Olli Mäenpää
22.10.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta (HE 19/2020 vp)

Tasoitusperuste ja sen muuttaminen

Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista tasoitusmäärä. Tasoitusmäärä lasketaan itsehallintolain 46 §:n mukaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tasoitusperuste. Tasoitusperuste muodostaa siten keskeisen elementin maakunnan itsehallinnon ja erityisesti itsehallinnon taloudellisen perustan määrittelyssä.

Itsehallintolain voimassa oleva 47 §:n 1 momentin mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia. Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta annetun lain 47 §:n 1 momentin mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia myös 1.1.2020 alkaen. Tasoitusmäärä muuttuu samalla tasoituspohjaksi, joka on määrältään tasoitusmäärää pienempi. Sen laskemistapa muuttuu samalla niin, että itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tulevan 46 §:n 1 momentin mukaan tasoituspohja kerrotaan tasoitusperusteella. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tasoitusperuste muutettavaksi 0,47 prosenttiin.

Perusteet tasoitusperusteen muuttamiselle

Arvioidessaan ehdotusta laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään (PeVM 5/2019 vp) huomiota siihen, että kyseistä lakiehdotusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 320/2018 vp) uudistuksen taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu esitystä annettaessa vireillä olleen maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kannalta. Kun tätä uudistusta koskevat lakiehdotukset olivat rauenneet, arviointitilanne oli osin muuttunut. Perustuslakivaliokunta ehdotti sen vuoksi, että hyväksyessään itsehallintolain muuttamisen eduskunta hyväksyy samalla lausuman itsehallintolaissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisesta.

Eduskunta hyväksyi 13.12.2019 lepäämässä olleen hallituksen esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta. Samalla eduskunta hyväksyi seuraavan, perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa mietinnössään ehdottaman lausuman:

> ”Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa viivytyksettä esityksen Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisesta 0,47 prosenttiin vuoden 2021 alusta lukien.”

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännös sisältää seuraavansisältöisen 3 momentin:

> ”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.”

Tämän voimaantulosäännöksen säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen (HE 320/2018 vp, s. 20) mukaan ”[s]äännös 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.”

Itsehallintolain muutoksen voimaantulosäännöksen soveltamisen edellytyksiä arvioitaessa voidaan todeta, että valtion tulojen arvioitiin maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena lisääntyvän voimakkaasti vuodesta 2021 alkaen. Valtion tulonlisäyksen laskettiin olevan yli 14 miljardia euroa vuodessa. Valtion tulojen lisääntymisen vuoksi katsottiin myös tasoitusperusteen vastaavan muuttamisen tulleen ajankohtaiseksi uudistuksen toteuttamisen johdosta (HE 320/2018 vp, s. 11).

Sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamista koskevien lakiehdotusten raukeamisen seurauksena valtion verotulojen lisäys ei ole toteutunut uudistuksen perusteluissa ja itsehallintolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen perusteluissa arvioidulla tavalla. Tämän vuoksi valtion talousarviossa arvioitu arvonlisäverotuoton lisäys n. 1,6 miljardilla eurolla ei toteudu ja muutenkin lakiehdotusten raukeaminen on aiheuttanut ennakoidusta valtion tulojen kehityksestä sellaisia merkittäviä, näitä tuloja vähentäviä poikkeamia, jotka vaikuttavat tasoitusmäärään olematta suhdannetilanteesta johtuvia.

Voimaantulosäännöksessä tarkoitettuna painavana syynä tasoitusperusteen muuttamiseen voidaan tässä tilanteessa pitää sitä, että kyseisten lakiehdotusten raukeamisen johdosta tasoitusmäärään vaikuttava valtion verotulojen huomattava kasvu ei ole toteutunut. Tämä ei johdu suhdannetilanteesta vaan valtakunnan lainsäädäntövallan perusteella tehdyistä merkittävistä ratkaisuista. Lisäksi tasoitusperusteen kohteena olevan tasoituspohjan määrää on itsehallintolain muutoksella vähennetty jossain määrin. Ehdotettu tasoitusperusteen muuttaminen mukauttaisi perustellulla tavalla ja oikeasuhtaisesti Ahvenanmaan maakunnan taloudellisen itsehallinnon perusteita näihin muutoksiin.

Tältä kannalta voidaan lisäksi todeta, että perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä Ahvenanmaan itsehallintolain periaatteellisesti merkittävien perusratkaisujen muuttamista tarkasteltaessa, että muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään itsehallintolain sisältämien perusratkaisujen vakautta tai itsehallintolain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana (PeVM 12/2018 vp, s. 3). Tasoitusperusteen muuttamista koskevan ehdotuksen ei voida katsoa perustuvan päivänpoliittisiin tilannenäkymiin eikä sen voida katsoa heikentävän maakunnan taloudellisen itsehallinnon perusteita.

Tasoitusperusteen muuttamisen muodolliset edellytykset

Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin.

Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisessa ei kuitenkaan sovelleta tätä itsehallintolain muuttamismenettelyä. Sen sijaan itsehallintolain tasoitusperustesäännöksen muuttamisesta säädetään itsehallintolain mukaan valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Ahvenanmaan itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan tasoitusperuste muutetaan joko pysyvästi taikka vain tiettyjen vuosien osalta (HE 73/1990 vp, s. 92), joten myös määräaikainen tasoitusperusteen muuttaminen olisi mahdollista. Itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tulevan 48 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö ja maakunnan hallitus arvioivat vähintään joka kolmas vuosi, onko 47 §:n 2–4 momentissa säädettyjä perusteita muuttaa tasoitusperustetta. Uusi menettely mahdollistaa tasoitusperusteen muuttamistarpeen säännönmukaisen arvioinnin.

Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2-4 momentissa säädetään tilanteista, joissa tasoitusperustetta on muutettava. Tasoitusperustetta on 2 momentin mukaan

muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Tasoitusperusteen korottamisen perusteista säädetään 3 momentissa ja alentamisen perusteista 4 momentissa.

Tasoitusperusteen muuttamisen perusteista säädetään lisäksi edellä selostetussa itsehallintolain muuttamista koskevan lain voimaantulosäännöksessä, joka on säädetty itsehallintolain muuttamisen yhteydessä itsehallintolain säätämisjärjestyksessä. Voimaantulosäännöksen 3 momentin soveltamisen asialliset edellytykset ovat käsillä edellä esitetyin perustein. Tasoitusperusteen muuttamiselle voidaan siten katsoa olevan itsehallintolain mukainen peruste.

Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut suostumuksensa sille, että tasoitusperuste muutetaan 0,47 prosenttiin. Tätä voidaan pitää osoituksena myös siitä, että valtakunnan ja maakunnan välinen yhteisymmärrys itsehallinnon menojen perusrahoituksen tasosta toteutuu. Tasoitusperusteen muuttamisesta ehdotetulla tavalla voidaan säätää valtakunnan lailla. Tätä tarkoittava lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa säätämisjärjestyksessä.