VALTIOVARAINMINISTERIÖ

14.6.2017

Perustuslakivaliokunta

Lausunto Ahvenanmaan valtuuskunnan antamasta lausunnosta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kannanottoa Ahvenanmaan valtuuskunnan 2.6.2017 antamasta lausunnosta.

Täydentävä hallituksen esitys

Sote- ja maakuntauudistuksessa lähtökohtana on, että se on Ahvenanmaan aseman kannalta neutraali. Valtiovarainministeriössä valmisteltiin täydentävä hallitus esitys Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp). Esitys sisältää täydentäviä ehdotuksia tasoitusperusteen muutoksen, verohyvityksen laskemisen sekä Ahvenanmaan maakuntavähennyksen osalta. Valmistelua tehtiin yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan virkamiesten sekä oikeusministeriön kanssa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto muun muassa Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Valtuuskunta antoi 2.6.2017 päivätyn lausunnon.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muutos

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta (34. lakiehdotus). Muutosehdotus perustuu itsehallintolain 47 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kuntien ja valtion tehtäviä siirtyy merkittävissä määrin maakunnille, jonka vuoksi valtion tilinpäätöksessä joudutaan muuttamaan kymmeniä momentteja. Valtion tilinpäätöksen mukaiset tulot kasvaisivat arviolta 12,57 miljardilla eurolla, mikä lisäisi alustavien arvioiden mukaan Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää noin 57 miljoonalla eurolla vuodessa. Kyseessä on itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne, jolloin tasoitusperustetta on muutettava.

Koska vuoden 2019 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tullaan ehdottamaan muutoksia ennen säännösten voimaantuloa, tullaan keväällä 2018 antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia ansiotuloverotuksen veroperusteisiin sekä verotuskustannusten jakautumiseen. Tasoitusperustetta

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

tulisi tarkistaa periaatteessa jo tässä vaiheessa ja uudestaan keväällä 2018. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin perusteella tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Jatkovalmistelussa on katsottu, ettei ole tarkoituksenmukaista käsitellä asiaa kahdesti maakuntapäivillä. Tämän johdosta täydentävässä esityksessä ehdotetaan hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvä lakiehdotus 34 (laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta) poistettavaksi esityksestä.

Keväällä 2018 annettaisiin eduskunnalle uusi esitys tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta vuosille 2019—2021[1]. Tällöin tasoitusmäärän mitoituksessa huomioitaisiin myös yhteisöveron jako-osuuksiin sote- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutukset.

Ahvenanmaan maakuntavähennys

Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus koskee lainsäädännönaloja, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan ovat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Sen vuoksi valtakunnassa vireillä oleva uudistus ei tulisi koskemaan sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämistä Ahvenanmaalla, vaan siellä on kyseisten lainsäädännönalojen järjestämisvastuista ja rahoittamisesta voimassa maakunnan oma lainsäädäntö. Siten SOTE:n järjestämisuudistus ei tulisi voimaan Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta valtionverotusta koskevat muutokset tulisivat itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti voimaan myös siellä.

Koska valtionverotusta kiristetään SOTE- ja maakuntauudistuksen yhteydessä, valtionverotus kiristyy myös Ahvenanmaalla, ellei sen osalta toteuteta erityisjärjestelyjä.

Tämän johdosta ja tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi ansiotulojen verotuksessa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Maakuntavähennyksen ansiosta Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotus pysyy samalla tasolla kuin ilman uudistusta ja Ahvenenmaan maakunnan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyy nykyisellä tasolla.

Ellei valtionverotuksen kiristymistä estettäisi, tulisi Ahvenanmaan kuntien alentaa veroprosenttejaan vastaavalla tavalla kuin Manner-Suomen kuntien, jotta Ahvenanmaalla asuvien ansiotuloverotus ei kiristyisi SOTE- ja maakuntauudistuksen seurauksena. Käytettävissä on siis kaksi vaihtoehtoa.

Ahvenanmaan maakuntavähennys on siis sisällytetty hallituksen esitykseen, jotta uudistuksen vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon olisivat mahdollisimman vähäiset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maakuntavähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS - Ålands författningssamling 119/2011) tarkoitetut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys. Muiden Ahvenanmaalla myönnettävien vähennysten osalta ei ilmennyt mainittavia Manner-Suomesta poikkeavia vaikutuksia.

Täydentävässä esityksessä 71/2017 ehdotetaan, että Ahvenanmaan maakuntavähennystä muutettaisiin siten, että vähennys laskettaisiin verovelvollisen

[1] Uuden itsehallintolain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2022.

kunnallisverotuksen verotettavaa tuloa koskevien tuloverolain säännösten perusteella. Vähennys laskettaisiin tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella.

Muutosta ehdotetaan, jotta kaikki erilliset, vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät tulosta tehtävät vähennykset, tulisivat huomioiduksi maakuntavähennyksen määrää laskettaessa. Säännös kattaisi myös mahdolliset uudet Ahvenanmaalla käyttöönotettavat erilliset vähennykset.

Verohyvitys

Verohyvityksen tarkoituksena on turvata se, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin Manner-Suomesta. Itsehallintolain 49 §:n esitöissä (HE 73/1990 s. 56 ja 90) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotettua määrärahaa (verohyvitystä), jos maakunnan verotaso ylittää määrätyn suhdeluvun. Perustelujen mukaan verohyvitys toimii jossain määrin korvikkeena ahvenanmaalaisten toiveelle saada oma verolainsäädäntö ja verohallinto. Esitöiden mukaan hyvitys samalla kannustaa maakunnan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Verohyvityksen määrä uudistuksen yhteydessä käytännössä nollautuisi verovuodesta 2019 alkaen, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin Manner-Suomessa. Hyvityksen kannustinvaikutus on rakennettu itsehallintolain voimaantuloajankohdan väestösuhteen perusteella määräytyvän suhdeluvun pohjalle, eikä hyvityksen toimintamekanismiin ehdoteta muutoksia.

Kun uudistus kuitenkin pyritään toteuttamaan Ahvenanmaan aseman kannalta neutraalisti, on verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset ehdotettu hallituksen esityksessä 15/2017 vp. kompensoitavaksi tasoitusperusteen muutoksessa. Verohyvityksen kompensoimista ehdotetulla tavalla on kuitenkin pidetty ongelmallisena, koska tällaista mahdollisuutta ei ole sisällytetty itsehallintolaissa maakunnan kulujen rahoittamiseksi säädettyyn tasoitusjärjestelmään.

Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on muun muassa verohyvityksen vahvistaminen 49 §:n mukaisesti. Hallituksella ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella oli yhteinen näkemys siitä, että itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen suuruutta laskettaessa Ahvenanmaalta kertyviä ansiotuloveroja verrataan vastaaviin verotuloihin koko maassa siten, että Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vaikutus eliminoidaan. Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on ratkaista, miten tätä tulkitaan käytännössä. Lausunnolla ollut esitysluonnos sisälsi verohyvityksen osalta ehdotuksen, jonka mukaan verohyvityksen laskenta olisi suoritettu siten kuin yhteinen näkemys Ahvenanmaan kanssa oli.

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa 2.6.2017 antamassaan lausunnossa, ettei esitysluonnoksessa oleva tapa verohyvityksen laskemiseen ole itsehallintolain 49 §:n mukainen, vaan verohyvitys on laskettava maksuunpantujen verojen perusteella. Valtuuskunnan lausunnon mukaan ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sote- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Valtuuskunta toteaa lisäksi, että sen edellä mainittu toteamus voisi olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensaatiotoimista maakunnalle.

Valtiovarainministeriön näkemys

Valtiovarainministeriö toteaa, että Ahvenanmaan valtuuskunta otti lausunnossaan kantaa vain verohyvitykseen. Ahvenanmaan maakuntavähennyksen ja tasoitusperusteen muuttamistarpeen osalta ei siis lausuttu, minkä valtiovarainministeriö tulkitsee tarkoittavan asioiden olevan ongelmattomia.

Hallituksen esityksessä 71/2017 vp. todetaan (s. 4 ja 7), että hallitus katsoo, että uudistus voidaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Edelleen todetaan, että verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali.

Uusien laskelmien valmistuttua keväällä 2018 on tarkoitus antaa em. hallituksen esitys, johon voitaisiin myös sisällyttää verovuosien 2019-2021 verohyvitysten kompensointia koskeva lakiesitys. Vuoden 2019 verohyvitys maksetaan vuonna 2021.

Jos valiokunta katsoo mahdolliseksi, valtiovarainministeriö pitäisi tärkeänä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ottaisi lausunnossaan muun ohella kantaa seuraaviin seikkoihin:

- Onko itsehallintolain 47 §:ssä säädettyä tasoitusperustetta muutettava SOTE- ja maakuntauudistuksen vuoksi.
- Jos tasoitusperustetta ei muutettaisi, olisiko kyseessä Ahvenanmaan itsehallintolain vastainen tilanne.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä — Martti Hetemäki

Budjettineuvos — Petri Syrjänen