Sote-rahoitusratkaisun vaikutukset Ahvenanmaan asemaan HE 15 ja 71/2017 vp

Perustuslakivaliokunta 16.6.2017

Budjettineuvos Petri Syrjänen
Neuvotteleva virkamies Timo Annala
Finanssisihteeri Filip Kjellberg



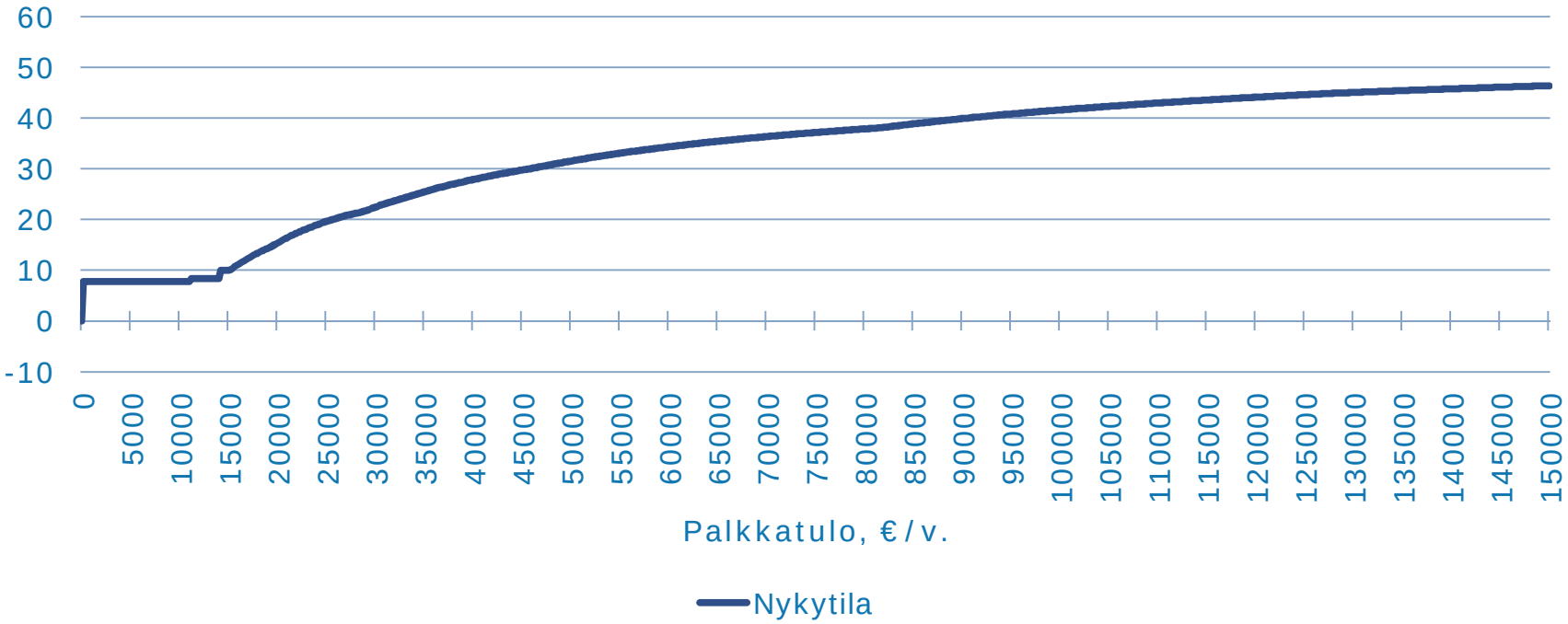
Valmistelun lähtökohdat

- Sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata, koska sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan toimivaltaan.
- Rahoitusuudistuksella kuitenkin vaikutusta Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmään.
- Lähtökohtana, että uudistus on myös Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali.
- Itsehallintolain nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla.
- Kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan.
- Kun valtion ansiotuloverotusta ehdotetaan kiristettäväksi, kiristyisi verotus myös Ahvenanmaalla.
- Ahvenanmaan kunnallisverotuksen tasosta ei voida säätää valtakunnan lailla.
- Valtion verotulojen kasvaminen johtaa itsehallintolain nojalla maksettavan tasoitusmäärän merkittävään automaattiseen kasvuun.
- Vaikutukset verohyvitykseen.

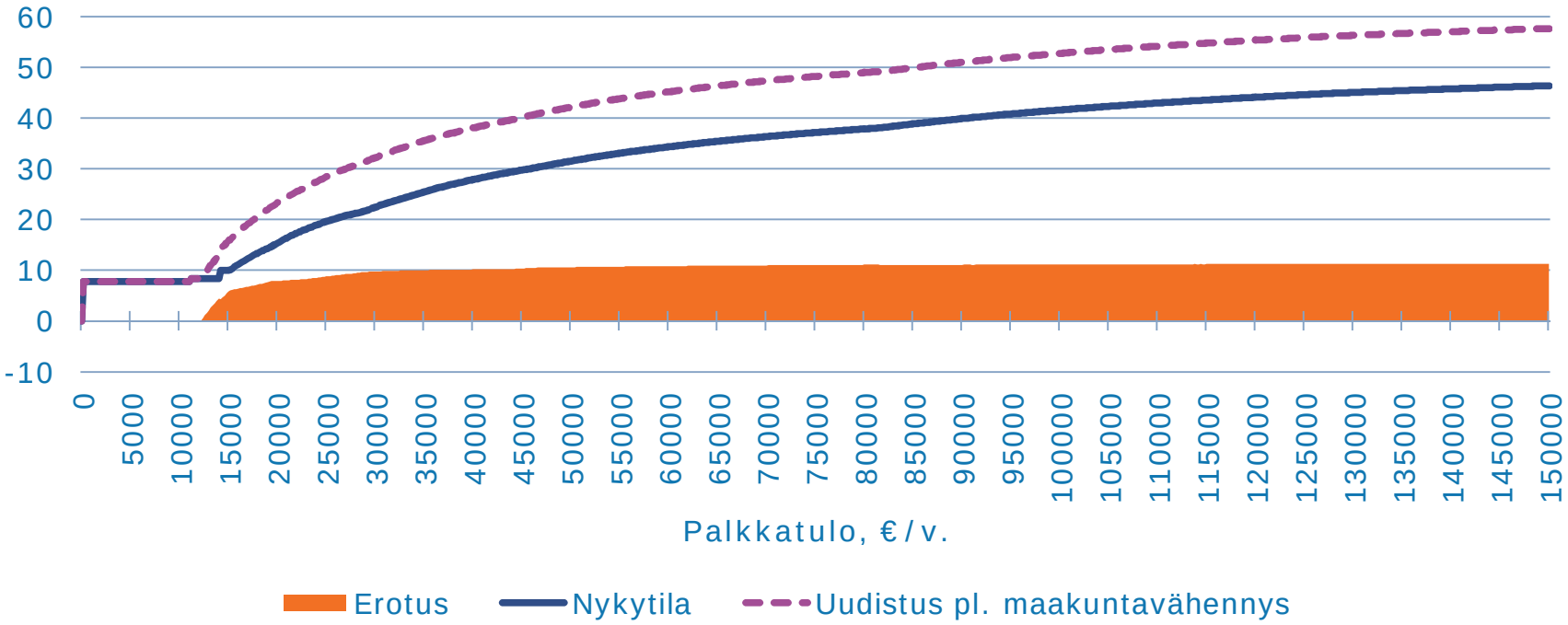
Ahvenanmaan maakuntavähennys

- Ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa estettäisiin valtion verosta tehtävällä Ahvenanmaan maakuntavähennyksellä.
- 12,47 % tuloverolain mukaisesta kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta.
  - Tältä osin täydentävä esitys sisältää täsmennyksen HE:ssä 15/2017 ehdotettuun TVL 125 a §:ään
- Vähennys vastaisi sitä veron määrää, jolla kunnallisverotusta Manner-Suomessa alennettaisiin ja vastaavasti valtionverotusta kiristettäisiin.
- Ahvenanmaalla sovellettaisiin samaa kireämpää tuloveroasteikkoa kuin Manner-Suomessa, mutta vähennyksen avulla estettäisiin uudistuksen yhteydessä toteutettava valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa.
- Vähennyksen johdosta veroperustemuutosten vaikutukset olisivat Ahvenanmaan maakunnassa asuville verovelvollisille vastaavanlaisia kuin Manner-Suomessa asuville.
- Ahvenanmaan kuntien ei tarvitsisi alentaa kunnallisveroprosenttejaan, joten Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyisi nykyisellä tasolla.

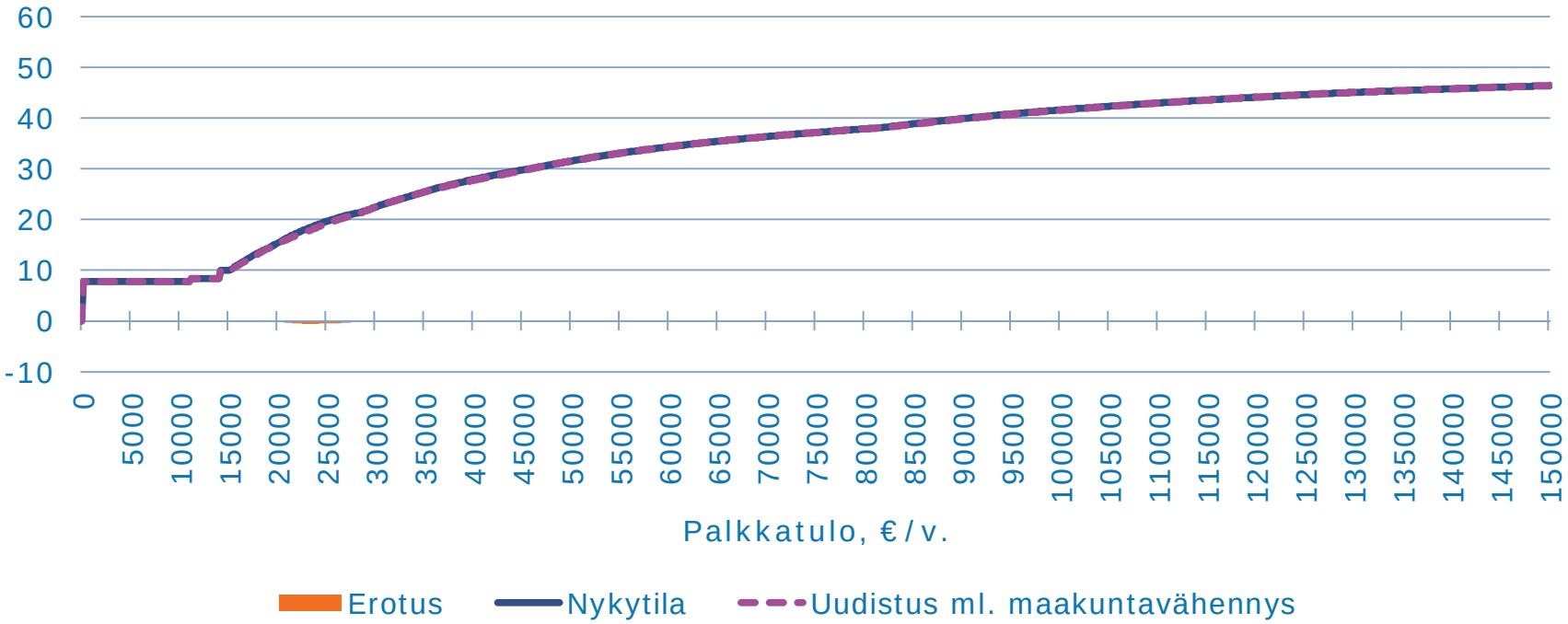
Nykytila | Keskimääräinen veroaste, %



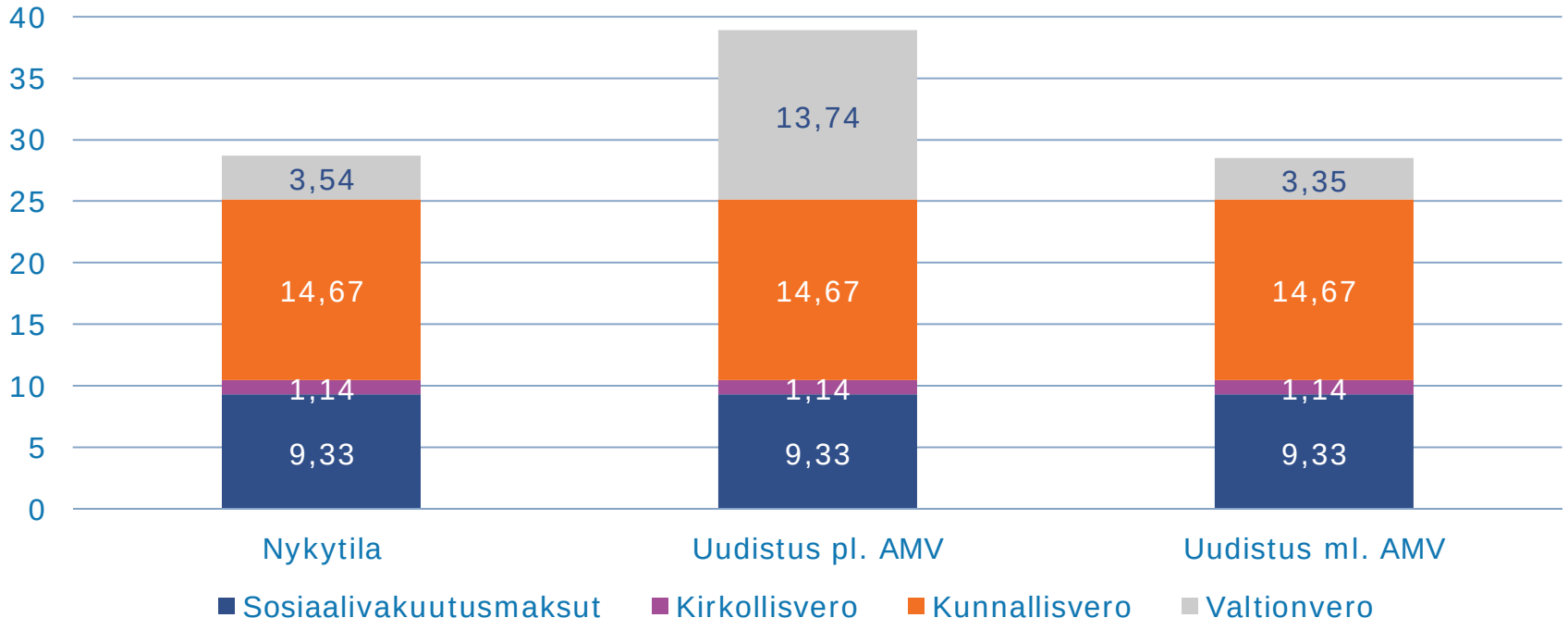
Uudistus pl. AMV | Keskimääräinen veroaste, %



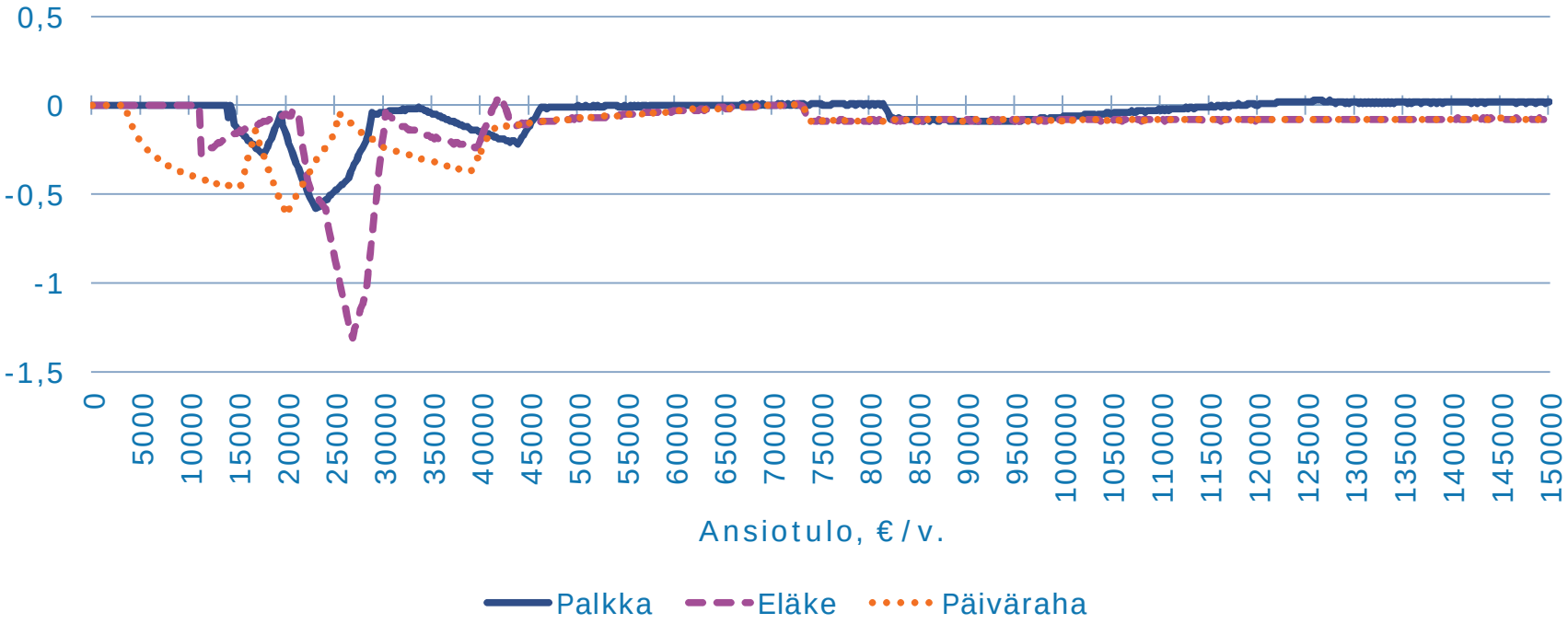
Uudistus ml. AMV | Keskimääräinen veroaste, %



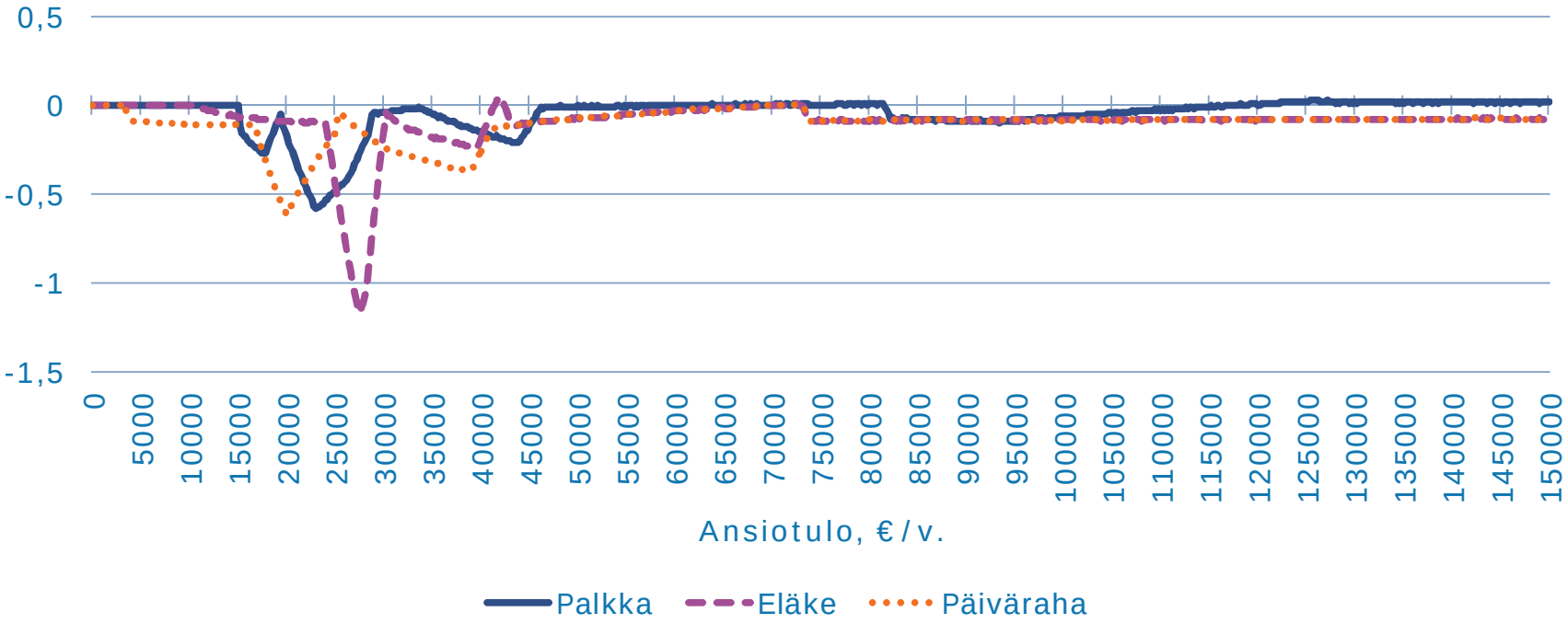
Keskituloisen palkansaajan veroaste eriteltynä, %



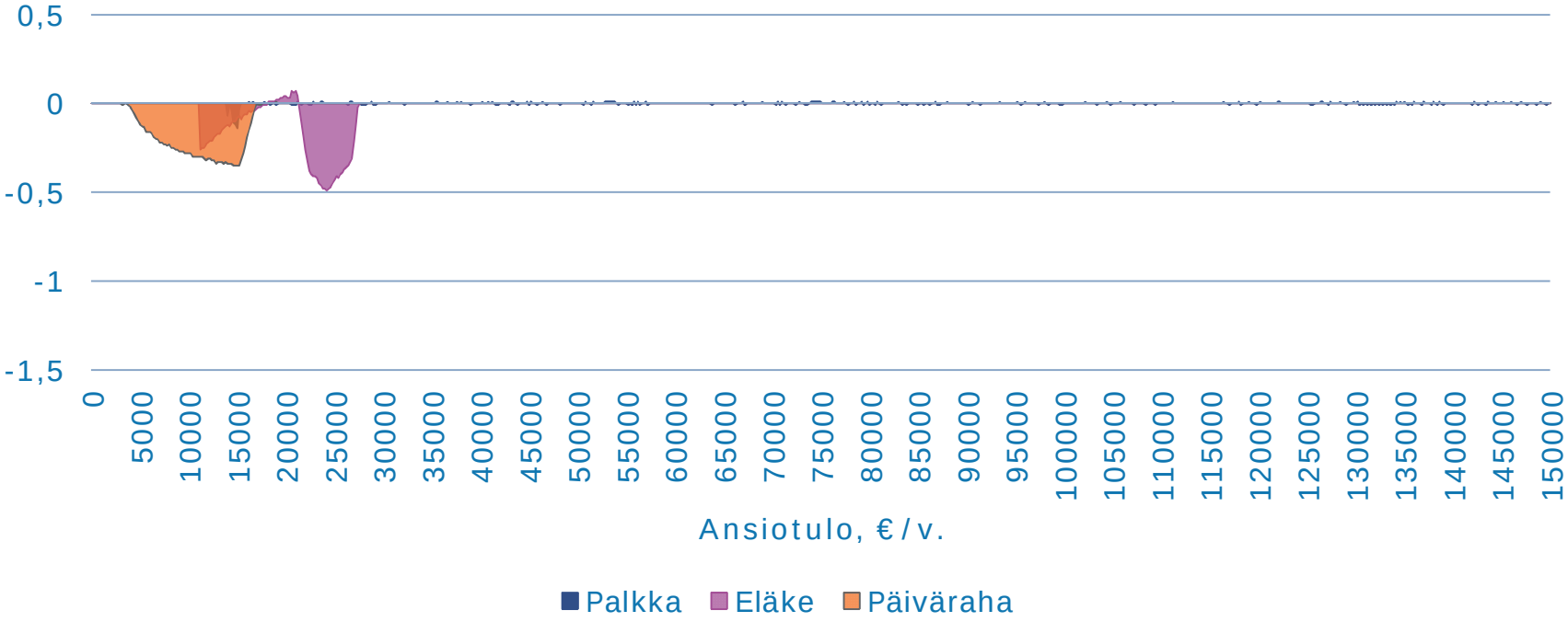
Manner-Suomi | Veroasteen muutos, %-yks.



Maakunta | Veroasteen muutos, %-yks.



Maakunta – Manner-Suomi | Veroasteen muutoksen erotus, %-yks.



Maakuntavähennyksen suhde yhdenvertaisuusperiaatteeseen

- Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti valtionverotuksen tulisi lähtökohtaisesti määräytyä samojen säännösten perusteella koko valtakunnan alueella.
- Manner-Suomessa toteutettava sote-uudistus edellyttää verotuksen painopisteen merkittävää siirtämistä kunnilta valtiolle.
- Uudistus ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa eikä maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä.
- Näin ollen on perusteltua, että myöskään verotuloja ei siirretä kunnilta valtiolle Ahvenanmaan maakunnassa.
- Ahvenanmaalla ansiotuloista maksettaisiin jatkossa vähemmän valtionveroa kuin Manner-Suomessa, mutta kunnallisveron osuus olisi suurempi, jolloin ansiotulojen verotuksen kokonaistaso ei eriytyisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä.

Vähennys ei muodosta riskiä myöhemmille veronkiristyksille pelkästään Ahvenanmaalla

- Valmistelun yhteydessä esitetty huolia, että hallitus voisi tulevaisuudessa kiristää vain Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotusta muuttamalla maakuntavähennystä.
- Perusoikeudet ja perustuslain yhdenvertaisuusperiaate tulevat sovellettavaksi myös verotusta koskevassa lainsäädännössä.
- Ei siten ole perustuslain mukaista kiristää vain jollakin tietyllä alueella asuvien verovelvollisten verotusta ilman hyväksyttävää syytä.
- Hallitus ei voisi käytännössä tämän tyyppistä muutosta esittää eikä eduskunta voisi sitä hyväksyä.

Vaikutukset itsehallintolain 49 § tarkoitettuun verohyvitykseen

- Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa (*verohyvitys*) kuuluu maakunnalle.
- Verohyvityksen tarkoituksena on turvata se, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin valtakunnasta.
- Verohyvityksen määrä uudistuksen yhteydessä käytännössä nollautuisi, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin valtakunnassa. Muutos vaikuttaisi maksuihin vuodesta 2021 alkaen.
- Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyneessä lakiehdotuksessa ehdotettiin poistuvan verohyvityksen määrä kompensoitavaksi tasoitusperustetta korottamalla.

Vaikutukset itsehallintolain 49 § tarkoitettuun verohyvitykseen (2)

- Eduskuntakäsittelyn aikana verohyvityksen kompensoimista ehdotetulla tavalla on pidetty ongelmallisena.
- Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on selvitetty erillislain säätämistä verohyvityksen teknisestä laskentatavasta.
- Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että erillislakia ei annettaisi, vaan Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi verohyvityksen suuruuden itsehallintolain 56 §:n perusteella.
- Ahvenanmaan valtuuskunta totesi esitysluonnoksesta 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.
- Hallitus katsoo, että uudistus voidaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali. (HE 71/2017 s. 4 ja 7)

Ahvenanmaan tasoitusperusteen muuttaminen

- Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:n mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa. Maakunnan tasoituksessa saama rahamäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla. Itsehallintolain 47 §:n mukaan tämä tasoitusperuste on 0,45 prosenttia.
- Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla.

Ahvenanmaan tasoitusperusteen muuttaminen (2)

- Sote-uudistuksen vuoksi muutetaan kymmeniä valtion tilinpäätöksen momentteja. Valtion tulot kasvavat n. 12,57 mrd. ja kuntien tulot vähenevät vastaavasti ja tasoitusmäärä kasvaisi n. 60 milj. euroa vuodessa. Em. perusteella kyseessä on 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne.
- Tasoitusperustetta tulisi siten itsehallintolain nojalla muuttaa jo tässä esityksessä ja uudelleen keväällä 2018. Hallitus katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista käsitellä asiaa kahdesti maakuntapäivillä, minkä johdosta itsehallintolain 47 §:n mukaista tasoitusperustetta ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi tässä esityksessä ja sen vuoksi ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta ehdotetaan poistettavaksi.

Ahvenanmaan tasoitusperusteen muuttaminen (3)

- Jotta uudistus täyttäisi itsehallintolain vaatimukset myös tasoitusperusteen muuttamisen osalta, keväällä 2018 annettaisiin eduskunnalle uusi esitys tasoitusperusteen muuttamisesta. Tällöin huomioitaisiin myös yhteisöveron jako-osuuksiin sote- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutukset tasoitusmäärän mitoituksessa.
- Kun mainittuja muutoksia tarkastellaan tasoitusmäärän mitoituksen yhteydessä, on tasoitusperustetta alustavien laskelmien mukaan alennettava 0,08 prosenttiyksikköä vuodesta 2019 alkaen nykyiseen tasoitusperusteeseen verrattuna.
- Tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksellä säädettävällä lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.