



19.4.2017

Budjettineuvos Petri Syrjänen
Neuvotteleva virkamies Timo Annala
Finanssisihteeri Filip Kjellberg

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä 15/2017 vp.

Seuraavassa on esitetty valtiovarainministeriön näkemyksiä perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemista koskevan kutsun yhteydessä esittämiin kysymyksiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta (34. lakiehdotus). Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Edellytyksenä on myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus (Ahvenanmaan itsehallintolain 47 § 5 mom.).

(1) Tulisiko Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen olla olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä?

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan eduskunta voi hyväksyä lakiehdotuksen ennen maakuntapäivien suostumusta. Lakia ei kuitenkaan voida vahvistaa ennen kuin Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut siihen suostumuksensa.

Hallituksen esityksessä (ks. s. 642-643) lähdetään siitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin edellytykset tasoitusperusteen muuttamiselle täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty myös se tulkinta, että itsehallintolain 47 §:n 4 momentin tasoitusperusteen alentamista koskevien edellytysten tulisi täyttyä, jotta tasoitusperusteen muutoksesta voitaisiin säätää nyt ehdotetulla tavalla.

(2) Onko myös itsehallintolain 47 § :n 4 momentin edellytysten täyttyminen edellytys ehdotetulle sääntelytavalle?

Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Tämän lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään tietyistä erityistilanteista, jolloin tasoitusperustetta on korotettava ja 4 momentissa erityistilanteista, jolloin tasoitusperustetta on alennettava. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan 47 §:n 2 momentti on pääsääntö, jonka edellytysten täyttyessä tasoitusperustetta on muutettava eli joko alennettava tai korotettava. Itsehallintolain esitöiden (HE 73/1990 vp. S.91) mukaan kysei-

nen säännös otettiin lakiin siitä syystä, että valtion tilinpäätökseen otetut tulot riippuvat voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä. Hallituksen esityksessä muun muassa todetaan, että jonkin tilinpäätöksen rakennetta koskevan perusteen on muututtava, jotta tasoitusperusteen muutos kyseisen momentin mukaan olisi paikallaan. Eri momenteja perustellaan erillisinä lainkohtina, eikä hallituksen esityksessä ole todettu, että muutosperusteet muodostaisivat yhden kokonaisuuden. Näin ollen kyseistä lainkohtaa on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan arvioitava erikseen muista 47 §:n momenteista, eikä itsehallintolain 47 §:n 4 momentin edellytysten täyttyminen ole edellytyksenä ehdotetulle sääntelytavalle.

Kuntien ja valtion tehtäviä siirtyy merkittävässä määrin maakunnille, jonka vuoksi valtion tilinpäätöksessä joudutaan muuttamaan arviolta kymmeniä momenteja. Valtion tilinpäätöksen mukaiset tulot kasvaisivat arviolta 12,57 miljardilla eurolla. Kyseessä on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne, jolloin tasoitusperustetta on muutettava. Jos tasoitusperustetta ei muutettaisi, vaikka valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla, olisi kyseessä valtiovarainministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain vastainen tilanne.

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tuloverolakiin ehdotetaan tässä tarkoituksessa lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä.

(3) Miten Ahvenanmaan maakuntavähennys suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Koska valtionverotusta kiristetään SOTE- ja maakuntauudistuksen yhteydessä, valtionverotus kiristyy myös Ahvenanmaalla, ellei sen osalta toteuteta erityisjärjestelyjä.

SOTE- ja maakuntauudistuksessa lähtökohtana on, että se on Ahvenanmaan aseman kannalta neutraali. Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus koskee lainsäädännönaloja, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan ovat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Sen vuoksi valtakunnassa vireillä oleva uudistus ei tulisi koskemaan sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämistä Ahvenanmaalla, vaan siellä on kyseisten lainsäädännönalojen järjestämisvastuista ja rahoittamisesta voimassa maakunnan oma lainsäädäntö. Siten SOTE:n järjestämisuudistus ei tulisi voimaan Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta valtionverotusta koskevat muutokset tulisivat itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti voimaan myös siellä.

Tämän johdosta ja tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi ansiotulojenverotuksessa eduskunnalle annettussa hallituksen esityksessä ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Maakuntavähennyksellä estettäisiin valtionverotuksen kiristymisen Ahvenanmaalla. Ellei valtionverotuksen kiristymistä estettäisi, tulisi Ahvenanmaan kuntien alentaa veroprosenttejaan vastaavalla tavalla kuin Manner-Suomen kuntien, jotta Ahvenanmaalla asuvien ansiotuloverotus ei kiristyisi SOTE- ja maakuntauudistuksen seurauksena. Käytettävissä on siis kaksi vaihtoehtoa.

SOTE- ja maakuntauudistusta koskevassa hallituksen esityksen lausuntoversiossa oli päädytty edellä mainittuun ratkaisuun, jossa valtionverotuksen an-

nettiin kiristystä myös Ahvenanmaalla. Tällöin verotuksen kiristymistä vastaava määrä olisi palautettu tasoituspäätöksen korotuksen kautta Ahvenanmaalle. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi kuitenkin tämän olevan Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta ongelmallista erityisesti siitä syystä, että kunnallisveroprosenttien alentaminen kaventaisi Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitystä. Lausuntokierroksen jälkeen on valmisteltu Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta ongelmattomampi malli, jolla ei puututa Ahvenanmaan kuntien verotusoikeuteen. Maakuntavähennyksen ansiosta Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotus pysyy samalla tasolla kuin ilman uudistusta ja Ahvenanmaan maakunnan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyy nykyisellä tasolla. Ahvenanmaan maakuntavähennys on siis sisällytetty hallituksen esitykseen, jotta uudistuksen vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon olisivat mahdollisimman vähäiset. Itsehallinnon kannalta muutokset olisivat selvästi merkityksellisempiä, jos valtionverotuksen annettaisiin Ahvenanmaalla kiristyä. Ehdotettua tuloverolain 125 a §:ää on tarkoitettu vielä täsmentää täydentävällä hallituksen esityksellä siten, että siinä huomioitaisiin kaikki erilliset vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät vähennykset, joita vastaavaa vähennystä ei myönnetä Manner-Suomen kunnallisverotuksessa.

Jos Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaan maakunnalle (verohyvitys). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakunta on vuodesta 1993 alkaen saanut vuosittain verohyvityksen, joka on suuruudeltaan ollut vuosittain keskimäärin noin 15,9 miljoonaa euroa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että valtion verotukseen ehdotetut muutokset merkitsevät käytännössä sitä, että itsehallintolaissa säädetty verohyvitys menettää merkityksensä.

(4) Miten arvioisitte verohyvityksen ja sen tosiasiallisen vähentymisen/poistumisen merkitystä perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta?

Verohyvityksen tarkoituksena on turvata se, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin Manner-Suomesta. Itsehallintolain 49 §:n esitoissa (HE 73/1990 s. 56 ja 90) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotettua määrärahaa (verohyvitystä), jos maakunnan verotaso ylittää määrätyn suhdeluvun. Perustelujen mukaan verohyvitys toimii jossain määrin korvikkeena ahvenanmaalaisten toiveille saada oma verolainsäädäntö ja verohallinto. Esitöiden mukaan hyvitys samalla kannustaa maakunnan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Verohyvityksen määrä uudistuksen yhteydessä käytännössä nollautuu, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin Manner-Suomessa. Hyvityksen kannustinvaikutus on rakennettu itsehallintolain voimaantuloajankohdan väestösuhteen perusteella määräytyvän suhdeluvun pohjalta, eikä hyvityksen toimintamekanismiin ehdoteta muutoksia. Hyvityksen nollautuminen johtuu ainoastaan valtion verotuksen kiristämisestä Manner-Suomessa (mutta valtion verotusta ei kiristetä Ahvenanmaalla), mikä selvästi kuuluu yksinomaan valtakunnan toimivallan piiriin.

Kun uudistus kuitenkin pyritään toteuttamaan Ahvenanmaan aseman kannalta neutraalisti, on verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset ehdotettu kompensoitavaksi tasoituspäätöksen muutoksessa. Oikeusministeriö on pitänyt verohyvityksen kompensoimista ehdotetulla tavalla ongelmallisena, koska tällaista mahdollisuutta ei ole sisällytetty itsehallintolaissa maakunnan kulujen rahoittamiseksi säädettyyn tasoitusjärjestelmään. Lisäksi edellä mainitussa laissa on tasoituspäätöksen määrässä laskuvirhe. Sen oikaisemiseksi on tarkoitettu antaa

täydentävä esitys. Täydentävässä esityksessä on lisäksi tarkoitus ehdottaa, että verohyvityksen laskennassa huomioitaisiin verot siten, että verohyvitys tulisi jatkossakin myönnettäväksi vastaavasti kuin ennen SOTE- ja maakuntauudistusta. Verohyvitystä laskettaessa Manner-Suomessa maksuun pannaista veroista otettaisiin huomioon ainoastaan se suhteellinen osa, joka vastaa valtion veroja ennen SOTE- ja maakuntauudistusta.

Asiasta on käyty keskusteluja Oikeuskanslerin kanssa ja pyydetty lausunto. Oikeuskansleri on näkemyksensä todennut, että mikäli verojärjestelmää muutetaan tuloverolain muutoksella siten, että valtion tulovero määräytyy jatkossa valtakunnassa ja maakunnassa eri tavalla (125 a § Ahvenanmaan maakuntavähennys, HE 15/2017 vp), voidaan tuloverolain muutokseen kytkeytyvällä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä erillislailla määrittää sellainen Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitetun koko maan vastaavan veron tekninen laskutapa, joka toteuttaa verojärjestelmän muutoksen jälkeen edellä mainitun Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n tarkoituksen ja on maakunnan aseman kannalta neutraali. Laadittavassa täydentävässä hallituksen esityksessä on syytä selostaa erillislakiehdotuksen edellä mainittu tavoite varmistaa Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n tarkoituksen toteutuminen ja maakunnan aseman ennallaan pysyminen. Erillislakiehdotuksesta on pyydetty Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaisesti maakunnan lausunto. Kun erillislakiehdotus liittyy maakunnan perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvattuun itsehallinnolliseen asemaan, siitä olisi suotavaa hankkia sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lopuksi

Valtionverotuksen kiristymisen estäminen Ahvenanmaalla, tasoitusperusteen muuttaminen sekä erillislaki verohyvityksen määrän laskemiseksi suhteellisen valtionveron osuuden perusteella mainitun heijastusvaikutuksen estämiseksi johtaisivat lopputulokseen, jossa SOTE- ja maakuntauudistuksesta ei aiheutuisi mainittavia vaikutuksia Ahvenanmaalle. Ehdotetuilla muutoksilla on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan käytettävissä olevista muutosvaihtoehdoista vähäisimmät vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon.

Keskustelut Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan välillä ovat jatkuneet sekä poliittisella tasolla että virkamiestasolla. Keskusteluissa ei ole löytynyt yhteistä näkemystä Ahvenanmaan asemasta SOTE- ja maakuntauudistuksessa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus näkee ratkaisuna ansiotuloverotusta koskevan toimivallan siirtämisen valtiolta Ahvenanmaan maakunnalle. Parlamentaarinen Ahvenanmaa-komitea valmistelee parhaillaan ehdotustaan Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Komitean työssä selvitetään laajasti eri vaihtoehtoja ja osana työtä on selvitetty myös mahdollisuutta verotusta koskevan toimivallan siirtämiselle. Toimivallan siirtäminen kuitenkin aiheuttaisi verokilpailuasetelman Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välille ja tällaiseen asetelmaan liittyy siinä määrin merkittäviä ongelmia, ettei sitä pidetä toteuttamiskelpoisena ratkaisuna. Toimivallan siirrossa ei myöskään ole kysymys SOTE- ja maakuntauudistuksen toteuttamisesta Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta mahdollisimman neutraalilla tavalla, vaan laajemmasta kysymyksestä, joka liittyy Ahvenanmaan itsehallinnon laajentamiseen.

Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Ellei maakuntapäivät antaisi suostumustaan tasoitusperusteen muuttamiseen, tasoituksen kautta Ahvenanmaalle vuosittain maksettava määrä

kasvaisi perusteettomasti noin 60 miljoonalla eurolla. Tällöin syntyisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan itsehallintolain vastainen tilanne.

Jos valiokunta katsoo mahdolliseksi, valtiovarainministeriö pitäisi tärkeänä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ottaisi lausunnossaan muun ohella kantaa seuraaviin seikkoihin:

- Onko itsehallintolain 47 §:ssä säädettyä tasoitusperustetta muutettava SOTE- ja maakuntauudistuksen yhteydessä.
- Jos tasoitusperustetta ei muutettaisi, olisiko kyseessä Ahvenanmaan itsehallintolain vastainen tilanne.