VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

LJL 2/2019 vp –
HE 320/2018 vp

18.11.2019

Budjettineuvos Petri Syrjänen
Neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg

Perustuslakivaliokunta

Kuuleminen 19.11.2019

Lepäämässä oleva ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (LJL 2/2019 Vp - HE 320/2018 Vp)

Esityksen sisältö

Lepäämässä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) muuttamista siten, että lain 7 luvun säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan.

Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiselle tasoitusjärjestelmälle, mutta se olisi tätä joustavampi. Ahvenanmaalla kannetut valtionverot otetaan valtion tilinpäätökseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että verot palautettaisiin sen jälkeen nykyistä järjestelmää muistuttavalla tasoitusjärjestelmällä, jota kuitenkin voitaisiin muuttaa joustavammin. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Muutosehdotusten tarkemman sisällön osalta valtiovarainministeriö viittaa oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn.

Esityksen suhde itsehallintolain kokonaisuudistukseen

Ahvenanmaan itsehallintolain talousluvun uudistaminen annetulla esityksellä helpottaa tulevan kokonaisuudistuksen valmistelua. Kokonaisuudistuksessa nyt uudistettava talousluku voidaan sisällyttää uuteen itsehallintolakiin sisällöltään käytännössä sellaisenaan. Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman kohdassa 3.3.1 todetaan, että Ahvenanmaan itsehallinnon uudistaminen jatkuu. Itsehallintolain kokonaisuudistus voisi tulla voimaan vuoden 2024 alusta.

Nykyinen verohyvitysjärjestelmä korvaisi hallituksen esityksen mukaan tietyllä tavalla ahvenanmaalaisten toivetta omasta verolainsäädännöstä ja -hallinnosta (HE 73/1990 vp., s. 58). Sama peruste pätee nyt ehdotettavaan

verotasoitukseen. Muutoksia verotustoimivaltaan ei ehdoteta, mikä on hyvä ja perusteltu näkemys. Verotusta koskevan toimivallan tulee kuulua jatkossakin eduskunnan toimivaltaan. Verotuksessa on kyse valtion keskeisestä toimivallan alasta, jonka osalta toimivaltaa ei voida valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan siirtää eduskunnalta, koska verotuksellisen toimivallan siirrolla valtakunnan toimivallasta maakunnan toimivaltaan olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sekä valtakunnalle että maakunnalle. Näitä vaikutuksia on käsitelty laajasti valtiovarainministeriön 15.9.2017 päivätyssä lausunnossa (VM/1353/00.00.05/2017) Ahvenanmaa-komitean mietinnöstä.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen sivulta 4 ilmenee Ahvenanmaan maakunnalle valtion talousarvion luvun 28.80. kautta suoritetut siirrot (tasoitusmaksu, verohyvitys ja arpajaisveron palautus) vuosina 2007-2017 ja arviot vuosille 2018 ja 2019. Vuoden 2019 neljäs lisätalousarvioesitys on eduskunnan käsiteltävänä. Kyseisen esityksen mukainen arvio talousarvion luvun 28.80 siirroista vuonna 2019 on yhteensä noin 268 milj. euroa.

Edellisen hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen rauettua lakiehdotuksen taloudellisissa vaikutuksissa arvioitu Ahvenanmaan maakunnalle tuleva vuotuisen perusrahoituksen lisäys ei sellaisenaan toteudu. Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan vakiintuneita laskentamenetelmiä käyttäen nyt muuttuneen siten, että Ahvenanmaan perusrahoitus kasvaisi noin 6,5 milj. eurolla vuodessa.

Lepäämässä oleva lakiehdotus hyväksyttiin ennen kuin sote raukesi. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on vedonnut niihin painaviin syihin, jotka käyvät ilmi lepäämässä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentista ja katsonut, että hallituksen tulisi maakunnan lisärahoituksen varmistamiseksi hallituksen esityksen ja itsehallintolain 47 §:n 5 kohdan mukaisesti heti antaa toinen hallituksen esitys laiksi tasoitusperusteen korottamisesta 0,45 prosentista.

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetty tasoitusperuste olisi vuosilta 2021-2023 toimitettavissa tasoituksissa 0,46 prosenttia. Itsehallintolain kokonaisuudistuksen on arvioitu tulevan voimaan vuoden 2024 alusta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 24.10.2019 lausunut valtiovarainministeriölle edellä mainitusta esitysluonnoksesta, että lepäämässä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen perustuva esitys laiksi tasoitusperusteen muuttamisesta voidaan antaa vasta, kun itsehallintolain muutoslaki on hyväksytty ja vahvistettu sekä määrätty tulemaan voimaan. Oikeuskansleri viittasi tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamista koskevaan mietintöön PeVM 4/2018, jossa on todettu yhtäaikaisesti eduskunnassa vireillä olleiden perustuslain muutoksen ja tiedustelulainsäädännön suhteesta, että jos perustuslain muutosta ei ensin toteuteta kiiremenettelyllä, on tiedustelulakiehdotuksia arvioitava tuolloin vielä voimassa olleen perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisesti ja se vaikuttaisi säädettävien lakien sisältöön.

Lausunnossaan oikeuskansleri ei ole ottanut kantaa siihen, tuleeko tasoitusperustemuutoslakiesityksen mukaisen tasoitusperusteen mahdollistaa maakunnalle saman verran lisärahoitusta kuin HE 320/2018 vp:n taloudelli-

sissa vaikutuksissa on kuvattu. Lausunnosta ei kuitenkaan käy ilmi esteitä sen kohteena olleessa esitysluonnoksessa ehdotetulle 0,46 prosentin tasoitusperusteelle.

Em. hallituksen esityksessä 320/2018 ehdotetun muutoksen yhdessä 0,46 prosenttiin korotetun tasoitusperusteen kanssa arvioidaan nostavan Ahvenanmaan maakunnan perusrahoitusta yhteensä noin 10,3 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasolla verrattuna nykytilaan. Tässä arviossa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan väestönosuuden muutoksen vaikutusta. Tilastokeskuksen 30.9.2019 julkaiseman väestöennusteen mukaan Ahvenanmaan maakunnan väestö kasvaa vuoteen 2040 saakka, kun koko Suomen väkiluku pysyy samaan aikaan käytännössä ennallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että on hyvin todennäköistä, että jatkossa Ahvenanmaan saama tasoitusmäärä tulee kasvamaan Ahvenanmaan väestönosuuden kasvun vuoksi (itsehallintolain 46 §:n 2 mom.).

Kun nykyisestä talousjärjestelmästä, jossa tasoitusmäärä maksetaan ennakkoon ja verohyvitys maksetaan jälkikäteen, siirrytään järjestelmään, jossa sekä tasoitusmäärä että verotasoitus maksetaan ennakkoon, toteutuma tulee vuosina 2021 ja 2022 olemaan perusrahoituksen ehdotettua lisäystä suurempi. Vuonna 2021 Ahvenanmaan maakunnalle maksettaisiin uusien säännösten mukaisesti sekä tasoituksen että verotasoituksen ennakot. Vuonna 2021 Ahvenanmaan maakunnalle maksettaisiin lisäksi jälkikäteen nykyisen tasoitusjärjestelmän mukaisesti vuoden 2020 tasoituksen lopullinen maksu ja vuoden 2019 verohyvitys sekä vuoden 2020 arpajaisvero, joka arvioidaan noin 14 miljoonaksi euroksi. Maksujen yhteismääräksi arvioidaan noin 34 miljoonaa euroa. Vuonna 2022 Ahvenanmaalle maksettaisiin uuden tasoituksen ja verotasoituksen ennakoiden lisäksi myös vuoden 2020 jälkikäteinen verohyvitys, jonka ennusteen perusteella arvioidaan olevan noin 20 miljoonaa euroa. Verohyvitys on tullut maksettavaksi joka vuodelta sen jälkeen, kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan, ja on ollut keskimäärin 13,4 miljoonaa euroa vuodessa verovuosina 2007—2017.

Lopuksi

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole estettä hyväksyä lepäämässä oleva hallituksen esitys.

Valtiovarainministeriöllä on valmius sen jälkeen, kun nyt lepäämässä oleva esitys on hyväksytty ja vahvistettu, esitellä hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta siten, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetty tasoitusperuste olisi vuosilta 2021-2023 toimitettavissa tasoituksissa 0,47 prosenttia.