. När samfundsskatteformen genomfördes var kommunernas andel 44,80 %. På grund av propositionen kommer kommunernas samfundsskatteinkomster att minska med 187 miljoner euro på årsnivå och kassamedlen under 2003 med 160 miljoner euro jämfört med i år. Saken är betydelsefull med tanke på de principer med den kommunala självstyrelsen att kommunerna själv bör kunna besluta om uppgifter som de åtagit sig med stöd av självstyrelsen och att de bör ha möjlighet att självständigt fatta beslut om sin ekonomi (RP 1/1998 rd, s. 176).

Den föreslagna ändringen motiveras för det första med att återindrivningen av kommunernas momsåterbäringar slopas. För det andra eftersträvas kostnadsneutralitet med ändringarna i enskilda kommuners utdelning till den del som kommunernas skatteinkomster påverkar skatteinkomstutjämnarna i statsandelarna. Den tredje faktorn är sänkningen av den kommunala arbetsgivarens folkpensionsavgifter. De föreslagna ändringarna i utdelningen består av det samlade beloppet av de kalkylerade ändringarna på grund av alla dessa faktorer tillsammans.

Samfundsskatten är bara en faktor i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. Kommunernas skatteinkomster 2001 utgjor-

des av 79 % kommunalskatt, 17 % samfundsskatt och 4 % fastighetsskatt. Jämfört med 1993 var kommunernas intäkter av samfundsskatten många gånger högre än 2000. Därefter har intäkterna minskat påtagligt. Å andra sidan har fastighetsskatteintäkterna gått upp i jämn takt. Nästa år beräknas de utgöra omkring 2/3 av samfundsskatteintäkterna. Dessa skatteinkomster inverkar på kommunernas statsandel i form av antingen utjämningsstillägg eller utjämningsavdrag. — Med tanke på de ekonomiska relationerna är det desutom värt att notera att kommunerna i slutet av 1990-talet befriades från finansieringen av folkpensionernas tilläggsdelar och boendestödet för äldre. Dessa åtgärder har ökat kommunernas ekonomiska självständighet under det finansiella året med ett ungefärt lika stort belopp som de nuvarande fastighetsskatteintäkterna. Statsandelarnas minskade roll i kommunernas omkostnadshushållning har verkat i motsatt riktning.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlade grundlagsutskottet frågan om kommunernas möjligheter att klara av sina uppgifter (GrUB 25/1994 rd, s. 3/II). Utskottet konstaterade att det skall föreskrivas i lag om eventuella nya uppgifter och förpliktelser som reformen medför för kommunerna. I det sammanhanget bör det också ses till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av sina uppgifter. Staten kan inte fransäga sig ansvaret för någon rättighet bara genom att i en lag flytta över uppgifter som anknyter till rättigheten på kommunerna. Vidare framhöll utskottet att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna således inte i sig kan bestämma hur kostnaderna skall fördelas mellan staten och kommunerna. — Dessa synpunkter är särskilt viktiga med tanke på de sociala och kulturella rättigheterna. Till den del som kommunerna har sådana uppgifter skall de ge dem ett visst företräde på grund av deras samband med grundlagen.

Propositionen lyfter fram kostnadsneutraliteten i statens och kommunernas utdelning av samfundsskatten, vilket är problematiskt med tanke på den grundlagsfästa kommunala själv-

styrelsen, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. I ett grundlagsperspektiv räcker det inte med att frågan analyseras med hänsyn till hela den statliga och kommunala sektorn.

Enligt utredningar till utskottet kommer försämringen i kommunernas föreslagna nya utdelning i kombination med vissa andra tidigare åtgärder att bli mycket påtaglig för en del kommuner. Den största konstitutionella konsekvensen av detta gäller kommunernas möjligheter att klara av deras lagfästa uppgifter visavi de sociala och kulturella rättigheterna. I princip kan kommunerna reagera på ändringar i lagstiftningen genom att höja kommunalskattesatsen, men detta står inte i samklang med vare sig ovan nämnda syfte med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna eller i längden med den kommunala självstyrelsen.

Utskottet har den uppfattningen att riksdagen bör avkräva regeringen en utredning om enskilda kommuners ekonomiska möjligheter att klara av sina lagfästa åtaganden när det gäller invånarnas sociala och kulturella rättigheter. Vidare bör utredningen innehålla en bedömning av den sociala självstyrelsen och tillgången till rättsliga medel i kommunen i det fall att kommunen anser att den saknar de faktiska möjligheter att klara av uppgifterna som avses i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 24 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Saara Karhu /sd
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.