*Suomennos*

# Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Asiakirjanimi Nro
LAUSUNTO 91F1
Pvm Dnro
27.4.2017 ÅLR 2017/2750

Suomen eduskunta
Verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Viite
HE 15/2017 vp

Yhteyshenkilö
Cecilia Magnusson

Asia
**Maakunnan hallituksen lausunto hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi**

## Yleistä

Maakunnan hallitus toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusehdotus koskee lainsäädäntöalaa, jossa itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta. *Ahvenanmaalla on voimassa maakunnan* oma lainsäädäntö kyseisten lainsäädäntöalojen rahoittamisesta ja järjestämisvastuusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus ei näin ollen koske Ahvenanmaata. Siitä huolimatta uudistuspaketti, etenkin valittu rahoitusratkaisu, vaikuttaa laajasti

itsehallintojärjestelmän keskeisiin osiin.

Maakunnan hallitus toteaa, että lakipaketti on erittäin laaja ja että maakunnan hallitus ei ole osallistunut sen valmisteluun. Siksi ei ole mahdollista analysoida lakipakettia kokonaisuudessaan ja tehdä tyhjentävää arviota kaikkien ehdotusten vaikutuksista maakunnan ja valtakunnan väliseen suhteeseen. Maakunnan hallitus edellyttää siksi valmiutta korjata valmistelussa syntyneet virheet tai säännökset, jotka eivät muutoin osoittaudu tarkoituksenmukaisiksi.

**Ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi (Ahvenanmaan maakuntavähennys)**

Maakunnan hallitukselle toimitettiin tammikuun lopussa 2017 sähköpostilla vähennystä koskeva ehdotus sen jälkeen, kun maakunnan hallitus oli voimakkaasti muistuttanut valtionverotuksen korotuksen vaikutuksista itsehallintojärjestelmään, jos korotus toteutettaisiin Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin muualla maassa. Valtionverotuksen korotus Ahvenanmaalla vastaavalla tavalla kuin muualla Suomessa olisi ollut ristiriidassa niin perustuslain kuin itsehallintolain sekä Suomen ja Ruotsin välillä solmitun Ahvenanmaan sopimuksen kanssa, ottaen huomioon mm. Ahvenanmaalla siinä tapauksessa syntyvä kokonaisveropaine.

Valtiovarainministeriön maakunnan hallitukselle antaman tiedon mukaan edellytyksenä sille, että vähennys toimisi samalla tavalla myös eläketulojen osalta on, että kunnallisverotuksen eläketulovähennystä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakunnalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakuntapäivien tulisi säätää maakuntalaki, jolla estettäisiin ahvenanmaalaisten eläketulonsaajien verotuksen kiristyminen.

Lisäksi vähennys ottaa huomioon vain eräät poikkeamat (opiskelijavähennys ja sairauskuluvähennys), joita on nykyisellään Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa valtakunnan vastaavan verrattuna. Poikkeamista, joita ei oteta huomioon voidaan mm. mainita maakuntalaki (1984:4) opintolainan lyhentämistä koskevasta vähennyksestä kunnallisverotuksessa. Myös matkakuluvähennys ja vuokrakuluvähennys poikkeavat Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa.

Vähennyksen rakenne, kun se mitoitetaan Ahvenanmaalla kunnallisverotuksessa verotettavan tulon perusteella, tarkoittaa maakunnan hallituksen käsityksen mukaan sitä, että vähennyksen vaikutukset valtionverotuksessa ovat automaattisesti sellaiset, jotka toimivat vastoin maakunnan veropolitiikkaa kunnallisverotuksen puitteissa. Tämä on ristiriidassa itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan kanssa, jonka mukaan kunnallisverotus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Kuten edellä on mainittu, lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverojen osalta ratkaisisi tämän problematiikan.

Lisäksi vähennyksen vaikutuksesta itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvitys poistuu.

Itsehallintolain 69 §:n periaatteen mukaan itsehallintolain säännöksiä liittyen mm.

maakunnan rahoitukseen ei voida muuttaa tai kumota muutoin kuin vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Koska vähennyksen vaikutuksesta verohyvitystä koskeva säännös jää käytännössä merkityksettömäksi, tällä on sama vaikutus kuin sen kumoamisella. Tämä merkitsee tarvetta ryhtyä itsehallintolain 69 §:n mukaisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin siten, että vähennys otetaan huomioon verohyvityksen osalta 49 §:n mukaisesti sekä maakunnan toimivaltaan puuttumisen mahdollista kunnallisverotuksen osalta. Tämä edellyttää perustuslain 75 §:n 1 momentin ja 120 §:n sekä itsehallintolain 69 §:n mukaan perustuslain säätämisjärjestystä eduskunnassa ja maakuntapäivien suostumusta. Näin ollen maakuntapäivien myötävaikutusta vaaditaan näiltäkin osin.

Maakunnan hallitus ja valtiovarainministeriö käyvät keskusteluja siitä, miten ilman maakunnan syytä syntynyt varsin ongelmallinen tilanne voitaisiin ratkaista.

Maakunnan hallitus toteaa, että käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä ei voida hyväksyä nykyisessä muodossaan ja vaatii sen hylkäämistä.

**Muut verolainsäädännön muutokset uudistuksen yhteydessä**

Maakunnan hallitus toteaa, että verontilityslain 12 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtion osuus yhteisöverotuksesta kasvaa kuntien kustannuksella. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tämän tarkoituksena on siirtää varoja kunnilta uusille maakunnille. Se tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaan kunnat menettävät verotuloja, vaikka niiltä ei vähennetä tehtäviä. Yhteisöverotus on osaksi kunnallisvero, jota tämän vuoksi säännellään osaksi Ahvenanmaan verolainsäädännössä. Myös tässä tarvitaan näin ollen sopimus maakunnan ja valtakunnan välillä yhteisöverotuksesta Ahvenanmaalla, jotta ahvenanmaalaiset yhteisöt eivät joutuisi maksamaan korkeampaa yhteisöveroa kuin vastaavat yhteisöt valtakunnassa. Sitä mukaa kun valtakunta on esim. valtionosuusjärjestelmän tarkistusten yhteydessä tehnyt tarkistuksia yhteisöverotuksen jakoon, valtion osuus on vuosien myötä kasvanut. Nyt tapahtuva kasvu on merkittävä, ja kasvun mahdollistaminen voidaankin kyseenalaistaa, kun otetaan huomioon itsehallintolain toimivallanjako ja se tosiasia, että uudistuksen tulee olla veronmaksajille ja siten myös yhteisöille neutraali.

Aineellisessa katsannossa maakunnan hallitus käsittää vallitsevan tilanteen pääosin säilyvän mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien asemaan arvonlisäverotuksessa. Lähtökohtaisesti maakunnan ei ole erityisiä näkökohtia tässä vaiheessa.

Maakunnan hallitus katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tulevat johtamaan käsitteiden sekaannukseen, mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan asemaan suhteessa valtakunnassa muodostettaviin maakuntiin (katso esim. muotoilut tuloverolain 3, 10 ja 21 §:ssä ja laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta). On syytä selventää, että Ahvenanmaan maakunta ei ole nyt lakipaketin myötä muodostettava maakunta. Maakunnan hallitus katsoo, että kaikissa niissä lainsäädännön kohdissa, joissa tarkoitetaan Ahvenanmaan maakuntaa, tämä on myös nimenomaisesti ilmaistava lainsäädännössä. Sen lisäksi on tärkeää, että käsite ”maakuntalaki” pidätetään

Ahvenanmaan itsehallinnolle siten, että käsite jatkossakin tarkoittaa ainoastaan lakia, jonka maakuntapäivät on hyväksynyt. Käsitteiden sekaannuksesta aiheutuva ongelmien riski on olennainen, sillä uudet maakunnat eivät käsittele ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä asioista vaan myös muita asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siksi on erittäin tärkeää, että uudessa lainsäädännössä käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun Ahvenanmaan autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

Yhteisöverotukseen kajoaminen voidaan kyseenalaistaa ottaen huomioon maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako itsehallintolaissa ja kyseisiä yhteisöjä koskeva veroneutraaliteetti.

Käsitesekaannus tulee selvittää siten, että uudessa lainsäädännössä käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun Ahvenanmaan autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

**Tasoitusperusteen muutosta koskeva laki**

Ehdotetun valtionverotuksen kasvun myötä syntyy kysymys 47 §:ssä mainitun tasoitusperusteen suuruudesta. Maakunnan hallitus *ei kuitenkaan voi hyväksyä* sitä, että Suomen hallitus ehdottaa tasoitusperusteen muutosta käymättä ensin vuoropuhelua tasoitusperusteen mitoituksesta ja pääsemättä siitä yhteisymmärrykseen maakunnan hallituksen kanssa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään eduskunnan hyväksymällä lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Näin ollen eduskunta ei yksin tee päätöstä asiassa. Tässä yhteydessä voi myös todeta, että valtiovarainministeriö on tehnyt huomattavia virheitä laskelmissa yrittäessään laskea uutta tasoa.

Maakunnan hallitus pyytää eduskuntaa hylkäämään tasoitusperusteen muutosta koskevan lakiehdotuksen ja kehottaa hallitusta *yhdessä maakunnan hallituksen kanssa saamaan aikaan ratkaisun, joka kunnioittaa Ahvenanmaan perustuslaillista*, taloudellista ja hallinnollista asemaa, ja sen jälkeen tarpeen mukaan tuomaan asian eduskuntaan.

**Johtopäätökset**

1. Se, mitä hallitus ehdottaa tuloverolain 125 §:n osalta edellyttää maakunnan hallituksen käsityksen mukaan itsehallintolain muuttamista. Maakunnan hallitus toteaa puolestaan, että mahdollisena

tapana ratkaista uusien valtakunnan maakuntien rahoitus suhteessa perustuslakiin ja itsehallintolakiin olisi lainsäädäntövallan siirtäminen **valtion ansiotuloverotuksen** osalta Ahvenanmaan maakunnalle. Käytännössä tämä merkitsee, että itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaa täydennetään ansiotuloverotuksella ja että valtion tulot tuloverotuksesta jätetään huomioon ottamatta itsehallintolain 46 §:ssä. Tällä **ratkaistaan pitkällä tähtäyksellä ongelmat, joita maakuntavähennyksestä ja tasoitusperusteen muutoksesta aiheutuu.**

2. **Yhteisöverotusta koskeva sopimus** on välttämätön hallituksen esityksen veroneutraliteetin turvaamiseksi Ahvenanmaalla toimivien yhteisöjen osalta.

3. **Käsitesekaannus on selvitettävä siten,** että uudessa lainsäädännössä käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun Ahvenanmaan autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

M a a n e u v o s — Katrin Sjögren

Ministeri — Mats Perämaa

Tiedoksi:
Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka, jaakko.jonkka@okv.fi
Ahvenanmaan asioiden ministeri Anne Berner, riitta.makaela@lvm.fi
Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki, martti.hetemaki@vm.fi
Lainsäädäntöneuvos Janina Groop Bondestam, janina.groop-bondestam@om.fi