Ahvenanmaan maakunnan hallitus



Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Viite

Yhteyshenkilö

Asia
**LJL 2/2019 vp LEPÄÄMÄSSÄ OLEVA EHDOTUS LAIKSI AHVENANMAAN ITSEHALLINTOLAIN MUUTTAMISESTA (HE 320/2018 vp)**

**Esityksen pääasiallinen sisältö**
Esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista siten, että lain säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan. Lisäksi säännöksiin ehdotetaan eräitä lakiteknisiä ja vähäisiä terminologisia muutoksia. Ehdotus perustuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä syksyllä 2018 sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä.

Hallitus ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus sopivat tuolloin kokonaisuudistuksen loppuunsaattamisesta seuraavien vaalikausien aikana. Tämä vahvistetaan myös Rinteen hallituksen ohjelmassa.

Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiselle tasoitusjärjestelmälle, mutta se olisi tätä joustavampi.

Uuden tasoitusjärjestelmän tasoitusperusteen mitoituksessa on nykytilaan verrattuna otettu huomioon Ahvenanmaan maakunnan perusrahoituksen korottaminen siten, että se luo paremmat edellytykset sille, että maakunta voi toteuttaa tehtävänsä.

**Ehdotuksen yhteys edellisellä vaalikaudella suunniteltuun maakunta- ja sote-uudistukseen**
Esitys liittyy edellisellä vaalikaudella suunniteltuun maakunta- ja sote-uudistukseen siten, että se ratkaisee ne pääasialliset ongelmat, joita uudistus olisi aiheuttanut itsehallinnon rahoitusjärjestelmälle samalla kun rahoitusjärjestelmää tehdään dynaamisemmaksi. Itsehallintolain muutos voidaan toteuttaa maakunta- ja sote-uudistuksen toteuttamisesta riippumatta. Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään nro 12/2018 vp muun muassa seuraavaa:

Postiosoite
PB 1060
AX-22111 MARIEHAMN, Åland

Puh.
(018) 25000

Faksi
(018) 19155

Sähköposti
registrator@regeringen.ax
URL www.regeringen.ax

Virkakirjeet tulee osoittaa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, ei yksittäiselle virkamiehelle.

> ”Itsehallintolain muutos liittyy hallituksen esityksen (s. 9—11) mukaan maakunta- ja sote-uudistukseen. Valtioneuvosto hyväksyi lisäksi esityksen antamisen yhteydessä lausuman, jonka mukaan hallituksen esitys Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi perustuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen valmistelun lisäksi oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen tarpeeseen ratkaista sote- ja maku-uudistukseen liittyvät Ahvenanmaan rahoituskysymykset, vaikka tällainen ratkaisu ei erillisenä olisi hyväksyttävissä. Sote- ja maku-uudistuksen toteutuminen luo lausuman mukaan näin oikeudellisen ja yhteiskunnallisen tarpeen esitetylle hallituksen esitykselle.
>
> Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että valtioneuvoston lausumassa on kyse poliittisluontoisesta kannanilmaisusta. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston lausumasta voi kuitenkin saada sen kuvan, että Ahvenanmaan itsehallintolain muutosta tarkasteltaisiin vain tavallisen lain säätämisen tarpeeseen liittyvänä sivutuotteena (vrt. PeVL 4/2018 vp, s. 4). Tämä ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole asianmukaista. Valiokunta on perustuslain osalta todennut, ettei muutoshankkeisiin pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Valiokunnan mielestä sanottu on merkityksellistä myös Ahvenanmaan itsehallintolain periaatteellisesti merkittävien perusratkaisujen muuttamista tarkasteltaessa.
>
> Ehdotus itsehallintolain muuttamisesta rakentuu hallituksen esityksessä kuvatun mukaisesti Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan arvioida, että muutosta on valmisteltu sen merkitykseen nähden asianmukaisesti ja perusteellisesti.”

Ehdotetun talousjärjestelmän taloudellinen toteutuma on laskettu sillä perusteella, että valtion talousarvion arvonlisäverotuotot kasvaisivat maakunta- ja sote-uudistuksen takia. Se, että maakunta - ja sote-uudistus ei toteudu aiemmin ehdotetussa muodossa, merkitsee sitä, että esityksen tavoitetta perusrahoituksen korottamisesta ei saavuteta. Sen sijaan sovellettavaksi tulee esityksen siirtymäsäännösten 3 momentti, jossa todetaan seuraavaa:

> ”Edellä 47 §:n 1 momentissa säädettyä tasoitusperustetta tulee muuttaa, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 47 §:n 2—4 momentissa säädetyllä tavalla tai jos on muita painavia syitä muutokseen ennen lain voimaantuloa. Tasoitusperusteen muuttamiseen sovelletaan tällöin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 47 §:n 5 momenttia.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvaillaan selkeästi, mitä osapuolet tarkoittivat. Esityksessä todetaan seuraavaa:

> ”Säännös painavista syistä on tarkoitettu tulevaksi sovellettavaksi tilanteessa, jolloin maakunta- ja sote-uudistuksen johdosta valtion talousarviossa arvioitu arvonlisäverotuoton lisäys ei n. 1,6 miljardilla eurolla toteutuisikaan taikka, jos on syntynyt merkittäviä poikkeamia, jotka vaikuttavat tasoitusmäärään olematta suhdannetilanteesta johtuvia. Säännöksen tarkoituksena on myös ja laajemmalti varmistaa, että hallituksen ja maakunnan hallituksen välinen yhteisymmärrys itsehallinnon menojen perusrahoituksen tasosta toteutuu ”2 Esityksen vaikutukset” kohdan kolmannessa kappaleessa kuvatun mukaisesti.”

Koska maakunta- ja sote-uudistus ei toteutunutkaan, tämä edellyttää sitä, että
siirtymäsäännöksen nojalla tasoitusperustetta muutettaisiin siten, että esityksessä tarkoitettu Ahvenanmaan maakunnan perusrahoituksen vahvistaminen toteutuisi. Esityksessä todetaan näin:

> ”Nykyisestä tasoitusjärjestelmästä verotasoituksen sisältävään tasoitusjärjestelmään siirtyminen valtion talousarvion kannalta kustannusneutraalisti olisi tarkoittanut tasoitusperusteen suuruuden olevan 0,42 prosenttia. Ahvenanmaan maakunnan perusrahoituksen korottamiseksi ja turvaamiseksi on päädytty ehdottamaan tasoitusperusteen suuruudeksi 0,45 prosenttia. Tämä tarkoittaa vuoden 2021 tasossa noin 12 miljoonan euron vuotuista lisäystä Ahvenanmaalle. Lisäksi verohyvityksestä siirtyminen verotasoitukseen tuo Ahvenanmaalle noin 1—6 miljoonan euron vuotuisen lisäyksen nykyjärjestelmään verrattuna. Ahvenanmaan suhteellisen väestönkehityksen huomioiminen ehdotetussa talousjärjestelmässä tarkoittaisi vastaisuudessa sitä, että Ahvenanmaan lisääntynyt tai vähentynyt väestömäärä suhteessa Suomen väestömäärään tulee näkymään vuotuisen tasoitusmäärän korotuksena tai alenemisena. Viime vuosien väestönkehityksen perusteella säännöksen arvioidaan nostavan tasoitusmäärää noin 0,5 miljoonaa euroa vuositasolla.
>
> Ehdotettujen muutosten arvioidaan nostavan valtion talousarvion menoja arviolta yhteensä 17 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasolla. Tästä lisäyksestä noin 14 miljoonaa euroa vahvistaisi suoraan maakunnan taloutta ja 3 miljoonaa euroa suunnattaisiin ahvenanmaalaisille kunnille korvauksena siitä yhteisöverotulojen vähenemisestä, joka aiheutuu maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä tehtävästä yhteisövero-osuuden alentamisesta. Esityksen yleisperustelujen lopussa on selostettu, mihin korvaustarve perustuu. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on esityksen valmistelun yhteydessä tähdentänyt, että vertailua tehtäessä tasoituksen ja verotasoituksen toimittamisvuoden perusteella, nykyisen talousjärjestelmän ja ehdotetun tasoitusjärjestelmän välisestä toteutumasta johtuva maakunnan perusrahoituksen lisäys on noin 10 miljoona euroa vuositasolla laskettuna vuoden 2021 tasolla.”

Yllä olevasta käy ilmi, että se, mikä maakunnan hallituksen mukaan tarkoittaisi Ahvenanmaan maakunnalle noin 10 miljoonan euron perusrahoituksen korotusta, merkitsee valtiovarainministeriön mukaan noin 14 miljoonan euron korotusta. Sovitun ja esityksessä kuvatun perusrahoituksen korotuksen saavuttamiseksi tasoitusperuste on nostettava 0,47 prosenttiin. Yhteisöveron muutoksen tekemättä jättäminen ei vaikuta maakunnan perusrahoituksen toteutumaan.

**Maakunnan hallituksen näkemykset esityksestä** Maakunnan hallitus voi hyväksyä ehdotuksen uudeksi talousjärjestelmäksi useiden kompromissien tuloksena. Maakunnan hallitus katsoo, että perusrahoitusta tulisi itse asiassa korottaa noin 15 miljoonalla eurolla, ottaen huomioon muun muassa nykyisen itsehallintolain hyväksymisen jälkeen tapahtunut väestösuhteen voimakas muutos. Poliittisessa vuoropuhelussa maakunnan hallitus on hyväksynyt perusrahoituksen korottamisen HE 320/2018 vp:ssä kuvatulla tavalla.

Koska maakunta- ja sote-uudistus ei toteudu siten kuin suunniteltiin silloin kun itsehallintolain muutos hyväksyttiin ensimmäisessä käsittelyssä, valtion talousarviossa arvioidusta arvonlisäverotuoton lisäyksestä jää pois noin 1,6 miljardia euroa. Tämä poisjääntä puolestaan vähentää arvioitua tasoitusta maakunnalle, mikä joudutaan kompensoimaan korottamalla

tasoitusperustetta. Korotuksen on oltava kaksi pistettä, jotta itsehallintolain muutoksen taloudellinen toteutuma vastaisi sitä, mikä oli tarkoituksena silloin, kun esitys annettiin eduskunnalle. Maakunnan perusrahoituksen lisäys eri laskentaperusteilla käy ilmi alla olevasta taulukosta.

| (miljoona euroa, vuoden 2017 kiinteät hinnat) | | | | | Alustavasti 7.9.2019 | Keskiarvo: 5 vuotta |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tasoitusperuste, muutettu itsehallintolaki | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2014-2018 |
| Tasoitusperuste 0,45 %: | 3,1 | 2,0 | 4,2 | 3,2 | 2,3 | 3,0 |
| Tasoitusperuste 0,46 %: | 6,8 | 5,8 | 7,9 | 7,0 | 6,3 | 6,8 |
| Tasoitusperuste 0,47 %: | 10,5 | 9, 6 | 11,7 | 10,8 | 10,4 | 10,6 |

Koska arvonlisäverotuotot eivät kasvakaan maakunta- ja sote-esityksen johdosta esityksessä tarkoitetulla tavalla, tasoitusperustetta joudutaan tarkistamaan suhteessa poikkeamaan, eli korottamaan 0,47 prosenttiin. Tällaisella tasoitusperusteella itsehallinnon perusrahoitus kasvaisi siten, että se vastaisi esityksen tarkoitusta.

Mikäli tasoitusperustetta ei tarkisteta edellä kuvatulla tavalla, esityksen tavoitteita ei saavuteta, ja uusi järjestelmä voisi jopa johtaa siihen, että itsehallinnon saama rahoitus joinain vuosina olisi pienempi kuin nykyisessä järjestelmässä. Lisäksi uusi verotasoitusjärjestelmä, jossa otetaan matemaattisesti huomioon muun muassa väestösuhde, lisää jonkin verran itsehallinnon rahoituksen taloudellista riskiä.

Maakunnan hallitus odottaa näin ollen, että hallitus antaa eduskunnalle mahdollisimman pian esityksen tasoitusperusteen suuruuden muuttamisesta 0,47 prosenttiin 1. päivästä tammikuuta 2021 lukien. Siirtymäsäännöksessä tarkoitettu tasoitusperusteen korotus on tehtävä lain voimaantulosta lukien.

Jos tasoitusperustetta tulee tämän jälkeen tarkistaa valtion tilinpäätöksen muutosten vuoksi, järjestelmään on sisällytetty mekanismit tällaisten muutosten käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Maakuntapäivien suostumuksen varmistamiseksi itsehallintolain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen (VLF 2/2019 vp) edellytetään, että perustuslakivaliokunta esittää mietinnössään pontta, jonka mukaan hallituksen on annettava eduskunnalle esitys tasoitusperusteen nostamisesta 0,47 prosenttiin 1. päivästä tammikuuta 2021 lukien.

Näin perustuslakivaliokunta ja eduskunta ilmoittavat maakuntapäiville hyväksyvänsä tasoitusperusteen korottamisen 0,47 prosenttiin, jotta maakuntapäivät voi arvioida lainsäädännön oikeat taloudelliset vaikutukset ennen kuin maakuntapäivät ottaa kantaa itsehallintolain muutokseen.

**Maakunnan hallituksen johtopäätökset**

Maakunnan hallitus toteaa, että itsehallintolain muuttamisessa on ollut eriäviä käytäntöjä sen suhteen, onko maakuntapäivien suostumus tarpeen ennen kuin eduskunta ottaa uusien vaalien jälkeen kantaa itsehallintolain muuttamista koskevaan lepäämässä olevaan lakiehdotukseen. Ottaen huomioon maakuntapäivien tarve arvioida lainsäädännön oikeita taloudellisia vaikutuksia, on kohtuullista, että eduskunta käsittelee lakiehdotuksen omalta osaltaan valmiiksi ennen kuin maakuntapäivät antavat suostumuksensa.

Maakunnan hallitus korostaa, että talousjärjestelmän muutos edellyttää hallitusten sopimaa ja eduskunnan viime kaudella hyväksymää perusrahoituksen lisäystä. Tämä on tarpeen HE 320/2018 vp:n tarkoituksen toteuttamiseksi.

Maakunnan hallitus on myös saanut uusilta maakuntapäivältä tiedon siitä, että edellytyksenä maakuntapäivien suostumuksen saamiselle itsehallintolain muuttamiselle on tieto siitä, että tasoitusperuste korotetaan 0,47 prosenttiin. Tasoitusperuste olisi voimassa siihen asti, kunnes siihen tehtäisiin ensimmäinen tarkistus lepäämässä olevan lakiehdotuksen 47-48 §:ssä säädetyllä tavalla. Ahvenanmaan maakunnan mielestä siis se, mistä esityksen valmistelun yhteydessä käydyissä neuvotteluissa päätettiin, tulee toteuttaa.

Tasoitusperusteen tarkistaminen 0,47 prosenttiin on tarpeen ehdotetun järjestelmän luotettavuuden kannalta.

Siinä tapauksessa, että perustuslakivaliokunta ei halua toteuttaa HE 320/2018 vp:n tavoitteita eikä kannata tasoitusperusteen korottamista ylläkuvatulla tavalla, **perustuslakivaliokunnan tulisi jättää lakiehdotus käsittelemättä ja siten antaa ehdotuksen laiksi itsehallintolain muuttamisesta (LJL 2/2019 vp) raueta.**

Maakunnan hallitus puoltaa esitystä Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta ja arvioi, että maakuntapäivien suostumus ehdotettuun esitykseen on saatavissa, jos

> eduskunta hyväksyy ponnen, jolla se esittää, että hallitus antaa vuoden 2020 aikana itsehallintolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (LJL 2/2019 vp) voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen 3 momentin nojalla esityksen 47 §:n 1 momentissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisesta 0,47 prosenttiin 1. päivästä tammikuuta 2021 lukien.

Maaneuvos Katrin Sjögren

Varamaaneuvos Camilla Gunell

TIEDOKSI: Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta, Oikeusministeriö, Valtiovarainministeriö, Kansanedustaja Mats Löfström