

**FINSK ØKONOMISK
NASJONALRAPPORT**

Beskattningsbar inkomst år 2002, €/inv

enligt den kommunalskatt som skall betalas

Hela landet:

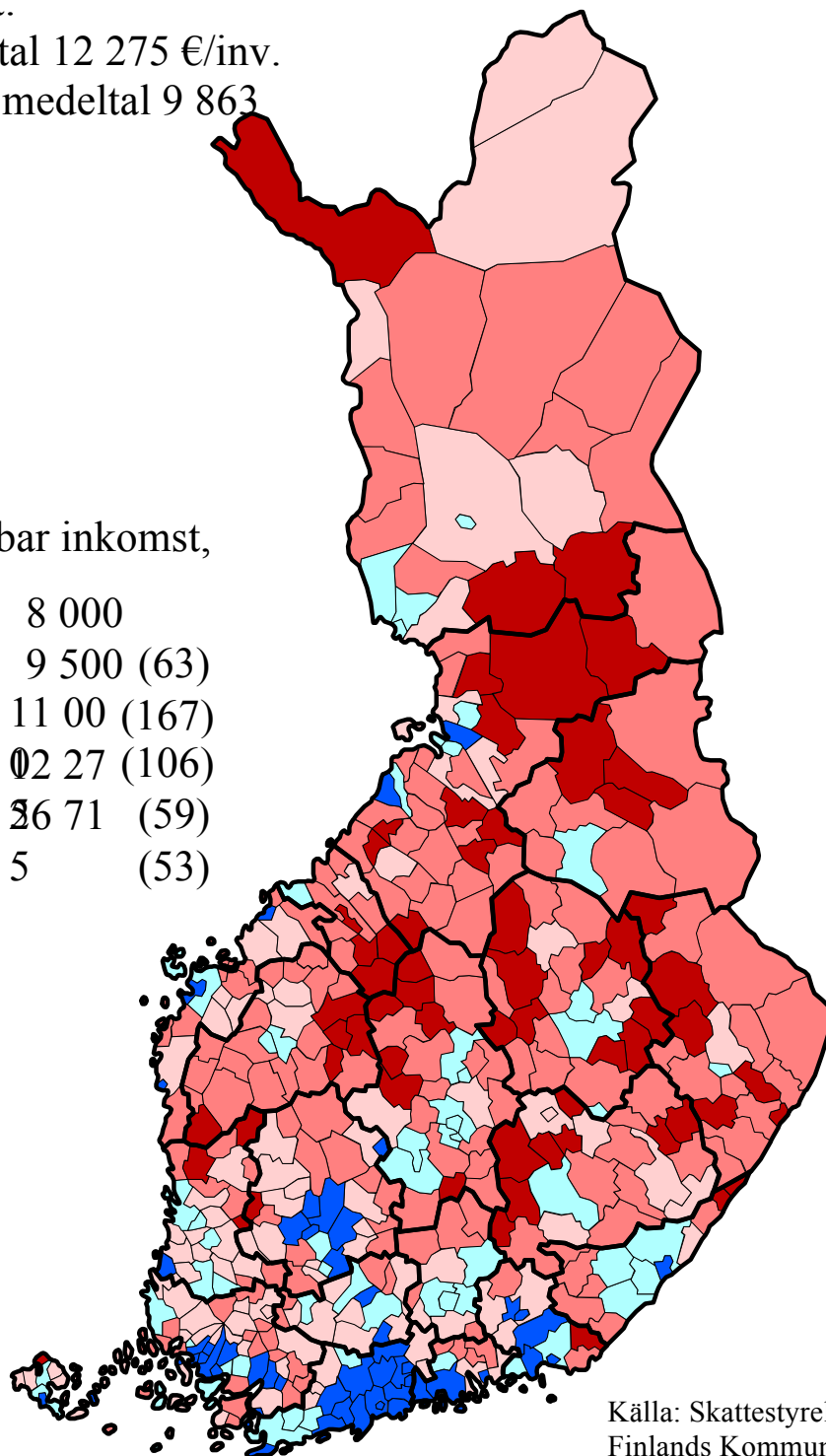
vägt medeltal 12 275 €/inv.

aritmetiskt medeltal 9 863

€/inv.

Beskattningsbar inkomst,
€/inv.

■	6 23	8 000
■	8 00 - 9 500	(63)
■	9 50 - 11 00	(167)
■	11 00 - 12 27	(106)
■	12 27 - 16 71	(59)
■	16 71 - 26 71	(53)



Källa: Skattestyrelsen 29.10.2003

Finlands Kommunförbund/hp

3.11.2003
Grundkarta - Genimap

Oy

Mikael Enberg
Utvecklingschef
Finlands Kommunförbund

KOMMUNAL BESKATTNING I FINLAND

I Finland finns 444 kommuner. Antalet minskar något år för år till följd av kommunsammanslagningar. Kommunerna uppbär inkomstskatt av kommuninvånarna, erhåller en del av den skatt de samfund (bolag och andelslag) som verkar på orten betalar och uppbär fastighetsskatt för de fastigheter som finns i kommunen. Skatterna är den största enskilda inkomstposten - cirka hälften av kommunernas totala inkomster.

Viktigast ur ekonomisk synpunkt är den kommunala inkomstskatten som år 2003 inbringade knappt 12 miljarder euro, samfundsskatten inbringade samma år 1 miljard euro och fastighetsskatten något mindre.

Kommunernas skatteinkomster år 2003

	Milj. euro	Andel
Kommunalskatt	11 840	87,7 %
Samfundsskatt	999	7,4 %
Fastighetsskatt	661	4,9 %
Sammanlagt	13 499	100,0 %

Skatteinkomsterna används som allmän täckning för kommunernas utgifter för basservice – dvs. hälso-, och sjukvård, socialvård och skolor och utbildning – samt för kommunernas tekniska service, myndighetsutgifter och förvaltning.

De olika skatteslagen har inte ”adress”, så att någon viss typ av skatteinkomster skulle vara bundna till utgifter för något visst ändamål.

Alla skattebetalare invånarna, företagen och de som äger fastigheter i kommunen drar direkt eller indirekt nytta av kommunens service.

Kommunalskatten och fastighetsskatten uppbärs enligt av kommunen fastställda skattesatser (procenter) av invånarnas beskattningsbara inkomster och procenter av fastigheternas beskattningsvärden. Kommunens andel av samfundsskatten bestäms på basis av faktorer som kommunen inte själv direkt kan påverka.

Skatteinkomsternas andel av kommunens totala inkomster varierar så också skatternas inbördes betydelse. År 2002 motsvarade kommunalskatten 58-97 procent

av skatteinkomsterna, samfundsskatten 1-39 procent och fastighetsskatten 1-28 procent av de totala skatteinkomsterna i en kommun.

Fastighetsskatten är den mest stabila skatten. Skattebasen dvs., fastigheternas beskattningsvärden förändras långsamt och fastigheterna flyttar inte. Kommunalskattens skattebas varierar över tiden i takt med kommunens invånarantal, inkomstnivån och de avdrag i beskattningen som fastställs på riksnivå. På senare år har ojämn utveckling av förvärvs- och kapitalinkomsterna åstadkommit ”rytmstörningar” i utbetalningarna av skatter till kommunerna som gjort bilden av skatteinkomsternas utveckling diffus. Samfundsskatten varierar mest över tiden. Under de senaste åren har kommunernas inkomster av samfundsskatten fluktuerat på grund av att skattens belopp varierat med konjunkturen, till följd av att staten sänkt kommunernas andel av skatten, för att sätta till fördela skatten mellan kommunerna reformerats och på grund av variationer i de skatter företag som har verksamhet på orten betalar.

Olikheter i skatteinkomster mellan kommunerna och över tiden utjämnas delvis av systemet med utjämning av statsandelar på basis av skatteinkomster.

Nuvarande skattesystem infördes i huvudsak vid en stor skattereform år 1993. Då gjordes en klar uppdelning av beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster. Samtidigt infördes samfundsbeskattningen och fastighetsskatten. Utjämningen av statsandelar på basis av skatteinkomster infördes år 1996.

De sammanräknade kommunala skatterna har också i ett längre tidsperspektiv utgjort en förvånansvärt stabil andel om 9-10 procent av landets bruttonationalprodukt.

Kommunalskatten

Den kommunala inkomstskatten omfattar samma förvärvsinkomster som den statliga inkomstbeskattningen. Därutöver beskattar staten kapitalinkomster. Kommunalskatten fastställs enligt en fast skattesats per kommun, den statliga inkomstskatten enligt en progressiv skatteskala och skatten på kapitalinkomst enligt en fast skatteprocent.

De egentliga förvärvsinkomsterna är till största del löner. De inkomster av näringsverksamhet och jord- och skogsbruk som beskattas som förvärvsinkomster motsvarade tillsammans ca 8 procent av lönesumman år 2002.

FÖRVÄRVINKOMSTER i inkomstbeskattningen år 2002

	Milj.euro	Andel
Löner	54 657	69,4 %
Inkomst av näringsverksamhet	3 341	4,2 %
Inkomst av jord och skogsbruk	1 112	1,4 %
Pensioner	15 579	19,8 %
Arbetslöshetsskydd	2 354	3,0 %
Övriga sociala förmåner	1 698	2,2 %
SAMMANLAGT	78 741	100,0 %

Pensioner, arbetslöshetsersättningar och en del övriga sociala förmåner beskattas också som förvärvsinkomster. Inkomsterna av näringsverksamhet och jord- och skogsbruk beskattas delvis som förvärvsinkomster och delvis som kapitalinkomster. De övriga inkomstslagen i tablån beskattas enbart som förvärvsinkomster.

Avdragen från inkomsterna i beskattningen motsvarade år 2002 knappt 18 procent av inkomsterna. Största betydelsen hade förvärvsinkomstavdraget, avdragen för löntagarna obligatoriska premier och pensionsinkomstavdraget. Avdragen från inkomsterna minskade kommunernas skatteintäkter men 2,5 miljarder euro år 2002.

De avdrag som görs från skatten – främst underskottsgottgörelse av räntor på bostadslån men på senare tid också en del av hushållsavdraget – har mindre betydelse. Från den kommunalskatt som skall betalas till kommunen avdras yttreligare en del av gottgörelsen för bolagsskatt.

Stegen från förvärvsinkomster i kommunalbeskattningen till den skatt som skall betalas sammanfattas i följande schema med angivande av belopp för skatteåret 2002.

INKOMSTER, AVDRAG OCH KOMMUNALSKATT SOM SKALL BETALAS FÖR ÅR 2002

	Miljoner euro
Förvärvsinkomster	78 741
Avdrag	-14 038
<hr/>	
Förvärvsinkomster – avdrag	64 703
<i>Inkomstskattesats</i>	17,78 %
Kommunalskatt (före avdrag från skatten)	11 504
<hr/>	
Avdrag från skatten	-92
<hr/>	
Debiterad skatt	11 412
Gottgörelse för bolagsskatt	-74
<hr/>	
Kommunalskatt som skall betalas	<u>11 338</u>

Gottgörelsen för bolagsskatt slopas sannolikt år 2005. Då inkomsterna minskar i samma mån är reformen ur kommunalekonomisk synpunkt närmast neutral.

Beskattningsbara inkomster

Utgående från den skatt som skall betalas räknar man ”baklänges” fram den beskattningsbara inkomsten eller skattekraften i kommunen. Den skatt som skall betalas divideras med kommunens skattesats. Begreppet avviker från det som ur skattebetalarnas synpunkt avses som skillnaden mellan inkomster och avdrag. Begreppet benämns utförligare som beskattningsbar inkomst enligt den skatt som skall betalas. Det ersätter termen skattöre som slopades år 2001.

För skatteåret 2002 varierade den beskattningsbara inkomsten mellan 6 236 och 26 715 euro per invånare.

Kartbild

Under de senaste tio åren har inkomsterna utvecklats speciellt gynnsamt i några klart urskiljbara regioner kring starka centralorter med högskolor och anhopningar av arbetsplatser inom telekommunikation och informationsteknik. Förutom att inkomsterna per invånare utvecklats gynnsamt har dessa regioner också haft stark inflyttning. Inkomstskillnaderna kulminerade åren 1999-2001 då ytterligare inkomsterna av personaloptioner lämnade tydliga spår i statistiken.

Olikheter i skattekraft leder givetvis till skillnader i kommunernas skattesatser. Kommuner med stora beskattningsbara inkomster per invånare kan tillämpa lägre skattesatser än kommuner med låga inkomster. Skillnaderna i skattesatser har ändå inte vuxit under de senaste sju åren – skillnaden har de facto minskat en aning. Däremot har det vägda medeltalet av kommunernas skattesatser har stigit oavbrutet sedan år 1997 med en anhopning av skattesatser strax under 20 procent.

Kommunernas inkomstskattesatser %

År	Vägt medeltal	Lägst	Högst
2004	18,12	16,00	20,00
2003	18,03	15,50	20,00
2002	17,78	15,00	19,75
2001	17,67	15,00	19,75
2000	17,65	15,50	19,75
1999	17,60	15,50	19,75
1998	17,53	15,00	19,75
1997	17,42	15,00	19,75

Kommunerna har tvingats höja sina skattesatser framförallt för att avdragen i kommunalbeskattningen höjts. Mest har förvärvsinkomstavdraget, som infördes år 1993, höjts. Från att ha beviljats en ganska snäv inkomstgrupp och till blygsamt belopp har med åren en allt större del av inkomsttagarna kommit att få del av avdraget samtidigt som avdragets belopp höjts avsevärt.

Bild av förvärvsinkomstavdraget

Förvärvsinkomstavdraget beviljas uttryckligen för förvärvsinkomster och görs endast i kommunalbeskattningen. Då avdraget infördes minskade det kommunernas beskattningsbara inkomst med 0,5 procent. År 1997 motsvarade avdraget drygt 2 procent av inkomsterna före avdrag och sedan dess har det höjts stegvis så att det år 2004 beräknas motsvara 7,7 procent av inkomsterna.

Förvärvsinkomstavdraget har använts vid generella skattesänkningar för att också sänka låginkomstgarnas skatter. Verktyg för detta saknas i statsbeskattningen då statsskatt inte utgår för låga inkomster (11 700 euro år 2004).

Förvärvsinkomstavdraget har också vid ett flertal tillfällen varit ett element i de inkomstpolitiska förhandlingarna.

Förutom förvärvsinkomstavdraget har också andra avdrag såsom avdraget för inkomstens förvärvande höjts.

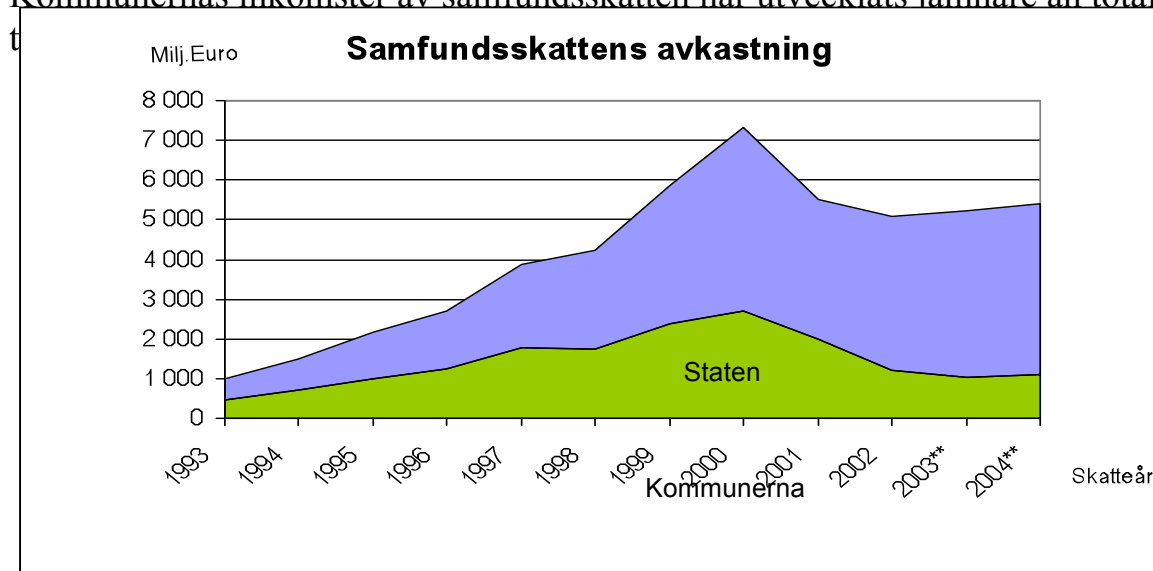
De höjda avdragen har gjort kommunalbeskattningen progressiv. Samtidigt har bilden av det kommunala skatetrycket grumlats. Skattebetalarna möts av motstridiga budskap. I samband med behandlingen av statsbudgeten meddelas att skatterna sänks. Några månader senare beslutar många kommuner att höja sina inkomstskattesatser. Trots att den vägda skattesatsen stigit årligen sedan år 1997 har den kommunala skattegraden inte stigit. Kommunalskatten motsvarade år 1997 14,34 procent av inkomsterna före avdrag - år 2003 beräknas andelen vara densamma 14,33 procent.

Inkomstbortfallet av de höjda avdragen kompenseras inte kommunerna under tiden 1997-2002. Kommunernas sammanlagda skatteinkomster utvecklades ändå rätt positivt till följd av samfundsskattens ökning under dessa år. Sedan dess har samfundsskatten minskat och kommunernas andel ytterligare beskurits. Därför har de höjda avdragen under de två senaste åren kompensats med höjda statsandelar till kommunerna. Kompensationen är inte problemfri på kommunnivå. Det är svårt att konstruera ett tillägg till statsandelarna som motsvarar bortfallet av skatteinkomster.

Samfundsskatten

Samfundsskatten utvecklades synnerligen positivt från att den infördes år 1993 fram till toppåret 2000. Då skatten togs i bruk under lågkonjunkturen i början av 1990-talet kom återhämningen i sig att förorsaka en stor ökning i skatten. Dessutom höjdes skattesatsen från ursprungliga 25 procent till 28 procent år 1996 och ytterligare till 29 procent år 2000. Efter en kraftig nedgång åren 2001-2002 verkar trenden igen ha svängt så att skattens avkastning enligt förhandsuppgifter ökar för år 2003.

Kommunernas inkomster av samfundsskatten har utvecklats jämnare än totalbeloppet



Då samfundsskatten infördes fastställdes kommunernas andel till 44,80 procent. Andelen räknades ut på basis av hur de olika skattetagarna - staten, kommunerna och församlingarna - beskattat de inkomster som omfattades av reformen under de närmast föregående åren. Kommunernas andel fastställdes som förhållandet mellan 11,20 % och den totala skattesatsen. År 1993 blev andelen därmed $11,20/25,0 = 44,8\%$. Då skatteprocenten för samfund senare höjts har tilläggsinkomsterna i sin helhet kanaliserats till staten genom att sänka de andra skattetagargruppernas andelar.

Under senare år har kommunernas andel minskats också på andra grunder. Den överlägset största minskningen av kommunernas samfundsskatt gjordes som kvittning mot att återkravet av momsåterbäringar från kommunerna slopades. Kvittningen innebar att kommunernas andel av samfundsskatten minskades med nästan 15 procentenheter. Av den ursprungliga andelen återstår nu 19,75 %. Kommunernas andel höjs dock sannolikt till drygt 22 år 2005 om samfundsskattesatsen sänks till 26 procent.

Den samfundsskatt som tillkommer en enskild kommun räknas fram i två steg. Först fastställs en gruppandel såsom ovan beskrivits, därpå fördelas det belopp gruppandelen ger på olika kommuner enligt hur företagen betalar skatt i respektive kommun.

Åren 1993-1998 fördelades samfundsskatten kommunvis på basis av konstanta andelar som fastställts utgående från beskattningen åren närmast innan samfundsskatten infördes. Inflödet av samfundsskatt varierade på exakt samma sätt i alla kommuner.

Då den konstanta fördelningen inte alls beaktades förändringar i näringslivet växte behovet av en mera dynamisk fördelning snabbt fram. Därför gick man år 1999 in för att göra kommunernas andelar beroende av den skatt företagen i kommunen betalade. För företag med verksamhet i flere kommuner fördelas skatten till kommunerna i förhållande till antalet arbetsplatser i respektive kommun. Fördelningen är rättvis men på kommunnivå känslig för konjunkturer och företagsarrangemang. Som ett olycksfall i arbetet kom man dessutom att bygga in en multiplikatoreffekt för variationerna i skatteutbetalningarna som gjorde det nästan omöjligt att prognostisera inflödet av samfundsskatt i en enskild kommun.

Därför tog man från skatteåret 2002 i bruk ett system där de kommunvisa andelarna av samfundsskatten fastställas slutligt på förhand som ett medeltal av beskattningsuppgifterna för de två senast färdigställda beskattningsåren. På så sätt halveras de svängningar som beror på förändringar i konjunkturer och företagens skattebetalningar. En förändring i samfundens skattebetalningar i kommunen förverkligas dessutom i kommunens andel med två års eftersläpning, vilket ger kommunen tid att reagera på nya situationer.

Fastighetsskatten

Fastighetsskatten är en helt kommunal skatt. Då den infördes ersatte den flere andra skatter och avgifter. Den var från början hårt reglerad med lagstadgade övre och undre gränser för skatteuttaget för olika typer av fastigheter. Lagen har sedan dess ändrats ett par gånger så, att kommunerna fått möjlighet att tillämpa lägre skattesatser för föreningshus som ägs av allmännyttiga samfund och senast så, att man kunnat påföra högre skatt för obebyggd byggnadsmark.

För närvarande tillämpas en allmän skattesats om 0,5 – 1,0 procent av fastighetens beskattningsvärde, ett lägre procentintervall om 0,22-0,5 procent för bostadsbyggnader, för övriga bostadsbyggnader dvs. sommarstugor och fritidshus kan skatteprocenten var 0,6 procent högre än för fast boende dock högst 1,0 procent. Den högre skatten för obebyggda tomter kan fastställas till 1-3 % av beskattningsvärdet. För kraftverk finns bara en övre gräns om 1,4 procent, för kärnkraftverk är gränsen 2,2 procent. I kraftverkskommunerna tillämpas i praktiken de maximisatser lagen medger. För de övriga kategoriernas del är spridningen mycket större.

Fastighetsskattens belopp har stigit från 200 miljoner euro år 1993 till ca 700 miljoner euro år 2004. Belopp har stigit i takt med fastigheternas beskattningsvärde men också till följd av höjda procentsatser och bättre register.

Fastighetsskatten har stor betydelse i kraftverkskommunerna, skärgårdskommuner och kommuner i norra Finland med många fritidshus medan betydelsen är mindre i utpräglade landskommuner i inlandet och på Åland där man har jämförelsevis låga skattesatser.

Bara ett fåtal kommuner tillämpar idag skattesatser som ligger vid de övre gränserna. Däremot är det en tydlig anhopning vid de undre gränsvärdena. Undantag är skattesatserna för fritidshus då en fjärdedel av kommunerna tillämpar den högsta procentsatsen. År 2003 tillämpade bara 13 kommuner högsta möjliga allmänna procentsats och 2 kommuner högsta procentsats för bostäder.

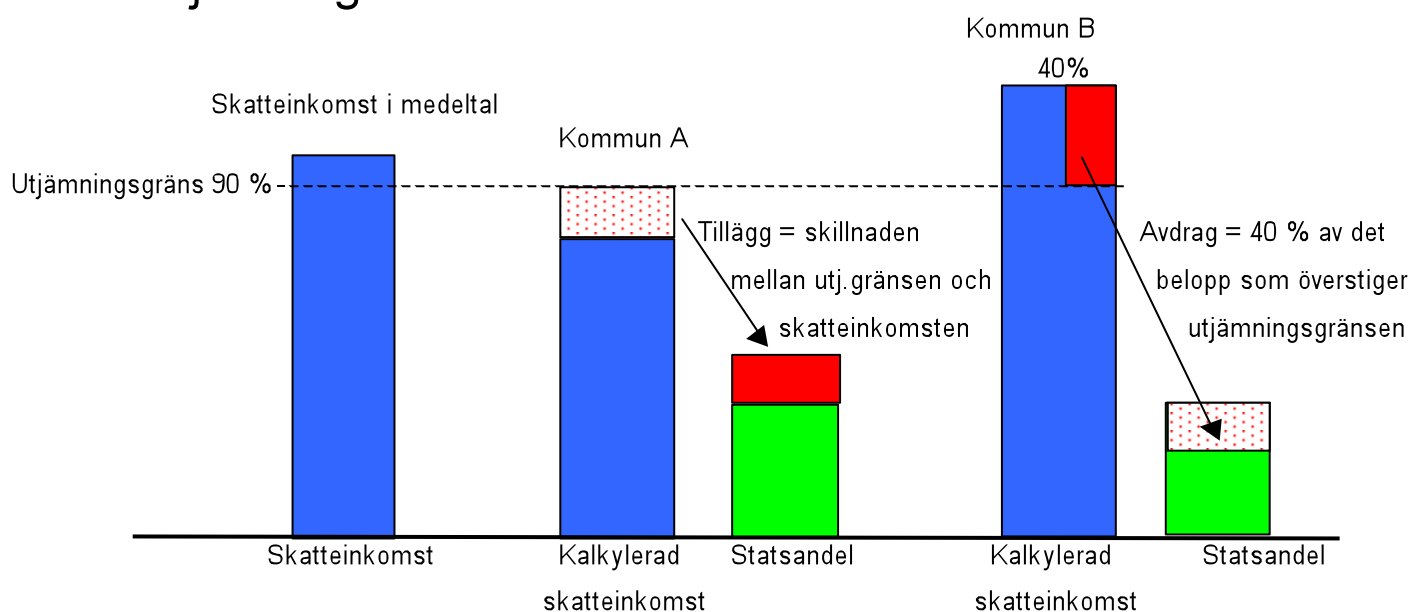
Utjämning av statsandelar på basis av kommunens skatteinkomster

De statsandelarna staten betalar till kommunerna för upprätthållandet av basservice utjämnas på basis av kommunens kalkylerade skatteinkomster. Med kalkylerade skatteinkomster avses att kommunens egen skattesats elimineras vid beräkningen. Kommunen kan därmed inte med egna beslut påverka utjämningens belopp.

Den kalkylerade kommunalskatten fås genom att multiplicera kommunens beskattningsbara inkomst såsom den beskrevs ovan med landets genomsnittliga skattesats. Den kalkylerade fastighetsskatten fås genom att tillämpa landets genomsnittliga skattesatser på kommunens beskattningsvärden. För samfundsskatten behövs inga korrigeringar emedan samfundsskatten inte beror på kommunens egen skattesats.

Kommunens kalkylerade skatteinkomster per invånare jämförs med motsvarande uppgifter för hela landet och en utjämningsgräns som är 90 procent av medeltalet. Om kommunens kalkylerade skatteinkomster underskrider utjämningsgränsen får kommunen ett utjämningsstillägg per invånare, som uppgår till skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens kalkylerade skatteinkomsterna per invånare. Om de kalkylerade skatteinkomsterna överstiger utjämningsgränsen minskas kommunens statsandelar med ett utjämningsavdrag per invånare som motsvarar 40 procent av skillnaden mellan de kalkylerade skatteinkomsterna per invånare och utjämningsgränsen.

Utjämnning av statsandelar



Utjämnningen görs på basis av slutliga beskattningsuppgifter och sker därför med två års eftersläpning. Då utjämnningen inte sker kring medeltalet och inte är symmetrisk blir inte heller det sammanräknade utfallet neutralt.

Utjämning	2002		2003		2004	
	Antal	milj. €	Antal	milj. €	Antal	milj.€
Tillägg	353	821,5	355	810,6	345	699,1
Avdrag	79	-875,5	75	-862,7	83	-804,7
Sammanlagt	432	-54,0	430	-52,1	428	-105,6

En femtedel av kommunerna är ”betalare” medan fyra femtedelar är mottagare. De sammanlagda utjämningsavdragen är större än de tillägg som betalas ut så att kommunsektorn sammantaget förlorar på utjämningen.

Utjämning är svår att överblicka. Man förleds lätt att tro att tilläggsinkomster av höjd skatteprocent försvinner i utjämningen och tvärtom.

Landskapet Åland med sina 16 kommuner har ett eget internt landskapsandels- och utjämningsystem.

Vad diskuteras?

Avdragen i kommunalbeskattningen

Kommunerna har givetvis opponerat sig mot de ständigt höjda avdragen i kommunalbeskattningen. Samtidigt som man förstår regeringens behov av att lindra beskattningen också för låginkomsttagare betraktas det som ett intrång i kommunernas beskattningsrätt speciellt när avdrag som endast gäller i kommunalbeskattningen införs eller höjs. Då många kommuner ändå är tvungna att höja den kommunala skattesatsen för att åtminstone delvis finansiera inkomstbortfallet av det ökade avdraget, uppstår en cirkelgång där regeringen fattar de positiva besluten att lindrar beskattningen medan kommunernas förtroendevalda måste ta de negativa besluten att skärpa beskattningen. Slutresultatet är att kommunalskatten blivit allt mera progressiv och att kommunernas nominella skattesatser skjuter i höjden utan att beskattningen egentligen skärps. Samtidigt uppstår problemet hur kommunerna skall kompenseras för inkomstbortfallet på ett rättvist sätt.

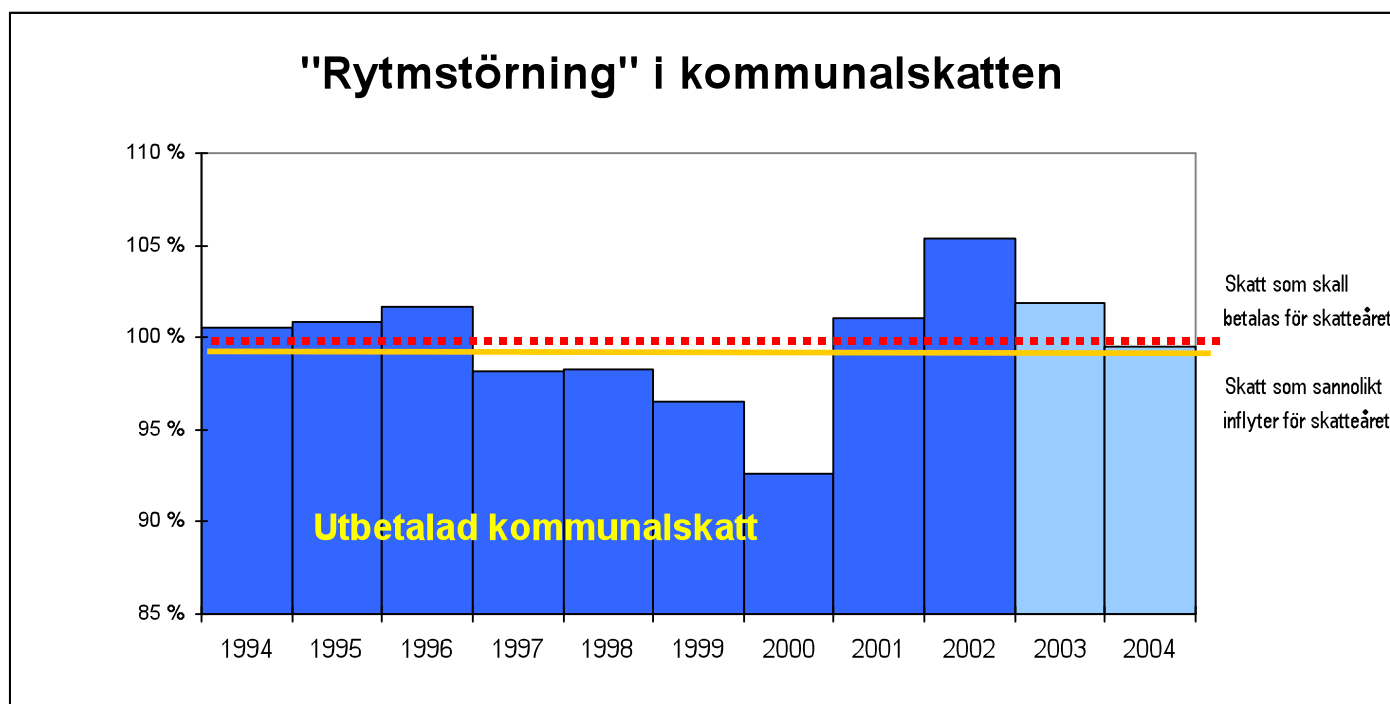
Kommunerna har fått oväntat flankstöd av Skattebetalarnas centralförbund som påtalat missförhållandena ur kommunal synpunkt. De för fram en modell med ett nytt ”syssetsättningsavdrag” direkt från kommunalskatten. Enligt modellen skulle staten betala in ett belopp som motsvarar den uteblivna skatten till kommunerna. Därmed skulle de skattelättnader man inför på statligt håll inte finansieras med kommunernas pengar och problem med rättvis kompensation inte uppstå.

Centralförbundet marknadsför sin modell på olika håll och har givetvis stöd på kommunfältet. Modellens nackdelar är att skattesystemet skulle bli mera svåröverskådligt och principiella frågetecken kring ett system där staten betalar skatt till kommunerna.

Rytmstörningar i skatteutbetalningarna

Staten sköter via skatteförvaltningen all beskattning, uppbörd, och indrivning. Skatteförvaltningen betjänar staten, kommunerna, församlingarna och folkpensionsanstalten. Skattetagarna delar på skatteförvaltningens kostnader. Kommunernas meddelar sina skattesatser för följande år till skatteförvaltningen i mitten av november. Kommunerna erhåller sin andel av den inkomstskatt, samfundsskatt och fastighetsskatt som inflyter till skatteförvaltningen i slutet av varje månad. Systemet är effektivt och något egentligt tryck på förändringar finns inte.

Åren 1999-2002 uppstod dock en störning i utbetalningarna av kommunalskatt som föranlett diskussioner om huruvida redovisningssystemet borde ändras. Skatt på förvärvs- och kapitalinkomster uppbärs inom samma system vilket är naturligt då uppdelningen på de olika inkomstslagen inte är känd då förskott för skatteåret flyter in. Vid fördelning av förskotten strävar man till att skattetagarnas andel så väl som möjligt skall motsvara den slutliga fördelningen då beskattningen för skatteåret blir klar. Åren 1999 och 2000 växte kapitalinkomsterna kraftigt. Då skatten på dessa i sin helhet tillfaller staten höjdes statens andel av förskotten i motsvarande mån.



Då skatten på de stora kapitalinkomsterna emellertid betalades in först som restskatter åren 2001 och 2002 uppstod en situation där framförallt kommunerna förskotterade skatteinbetalningarna till staten. Störningen märktes så att den skatt som utbetalades under ett redovisningsår sämre än vanligt motsvarade den skatt som fastställdes att betalas för samma skatteår.

Skillnaden mellan utbetalningar och fastställd skatt skulle närmast vara ett likviditetsproblem med medföljande ränteförluster för kommunerna om man inte några år tidigare hade ändrat bestämmelserna om bokföring av skatter. Kommunerna bokföring regleras sedan år 1997 av bokföringslagen och tvingande bestämmelser av bokföringsnämnden vid handels- och industriministeriet. Enligt dessa skall kommunernas skatteinkomster bokföras enligt kassapincipen.

De flesta kommuner gjorde därför negativa resultat år 2000 medan 2002 istället var ett toppår. Missvisningen i kommunernas resultat kom som mest att uppgå till drygt 700 miljoner euro.

Problemet har delvis åtgärdats genom att man år 2002 införde förhöjd ränta på stora restskatter. Därmed blir eventuella nya störningar avsevärt mycket kortare. En lika exceptionell utveckling av inkomsterna som åren 1999 och 2000 är inte heller att vänta och kraven på ändring av redovisningssystemet har åtminstone tillfälligt mattats av.

Samfundsskatten som kommunal inkomst

Kommunernas andel av samfundsskatten har såsom ovan beskrivits minskats från ursprungliga 44,80 procent till 19,75 procent. Bakom utvecklingen finns en klar strävan från framförallt finansministeriet att helt slopa kommunernas rätt till samfundsskatten. Kommunerna har å sin sida kämpat hårt för att få behålla skatten. Trots att samfundsskatten fördelas ojämnt mellan kommunerna drar ändå alla kommuner nytta av den via utjämningen av statsandelar.

I nuvarande regeringsprogram finns inskrivet att möjligheterna att slopa kommunernas andel av samfundsskatten och ersätta den med statsandelar skall utredas. Utredningsuppdraget gavs åt en arbetsgrupp med uppgift att se över kommunernas statsandels- och finansieringssystem i sin helhet. Frågan om samfundsskatten kom i arbetsgruppen att överskugga allt annat arbete och fördes därför till separat avgörande i regeringen i december 2003. Då beslöts att kommunerna också i fortsättningen skall erhålla en del av samfundsskatten.

Man anförde flera argument mot att samfundsskatten slopas som kommunal inkomst. Det ses som ett stort ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten om kommunernas rätt att beskatta företag upphör. Kommunernas egen inkomster minskar och beroendet av staten ökar.

Samfundsskatten är ett incitament för kommunerna att verka för näringslivet i kommunen. Det lönar sig för kommunen att satsa på infrastruktur som också betjänar samfunden. Man kan också påpeka att även företagen är medlemmar i kommunen och drar nytta av kommunernas service och borde delta i dess finansiering.

Om samfundsskatten ersätts med statsandelar behövs en ny faktor i statsandelssystemet som liknar samfundsskatten i sitt utfall och inte orsakar alltför stora förändringar vid övergången. Dessutom skulle kommunernas finansiering därefter i huvudsak stå på två pelare kommunalskatten och statsandelarna. Trycket på vardera ökar. För statsandelarnas del blir det ännu viktigare att systemet fungerar rätt enligt riktiga kriterier och utan maskor där en del kommuner kan falla igenom. Statsandelssystemet har under de senaste tio åren ständigt reformerats, den fortlöpande kritiken och förändringstrycket skulle knappast minska av att statsandelarnas tyngd i den kommunala finansieringen ökas.

Argumenten för att slopa kommunernas andel av skatten är att den är ojämnt fördelad och konjunkturkänslig. Framförallt i kommuner där skatten beror på ett eller ett fåtal företag kan inkomsterna variera mycket från år till år. Dessutom kan kommunen inte direkt påverka skatten med egna skattesatser. Skatten fungerar därför på kort sikt som en helt extern variabel som inte kan styras av kommunen.

Det nya sättet att bestämma kommunvisa andelar, som togs i bruk år 2002, torde dock minska olägenheterna och beslutet att kommunerna får behålla en del av samfundsskatten kan ses som att man ville låta den senaste reformen träda i kraft innan följande nyordning förverkligades.

Fastighetskatten skall ges större vikt

Som kommunal finansieringsform har fastighetskatten obestridliga fördelar; den är stabil och har hittills inte minskats med statliga åtgärder såsom samfundsskatten genom sänkta andelar och kommunalskatten via höjda avdrag.

Enligt regeringsprogrammet skall fastighetsskattens betydelse ökas. Ärendet bereds av samma arbetsgrupp som förde frågan om samfundsskatten till beslut. Gränserna för skattesatserna kommer sannolikt att höjas avsevärt. Samtidigt diskuteras huruvida det är ändamålsenligt att överhuvudtaget i lag fastställa gränser.

Man kan förstå att skattesatserna begränsades till intervall då skatten var ny. På så sätt kunde man skatten ge en landsomfattande enhetlig inriktning och reglera dess betydelse som kommunal inkomstkälla. Nu har praxis hunnit växa fram så att behovet av reglering är mindre. Då det har visat sig att man i kommunerna ogärna tar ut fastighetskatt enligt höga procentsatser skulle man mycket väl kunna slopa de övre

gränserna för skattesatserna. Också de undre gränserna kunde i princip slopas. Men då går man på statligt håll miste om ett verktyg för att förskjuta tyngdpunkten mellan de olika skatteslagen.

Fritidsbostäder är den enda kategori där förhållandevis många kommuner tillämpar skattesatser vid den övre gränsen. Då fritidsboendet har en tendens att sträcka ut sig över en allt större del av året blir fastighetsskatten sommargästernas bidrag till att upprätthålla servicen i stugkommunen.

Man har i olika sammanhang diskuterat om fastighetsskatten borde utsträckas till att omfatta också jordbruks- och skogsmark. Frågan kan aktualiseras under de närmaste åren då arealbeskattningen av skogsmark upphör år 2006. Därefter sker skogsbeskattningen helt inom den statliga kapitalinkomstbeskattningen.

Neutral utjämning av statsandelarna

Det är principiellt viktigt att man utjämnar statsandelar och inte skatteinkomster. Det har visat sig under de senaste åren i media och också bland kommuninvånarna. Man upplever det som en stor orättvisa om en del av den kommunalskatt man betalat till sin hemkommun sänds vidare som utjämning till någon annan kommun. Utjämningen av statsandelar på basis av skatteinkomster är däremot lättare att acceptera. Problem uppstår när utjämningsavdragen blir så stora att statsandelarna blir negativa.

För närvarande diskuteras framför allt om fastighetskatten skall ingå i utjämningen och det växande nettounderskottet då utjämningsavdragen är större än tilläggen.

Finansministeriet har föreslagit att fastighetsskatten skall lämnas utanför utjämningen. Det skulle innebära tilläggsinkomster för de största städerna med höga beskattningsvärden, kraftverkskommunerna och kommuner med mycket fritidsboende. På kommunfältet anser ändå majoriteten att alla skatter skall ingå i utjämningen. Därför ser det för tillfället ut som om också fastighetsskatten skulle ingå dock så, att den kalkylerade fastighetsskatten för kraftverk beräknas utgående från den allmänna skattesatsen. Beräkningssättet skulle innebära en kännbar fördel för kraftverkskommunerna.

Utjämningsnettot har stigit från ca 50 miljoner euro per år till 100 miljoner euro år 2004 och beräknas stiga ytterligare till ca 140 miljoner euro år 2005.

Kommunförbundet har föreslagit att systemet ändras så, att utjämningsavdragets procent görs flytande. Istället för att som nu alltid göra utjämningsavdrag som

motsvarar 40 procent av skillnaden mellan kommunens kalkylerade skatt och utjämningsgränsen skulle avdragen göras enligt den procentsats som behövs för att finansiera utjämningsstilläggen (ca 32 procent år 2004).

Tidigare har man också framfört förslag om att höja utjämningsgränsen och under slutet av 1990 talet då inkomsterna växte snabbt föreslogs också att utjämningsgränsen skulle göras i realtid. Utjämningsgränsen görs med två års eftersläpning på basis av den senast färdigställda beskattningen. Eftersläpningen kan i enstaka fall leda till att utjämningsgränsen gör de ekonomiska svängningarna brantare i någon kommun. Fördelen med utjämningsgränsen baserad på den slutförda beskattningen är att statsandelarna kan beräknas slutgiltigt på förhand för kommunens budget.

Då utjämningsgränsen beräknas utgående från landets genomsnittliga skattesatser påverkar inte kommunens egen skattesats utjämningsgränsen. Kommunen får hålla de tilläggsinkomster en hög skattesats medför och inkomstbortfallet av låg skattesats kompenseras inte av utjämningsgränsen. Därmed kvarstår incitamenten för en egen skattepolitik i kommunen.

Däremot är utjämningsgränsen ofta ett argument mot kommunsammanslagningar. Vid kommunsammanslagningar med kommuner på vardera sidan av utjämningsgränsen blir det sammanräknade utjämningsstillägget eller avdraget oftast ofördelaktigt för den sammanslagna kommunen.

Från statligt håll försöker man uppmuntra till kommunsammanslagningar. Kommuner som går samman erhåller därför särskilda bidrag och får kompensation för eventuellt sänkta statsandelar under fem år.

Sammanfattning och utvecklingstendenser

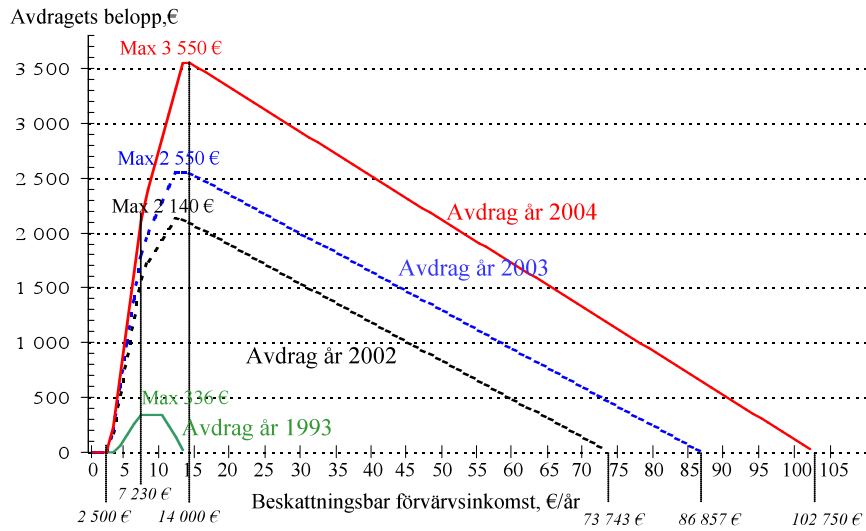
Kommunerna sköter lejonparten av landets basservicen och välfärdstjänster. Uppgifterna har en tendens att öka år för år och allt flere frivilliga tjänster blir lagstadgade och normbundna. Då det samtidigt finns ett tryck på att lindra beskattningen uppstår en diskrepans mellan utgifter och inkomster. Kommunsektorn uppvisar underskott och beräknas komma i balans tidigast år 2007.

Resultatutvecklingen har varit negativ sedan år 2000 men bilden av trenden har störts av den beskrivna rytmstörningen i inkomsterna. Ändå har man i de flesta kommuner känt av den kärvare ekonomin och varit tvungen att minska sina utgifter och höja sina inkomster. I första hand ställs krav på ökad effektivitet och produktivitet i serviceproduktionen. Konkurrensutsättning och privatisering är kan vara fungerande metoder för att sänka kostnaderna. De fungerar framförallt i stora städer och tätorter där det finns ett utbud av serviceproducenter att välja mellan. I glesbygdskommuner framförs ökat samarbete som lösning.

De avgifter kommunerna uppbär för basservicen är starkt reglerade och täcker endast en bråkdel av kostnaderna för verksamheten. Också försäljningsinkomsterna av kommunernas affärsverksamhet såsom elverk, vatten och avloppsverk, trafikverk och hamnar övervakas allt noggrannare. Kommunerna kan inte den vägen ta in oskäligt höga avgifter för att täcka utgifterna för annan verksamhet. Statsandelarna stiger inte i takt med utgifterna. Så återstår kommunalskatten och fastighetsskatten som de enda inkomstposter man direkt kan påverka med egna beslut. Skattesatserna för kommunalskatten anhopar sig strax under 20 procent som är en psykologisk gräns. Blickarna riktas mot fastighetsskatten som sannolikt kommer att höjas avsevärt under de närmaste åren – helt i enlighet med regeringens intentioner. Om avdragen i kommunalbeskattningen ytterligare höjs utan full kompensation bryts troligen fördämningen vid 20 procentsgränsen. Skattesatserna blir då mera differentierade. Samtidigt stiger de nominella skattesatserna, vilket i sig inte behöver innebära att den kommunala skattegraden stiger, kommunalskatten blir bara mera progressiv.

Texten grundar sig på Finlands Kommunförbundets duplicerade handledning Prognoser för kommunernas skatteinkomster (Juni 2004), rapporten Den kommunala ekonomin 2004-2008 publicerad av Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning 23.3.2004 (finns på inrikesministeriets webbadress www.intemin.fi), samt kommunernas bokslutsuppgifter från Statistikcentralen och skatteförvaltningens statistik.

Förvärvsinkomstavrdraget i kommunalbeskattningen



Utjämning av statsandelar

