Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	65 F1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2021/1422	9.3.2021

Viite
Lausuntopyyntö asiasta HE 241/2020 vp

Yhteyshenkilö
Rahoituspäällikkö Conny Nyholm

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020)

Lausuntopyyntö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt maakunnan hallitukselta kirjallisen lausunnon hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp. Kun maakunnan hallitus pyysi vastausajan pidentämistä sille ilmoitettiin, että verojaosto haluaa, että lausunnossa käsitellään vain lainsäädäntöpaketin vero-oikeudellisia kysymyksiä. Tässä lausunnossa on siis vain maakunnan hallituksen vero-oikeudelliset kannanotot. Maakunnan hallitus on aiemmin antanut lausunnon myös eduskunnan lakivaliokunnalle ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Ehdotuksen sisältö verotusta koskevien muutosten osalta

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kunnilta uudelle perustettavalle hallintotasolle, hyvinvointialueille. Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 21 hyvinvointialuetta.

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle valtion tuloja on lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnat velvoitetaan alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

Esityksessä ehdotetaan valtion verotuloja kasvatettavaksi ja kuntien verotuloja pienennettäväksi nykyisen verojärjestelmän sisällä muuttamalla valtion tuloveroasteikkoa sekä useita eri ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja. Lisäksi valtion- ja

kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin samoin perustein ja samansuuruisina sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Koska valtionverotus kuuluu valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, ansiotuloja verotetaan valtionverotuksessa Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin valtakunnassa. Ehdotettujen muutosten seurauksena valtionverotus kiristyisi siis samalla myös Ahvenanmaalla. Koska sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata, Ahvenanmaan kuntien veroprosenttien alentamiselle ei ole vastaavia perusteita kuin valtakunnan kuntien kohdalla. Jotta ansiotulojen verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla estettäisiin. Tuloverolaissa säädettäisiin siis erikseen siitä, että Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten valtionverotusta ei kiristetä. Valtionverotuksesta säätäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen kiristyminen ehdotetaan estettäväksi valtion progressiivisen tuloveroasteikon marginaaliveroprosentteja alentamalla. Asteikon marginaaliveroprosentteja alennettaisiin Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten kohdalla samalla prosenttiyksikkömäärällä, jolla kuntien veroprosentteja alennettaisiin valtakunnassa. Veroasteikon marginaaliveroprosenttien alentamisella pyritään turvaamaan se, että ehdotettujen veroperustemuutosten vaikutukset olisivat Ahvenanmaan maakunnassa asuville verovelvollisille samat kuin valtakunnassa asuville. Marginaaliveroprosenttien alentamisesta ehdotetaan säädettäväksi tuloverolain 124 §:n 5 momentissa (SSK 1535/1992).

Kyse olisi samasta asiasta kuin edellisen sote-uudistuksen valmistelussa, mutta tekninen toteutustapa olisi erilainen. Edellisen uudistuksen valmistelussa verotuksen kiristyminen olisi estetty erillisellä valtionverosta myönnettävällä Ahvenanmaan maakuntavähennyksellä. Koska valtionverotusta kiristettäisiin valtakunnassa pääasiassa veroasteikon kautta, myös Ahvenanmaata koskeva vähennys kohdistuu paremmin erillistä veroasteikkoa soveltamalla.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin yhdenmukaistamalla valtion- ja kunnallisverotuksen tulovähennykset. Tämän takia tuloverolain 30 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että verovuoden ansiotulo ja verotettava ansiotulo laskettaisiin samalla tavalla valtion- ja kunnallisverotuksessa. Verovuoden ansiotulo lasketaan sekä valtion- että kunnallisverotuksessa tekemällä vähennykset puhtaasta ansiotulosta. Verotuslaskelma olisi kuitenkin edelleen tehtävä erikseen valtion- ja kunnallisverotuksen osalta. Verovuoden ansiotulo sekä valtion- että kunnallisverotuksessa lasketaan vähentämällä valtion- ja kunnallisverotuksessa tehtävät vähennykset puhtaasta ansiotulosta. Verotettava ansiotulo lasketaan sekä valtion- että kunnallisverotuksessa siten, että verovuoden ansiotulosta vähennetään aikaisemmilta vuosilta vahvistetut ansiotulolajin tappiot. Verotuksen painopisteen siirtämisellä kunnilta valtiolle on vaikutusta myös kirkollisveron tuottoon.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta alenisi vuoden 2020 tasossa arvioituna noin 570 miljoonaa euroa ja valtion osuus kasvaisi saman verran. Vaikutusarvio ei sisällä koronavirusepidemiaan liittyvään kuntien tukemisen toimenpidekokonaisuuteen kuuluvaa kuntien jako-osuuden korotusta. Yksittäisten kuntien suhteelliset osuudet kuntaryhmän yhteisöverotuotosta säilyisivät muuttumattomina. Tuloverolain 124 §:n 3 momentin mukaisen tuloveroprosentin alentaminen 6,26 prosentista 4,17 prosenttiin keventäisi tuloverolain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osittain verovapaiden yhteisöjen ja tiekuntien sekä yleishyödyllisten yhteisöjen kiinteistöistä saamien tulojen verotusta yhteensä noin 4 miljoonalla eurolla.

Kuntien tuloveroprosentteja alennettaisiin 13,26 prosenttiyksiköllä kaikissa kunnissa. Tämän seurauksena kunnallisveron määrä vähenisi 12,82 miljardia euroa. Tässä euromäärässä on otettu huomioon myös kuntien verotuskustannusten laskua vastaava 70 miljoonan euron vähennys. Kuntien yhteisöveron osuudesta hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi 570 miljoonaa euroa. Esityksen mukaan vuoden 2020 ennakkotiedon perusteella kuntien yhteisövero-osuutta alennettaisiin 10,71 prosenttiyksikköä, s. 238.

Maakunnan hallituksen näkemykset

Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta veroja ja maksuja koskevissa asioissa, lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroa, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Nämä kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan.

Koska valtionverotus kuuluu valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, ansiotuloja verotetaan valtionverotuksessa Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin muualla Suomessa. Ehdotettujen muutosten seurauksena valtionverotus kiristyisi siis samalla myös Ahvenanmaalla. Koska uudistus ei koske Ahvenanmaata, Ahvenanmaan kuntien veroprosenttien alentamiselle ei ole vastaavia perusteita kuin valtakunnan kuntien kohdalla. Jotta ansiotulojen verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla on estettävä. Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten ansiotulojen verotuksen kiristyminen ehdotetaan estettäväksi valtion progressiivisen tuloveroasteikon marginaaliveroprosentteja laskemalla. Maakunnan hallitus korostaa sen tärkeyttä, että valtion progressiivinen tuloveroasteikko Ahvenanmaalla laaditaan siten, että varmistutaan siitä, että valtakunnan verotuksen muutos ei tosiaan vaikuta yksittäisiin veronmaksajiin tai verovarojen saajiin, eli Ahvenanmaan kuntiin ja Ahvenanmaan maakuntaan. Esityksen taulukosta 18 käy ilmi ehdotettujen muutosten vaikutukset palkka-, eläke- ja päivärahatulon veroasteisiin eri tulonvaihteluväleillä. Sekä valtion- että kunnallisverotuksen muutokset kattavasta taulukosta käy ilmi, että muutokset yksittäisille ahvenanmaalaisille veronmaksajille ovat melko marginaalisia. Tämän lausunnon laatimisen ajankohtana ei ole ollut saatavilla vastaavia tietoja, joista kunnallis- ja valtionverotuksen muutokset näkyisivät erillisinä, ja joista kävisi ilmi Ahvenanmaan kuntien ja valtion verotulotasoon vaikuttavat mahdolliset siirtymät.

Ahvenanmaalla säilyy edelleen eri veropohja kunnallis- ja valtionverotuksessa. Maakunnan hallitus edellyttää, että valtakunnassa suunniteltavat muutokset eivät vaikuta maakuntapäivien mahdollisuuksiin päättää Ahvenanmaan kunnallisveropohjasta. Koska ehdotettu uudistus ei koske Ahvenanmaata eikä sen ole tarkoitus vaikuttaa Ahvenanmaahan, mahdolliset kustannukset, joita voi aiheutua Ahvenanmaan kunnallisveropohjan säilyttämisestä tilanteessa, jossa valtakunnan veropohjat yhdistetään, on määrättävä valtion maksettaviksi. Maakunnan hallitus edellyttää, että valtakunnassa nyt tehtävien uudistusten seurauksena tehtävistä muutoksista Ahvenanmaan verolainsäädäntöön ei tule lisäkustannuksia Ahvenanmaalle. Tähän ei ole vielä saatu vahvistusta valtiolta.

Esityksen mukaan kunnallisverotuksen opintorahavähennystä muutetaan siten, että se koskisi myös valtionverotusta. Vähennyskelpoisuus muotoillaan viittaamalla valtakunnan opintotukilakiin (SSK 65/1994), mikä jättää epäselväksi sen, koskeeko muutos myös Ahvenanmaan opintotukijärjestelmän piirissä olevia opiskelijoita. Tätä tulisi selventää viittaamalla opintotuesta annettuun maakuntalakiin (2006:71).

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että verotuksen invalidivähennyksestä luovuttaisiin, ja tästä säästyvät varat kohdennettaisiin vammaispalveluiden kehittämiseen. Maakunnan hallitus toteaa, että valtionverotuksen invalidivähennyksestä luopuminen valtakunnassa vaikuttaa myös ahvenanmaalaisiin veronmaksajiin. Mahdolliset suorat tuet niille ahvenanmaalaisille, joita asia koskee, kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja ne rahoittaa Ahvenanmaan maakunta. On selvennettävä, miten invalidivähennys kompensoidaan ahvenanmaalaisille asianomaisille, jotta itsehallinnolle koituvat erilaiset taloudelliset vaikutukset voidaan selvittää ja ottaa huomioon. Asian ydin on se, että ne ahvenanmaalaiset, joilla on oikeus valtionverotuksen invalidivähennykseen, ovat vaarassa joutua valtakunnassa asuvia vastaavia henkilöitä heikompaan asemaan. Tätä ei oteta huomioon esityksen vaikutusarvioinneissa.

Kuntien pysyvän yhteisöveron jako-osuuden lasku on yhteydessä uudistuksiin ja siihen, että yhteisöveron osuus kuntien verotuloista nousisi valtakunnassa 10,71 prosenttiyksiköllä uudistuksen jälkeen. Vastaavat ansiotuloveroja koskevat järjestelyt tulisi ottaa käyttöön myös yhteisöverojen osalta siten, että Ahvenanmaan yhteisöveron valtionosuus säilyisi muuttumattomana eikä Ahvenanmaan kuntien osuutta yhteisöveroista muutettaisi valtakunnassa tehtävän uudistuksen takia. Jos yhteisöveron valtionosuus kasvaa myös suhteessa Ahvenmaan kuntiin, Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukainen maakunnan lainsäädäntövalta kapenee. Maakunnalla on lainsäädäntövalta yhteisöveron Ahvenanmaan kunnille tulevaa osuutta koskien, ja jos yhteisöveron valtion osuus kasvaa, maakunnan lainsäädäntövalta kapenee. Sen varmistamiseksi, että maakunnan lainsäädäntövalta ei kapene, ja että Ahvenanmaan kuntien osuutta yhteisöverosta ei pienennetä ilman pätevää syytä, on valtion osuus säilytettävä ennallaan. Valtion kannalta sellaisella ratkaisulla ei tältä osin ole mitään taloudellista merkitystä. Joka tapauksessa valtion osuus yhteisöverosta kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle uuden, 1.1.2021 voimaan tulleen Ahvenanmaan itsehallintolain verotasoitusta koskevan 49 §:n taloudellisen järjestelmän mukaan.

Maakunnan hallitus toteaa lisäksi, että valtakunnan verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntö on voimassa maakunnassa verotusmenettelystä annetun lain (SSK 1558/1995) soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (1997:39) nojalla. Maakunnan hallituksen täytyy siksi ehdottaa muutoksia lainsäädäntöön mm. verotusmenettelylakiin ehdotettavan 91 b §:n soveltamisen estämiseksi.

Yllä mainitun verotusmenettelystä annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain mukaan Ahvenanmaan kunnat maksavat kunnallisverotuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset verohallinnosta annetussa laissa (SSK 503/2010) mainittujen perusteiden mukaan. Esitykseen sisältyy verohallinnosta annetun lain muutos, jolla kuntien osuutta verotuskustannuksista lasketaan 29,1 prosentista 14,2 prosenttiin. Tämä tehdään siitä syystä, että kuntien osuus verokertymästä vähenee.

Maakunnan hallitus toteaa edelleen, että ehdotuksessa arvonlisäverolain (SSK 1501/1993) 79 §:n 2 momentiksi todetaan, että summa, jonka Yleisradio Oy saa valtion televisio- ja radiorahastolta ja korvaus, jonka Ålands Radio och Tv Ab saa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen televisiomaksutuloista luettaisiin veron perusteeseen. Ahvenanmaalla luonnolliset henkilöt ja yhteisöt maksavat 1.1.2021 alkaen maakunnalle vuosittain mediamaksusta annetun maakuntalain (2019:103) mukaisen mediamaksun. Mediamaksulla rahoitetaan Ahvenanmaan julkiset radio- ja tv-palvelut. Siksi ehdotusta arvonlisäverolain 79 §:n 2 momentiksi on muutettava siten, että tämä otetaan huomioon.

Uudistuksen verotusta koskevilta osin maakunnan hallitus haluaa lopuksi kiinnittää huomiota siihen, että Ahvenanmaan kirkollisverotus on perustunut Ahvenanmaan kunnalliseen veropohjaan. Esityksessä ei ole vaikutusarvioita, ja siksi on epäselvää, miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat Ahvenanmaan kirkollisverotukseen.

Yhteenveto

Maakunnan hallitukselle on tärkeää varmistaa, että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ei rajoiteta, ja että valtakunnan hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvästä uudistuspaketista johtuvat toimenpiteet eivät vaikuta Ahvenanmaan asukkaisiin, maakunnan viranomaisiin eivätkä Ahvenanmaan kuntiin. Siksi ainakin ehdotusta arvonlisäverolain 79 §:n 2 momentiksi on muutettava siten, että siinä ei lue, että Ahvenanmaan maakunnan hallituksen televisiomaksutuloista Ålands Radio och Tv Ab:lle maksamat korvaukset luetaan veron perusteeseen. Mediamaksusta annetun maakuntalain (201:103) mukainen Ahvenanmaan mediamaksua koskeva uusi lainsäädäntö on otettava huomioon. Kun opintorahavähennys muutetaan koskemaan myös valtionverotusta, on tehtävä viittaus opintotuesta annettuun maakuntalakiin (2006:71) siten, että vähennys koskee myös Ahvenanmaan opintotukijärjestelmän piirissä olevia opiskelijoita.

Ei myöskään ole järkevää, että uudistus vaikuttaa Ahvenanmaan kuntiin kuntien pysyvän yhteisöveron jako-osuuden 10,71 prosenttiyksikön laskun kautta, varsinkaan kun Ahvenanmaan kuntien on edelleen tarkoitus hoitaa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä. Ahvenanmaan kuntien verotulojen pienentäminen maakunnan kuntien lakisääteisten tehtävien säilyessä on kyseenalaista kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen kannalta, koska se heikentää Ahvenanmaan kuntien edellytyksiä huolehtia kuntalaisten parhaaksi säädetyistä lakisääteisistä tehtävistä. Ahvenanmaan kuntien rajaamisesta kuntien yhteisöveron jako-osuuden pysyvän 10,71 prosentin laskun ulkopuolelle ei sinänsä aiheutuisi mitään taloudellisia vaikutuksia valtiolle. Muilta osin maakunnan hallitus toteaa, että lakipaketin vaikutusten arvioiminen on ollut vaikeaa, koska maakunnan hallituksella ei ole ollut käytössään asiaankuuluvia verotustietoja eikä esityksen vaikutusarvioita ole tehty Ahvenanmaan näkökulmasta.

Maaneuvos Veronica Thörnroos

Ministeri Roger Höglund

Ålands landskapsregering

TIEDOKSI: Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Oikeusministeriö, oikeusministerio@om.fi
Valtiovarainministeriö, valtiovarainministerio@vm.fi
Sosiaali- ja terveysministeriö, kirjaamo@stm.fi
Kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi
Maaherra Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi