AHVENANMAAN
MAAHERRA

24.3.2017 Nro 1 17 L10

Asia:

HE 15/2017 vp (sote-uudistus)

Kirjallinen lausunto/ Maaherra Peter Lindbäck

1. Ahvenanmaan valtio-oikeudellinen asema; johdanto

”Ahvenanmaan perussäädösten (= itsehallintolain ja maanhankintalain) muuttaminen, kumoaminen, selittäminen tai niistä poikkeaminen edellyttää, paitsi perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta (IHL 69 § ja MHL 14 §).”

”Ahvenanmaan perussäädökset ovat perustuslain kanssa hierarkkisesti samantasoisia, mutta niiden säännökset erityisnormin (lex specialis) tyyppisinä syrjäyttävät valtakunnan perustuslain, oli sitten kysymys perustuslain varsinaisista toimivaltasäännöksistä tai toimivaltaa rajoittavista perusoikeussäännöksistä, kaikissa niissä tapauksissa, joissa perussäädöksen tarkoituksena on rajoittaa perustuslakia tai tehdä siitä poikkeus.”

(Lainaus Professori Antero Jyrängin selvityksestä ”Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta”; katso oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000).

Ahvenanmaan itsehallintolaki on siis säädöshierarkkisesti perustuslain tasolla, mutta sisältää lisäksi lex specialis -aseman suhteessa perustuslakiin.

Postiosoite
PL 58
22101
MAARIANHAMINA

Käyntiosoite
Torggatan 16
22100
MAARIANHAMINA

Puhelin
vaihde
+358-18-635 270

Faksi
+358-18-635 268

S-posti
info @ambetsverket.fi
registratur@ambetsverket
fi www.ambetsverket.axi

2. Itsehallintolain maakunnan taloutta koskevat säännökset

Itsehallintolain maakunnan taloutta koskevat säännökset sisältyvät itsehallintolain 7 lukuun.

Itsehallintolain 7 luvun 45 §:n 1 momentin mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (tasoitusmäärä, jota arkisesti kutsutaan könttäsummaksi).

Itsehallintolain 7 luvun 46 §:n mukaan tasoitusmäärä (könttäsumma) lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot, lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste).

Itsehallintolain 7 luvun 47 §:n 1 momentin mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia.

Itsehallintolain 7 luvun 47 §:n 2–4 momentissa selostetaan niistä tapauksista, joissa tasoitusperustetta tulee korottaa tai vastaavasti alentaa. Näin ei ole käynyt nykyisen itsehallintolain aikana eikä sen jälkeen, kun vuosittainen tasoitusmäärä otettiin järjestelmänä käyttöön 1.1.1993.

Itsehallintolain 7 luvun 47 §:n 5 momenttiin sisältyy tässä yhteydessä erityisen tärkeä säädös, jonka mukaan tasoitusperusteen (prosentin) muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon – huom! – maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Tältä osin on siis riidatonta, että tasoitusperustetta, jota ehdotetaan muutettavan 0,45 prosentista 0,34 prosenttiin ajankohtaisessa sote-uudistuksessa, ei voi muuttaa yksinomaan eduskunnan päätöksellä, vaan sellainen muutos vaatii myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen tullakseen voimaan.

Itsehallintolain 8 luvun 56 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta toimittaa 45 §:ssä tarkoitetun tasoituksen. (Ahvenanmaan maaherra toimii Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana).

Ahvenanmaan valtuuskunnan syyskuussa 2016 käytettävissä olleiden tietojen mukaan vuoden 2017 valtion tulojen, lukuun ottamatta uusia lainoja, on laskettu olevan noin 49 749 miljoonaa euroa, jolloin Ahvenanmaan valtuuskunnan laskujen mukaan itsehallinnolle tuleva tasoitusmäärä olisi nykyistä 0,45 prosentin tasoitusperustetta soveltaen noin 223,9 miljoonaa euroa.

Siinä tapauksessa, että valtakunta osana sote-uudistusta lisää valtion tuloja noin 12,6 miljardilla eurolla lähinnä korotetulla tuloverolla, tasoitusmäärä olisi nykyisellä 0,45 prosentin tasoitusperusteella noin 280,2 miljoonaa euroa, toisin sanoen 56,3 miljoonaa euroa suurempi.

Kapea-alaisesti katsottuna tasoitusperusteen alentaminen 0,36 prosenttiin antaisi noin 224 miljoonan euron tuloksen eli saman verran kuin nykyinen 0,45 prosentin tasoitusperuste. Uudistuskokonaisuus vaikuttaisi kuitenkin itsehallintoon mm. menetetyn verohyvityksen (katso alla) muodossa ja sisältäisi niin taloudellisia kuin muitakin kielteisiä seurauksia, esimerkiksi vaikeuksia luoda mekanismeja ahvenanmaalaisen verovähennyksen oikean tason turvaamiseksi.

Näin ollen tulevan tasoitusperusteen suuruutta ei voi sopia pelkästään juridisin ja/tai matemaattisin perustein, vaan se vaatii ennen kaikkea poliittista sopimusta valtakunnan ja itsehallinnon välillä.

3. Sote-uudistuksen vaikutus verohyvitykseen

Itsehallintolain 7 luvun 49 §:ssä säädetään, että jos maakunnassa verovuodelta maksuunpantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (”ahkeruusraha”).

Siitä asti, kun nykyinen itsehallintolaki ja mainittu verohyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön 1.1.1993, maakunta on muuhun maahan nähden vahvan veronmaksukykynsä ansiosta joka vuosi saanut verohyvityksen, joka on suuruudeltaan ollut 3–35 miljoonaa euroa ja keskiarvo vuosina 1993–2015 noin 15,9 miljoonaa euroa. (Vuoden 2016 verohyvitys vahvistetaan vuodenvaihteessa 2017–2018.)

Vuodelta 2015 itsehallinto sai noin 24 miljoonan euron verohyvityksen. Mainittuna vuonna koko valtakunnan niin sanotut välittömät verot olivat noin 11,5 miljardia euroa ja maakunnassa maksuunpannut välittömät verot noin 81 miljoonaa euroa. Kun koko valtakunnan välittömät verot sote-uudistuksen myötä lisääntyvät noin 11,5 miljardilla eurolla, josta 0,5 miljardia euroa on yhteisöveroa, ja korotettuja veroja ei miltään osin panna maksuun Ahvenanmaalta, verohyvitysjärjestelmä tulee ”romahtamaan”.

Siinäkään tapauksessa, että Ahvenanmaalta vuonna 2015 maksuunpannut noin 81 miljoonan euron välittömät verot lisääntyisivät utopistisella 40 miljoonalla eurolla 120 miljoonaan euroon, verohyvitystä ei maksettaisi.

Toisin sanoen sote-uudistus tulee esitetyssä muodossaan täysin poistamaan itsehallintolaissa säädetyn verohyvityksen, mikä itsessään aiheuttaa sen, että maakunnalle tulevat valtionvarat ovat pienemmät, suuruusluokassa 16 miljoonaa vuodessa.

4. Sote-uudistuksen lakisääteinen valtakunnan kunnallisveron alentaminen

Uudistusehdotuksen mukaan kunnallisveroa lasketaan lainsäädännöllä 12,47 prosenttiyksikköä, ainakin ensimmäisen vuoden aikana.

Itsehallintolain lainsäädäntövallan ja hallintoasioiden toimivallanjaon mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kunnalle tulevaa veroa (18 §:n 5 kohta). Tästä johtuen valtakunnassa lailla säädetty kunnallisveron alentaminen **ei** koske Ahvenanmaata.

Vaikka nyt ajankohtainen uudistuspaketti ei tähtää malliin, jossa korotettu valtionvero kannettaisiin myös Ahvenanmaalla, on kuitenkin syytä huomauttaa, että sellainen vaihtoehto olisi ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Koska uudistuspaketti pyrkii tasapainoon toisaalta korotetun valtionveron ja toisaalta alennetun kunnallisveron välillä ja se toteutetaan lailla, valtakunta ei Ahvenanmaan osalta voi korottaa valtionverotusta samalla tavalla kuin muualla maassa, sillä valtakunta ei myöskään Ahvenanmaan osalta voi laskea kunnallisveroa samalla tavalla kuin valtakunnassa. Tällainen teoreettinen malli olisi ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, koska Ahvenanmaalla asuvalle veronmaksajalle määrättäisiin maksettavaksi kokonaisvero, joka olisi 12,4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin tuloiltaan vertailukelpoisella veronmaksajalla valtakunnassa.

Yhteenveto

a) Niin kutsuttua tasoitusperustetta, joka nykyään on 0,45 prosenttia, ei voi muuttaa/alentaa valtakunnan lailla, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät ei anna suostumustaan sellaiselle muutokselle/alentamiselle.

b) Ehdotettu sote-uudistus tulee hävittämään tärkeän mekanismin maakunnan ja valtakunnan välisessä taloudellisessa järjestelmässä.

   Verohyvitys, joka käytännössä tulee nollaantumaan, johtaa itsehallinnon kannalta välittömiin kielteisiin taloudellisiin seurauksiin suuruusluokassa keskimäärin noin 16 miljoonaa euroa vuodessa.

   Samalla voidaan kysyä, onko oikein, että toinen osapuoli Ahvenanmaan taloudellisessa järjestelmässä – tässä tapauksessa valtakunta –toteuttaa ehdotetulla tavalla valtakunnallisen uudistuksen, joka samalla johtaa siihen, että molemmin puolin sovitut mekanismit maakunnan taloudellisessa järjestelmässä kovertuvat.

c) Mitä tulee tasoitusperusteen tulevaisuuden suuruuteen, on se enemmän poliittinen kuin juridinen tai matemaattinen kysymys. Toisin sanoen asia on ratkaistava lähinnä poliittisten neuvottelujen kautta valtakunnan ja itsehallintoelinten välillä.

d) Ahvenanmaan valtionverojen vähennyksen oikean sovittamisen turvaaminen – sekä oikeudenmukaisiin että luotettaviin mekanismeihin pääseminen – vaatii erityistä juridista ja matemaattista osaamista, jotta laskentatavan yksityiskohtaiset säännöt ja järjestelmät ovat luotettavia myös tulevina vuosina.

6. Mahdolliset ”tilapäiset” ratkaisut

a) Uudistuspaketin lainkohta siitä, että tasoitusperusteen tulee olla 0,34 prosenttia, täytyy muuttaa niin, että mainittu sääntely poistetaan ja sen sijaan lisätään kirjaus, joka velvoittaa hallituksen neuvottelemaan yhdessä Ahvenanmaan itsehallintoelimien kanssa yhteisestä ehdotuksesta tasoitusperusteen tulevaksi prosentuaaliseksi osuudeksi, ja että hallitus sen jälkeen esittää eduskunnalle siltä osin täydentävän ehdotuksen.

b) Uudistuspaketin säännöksiä niin kutsutusta Ahvenanmaan vähennyksestä suhteessa korotettuun valtionveroon tulee täydentää joko lakitekstiin tai siihen kuuluviin yksityiskohtaisiin perusteluihin tehtävillä kirjauksilla, jotka säätävät, että hallitus ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus yhdessä laativat säännöt ja järjestelmät vähennyksen suhteuttamiseksi vuosi vuodelta, jotta se vastaa korkeampaa valtionverotusta, joka kuuluu sote-uudistuksen valtiolliseen rahoitukseen ja jonka rahoitus todennäköisesti vaihtelee vuodesta vuoteen.

ANTERO JYRÄNKI:

AHVENANMAAN VALTIO-OIKEUDELLISESTA ASEMASTA

OM ÅLANDS STATSRÄTTSLIGA STÄLLNING

OIKEUSMINISTERIO/JUSTITIEMINISTERIET
Lainvalmisteluosaston julkaisu I Lagberedningsar delningens publikation
1/2000