



22.1.2019

Budjettineuvos
Petri Syrjänen

Perustuslakivaliokunta, kuuleminen 23.1.2019

Lausunto Ahvenanmaan asemaan liittyvistä kysymyksistä sote- ja maakuntauudistuksessa

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt muun muassa valtiovarainministeriötä arvioimaan valtiosääntöoikeudellisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevassa mietintöluonnoksessa ehdotettua tuloverolain 125 a §:n sääntelyä ja muita mietintöluonnoksessa esitettyjä Ahvenanmaan asemaan liittyviä kysymyksiä.

Täydentävä hallituksen esitys (HE 71/2017 vp)

Sote- ja maakuntauudistuksessa lähtökohtana on, että se on Ahvenanmaan aseman kannalta neutraali. Valtiovarainministeriössä valmisteltiin täydentävä hallitus esitys Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp). Esitys sisältää täydentäviä ehdotuksia tasoituserusteen muutoksen, verohyvityksen laskemisen sekä Ahvenanmaan maakuntavähennyksen osalta.

Ahvenanmaan maakuntavähennys

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 soten järjestämisuudistus ei tulisi voimaan Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta valtionverotusta koskevat muutokset tulisivat itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti voimaan myös siellä.

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

Tämän johdosta ja tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi ansiotulojen verotuksessa hallituksen esityksessä 15/2017 vp ehdotettiin tuloverolakiin liittäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Maakuntavähennyksen ansiosta Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotus pysyy samalla tasolla kuin ilman uudistusta ja Ahvenanmaan maakunnan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyy nykyisellä tasolla.

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.

Ahvenanmaan maakuntavähennys on siis sisällytetty hallituksen esitykseen, jotta uudistuksen vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon olisivat mahdollisimman vähäiset.

Täydentävässä esityksessä 71/2017 ehdotettiin, että Ahvenanmaan maakuntavähennystä muutettaisiin siten, että vähennys laskettaisiin verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavaa tuloa koskevien tuloverolain säännösten perusteella. Vähennys laskettaisiin tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella.

Muutosta ehdotettiin, jotta kaikki erilliset, vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät tulosta tehtävät vähennykset, tulisivat huomioiduksi maakuntavähennyksen määrää laskettaessa. Säännös kattaisi myös mahdolliset uudet Ahvenanmaalla käyttöön otettavat erilliset vähennykset.

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomauttamista sosiaali- ja terveysministeriön mietintöluonnoksen sivulla 304 olevaan tuloverolakia koskevaan ehdotukseen.

Verohyvyitys

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 esitöissä (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 verohyvyitys 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 nollautuisi verovuodesta 2021 alkaen, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin Manner-Suomessa. Hyvityksen kannustinvaiikutus on rakennettu itsehallintolain voimaantuloajankohdan väestösuhteen perusteella määräytyvän suhdeluvun pohjalle, eikä hyvityksen toimintamekanismiin ehdoteta muutoksia.

Kun uudistus kuitenkin pyritään toteuttamaan Ahvenanmaan aseman kannalta neutraalisti, on verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset ehdotettu hallituksen esityksessä 71/2017 vp. kompensoitavaksi siten, että itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen suuruutta laskettaessa Ahvenanmaalta kertyviä ansiotuloveroja verrataan vastaaviin verotuloihin koko maassa siten, että Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vaikutus eliminoidaan.

Ahvenanmaan valtuuskunta totesi 2.6.2017 antamassaan lausunnossa, ettei esitysluonnoksessa oleva tapa verohyvityksen laskemiseen ole itsehallintolain 49 §:n mukainen, vaan verohyvitys on laskettava maksuunpantujen verojen perusteella. Valtuuskunnan lausunnon mukaan ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sote- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Valtuuskunta toteaa lisäksi, että sen edellä mainittu toteamus voisi olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensatiotoimista maakunnalle (HE 71/2017 vp s. 7). Perustuslakivaliokunta on lausuntonsa 26/2017 vp jaksossa 5.2 käsitellyt Ahvenanmaan maakuntavähennystä ja verohyvitystä: ”Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita. Perustuslakivaliokunnan mielestä verohyvityksen poistuma voidaan väliaikaisesti korvata valtakunnan erillisillä kompensatiotoimilla siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ehdotuksen perusteluissa mainittu Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämä mahdollisuus siihen, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua, voi epävirallisesta luonteestaan huolimatta toimia käytännössä maakunnalle suoritettavien kompensatiotoimien perusteena.

Perustuslakivaliokunta korostaa, ettei verohyvityksen poistuma ole valtakunnan veropolitiikan normaalivaihteluihin kuuluva vaikutus ja että maakunnan ja valtakunnan väliset taloudelliset suhteet järjestetään Ahvenanmaan itsehallintolain sääntelyllä. Edellä kuvatulla korvausjärjestelyllä voidaan siten huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan hyvin lyhyen määräjän. Asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti.”

Verovuosien 2007-2016 verohyvitysten määrä on ollut keskimäärin 13,5 miljoonaa euroa vuodessa. Edellä mainitut erät on maksettu vuosina 2009-2018.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muutos

Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kuntien ja valtion tehtäviä siirtyy merkittävässä määrin maakunnille, jonka vuoksi valtion tilinpäätöksessä joudutaan muuttamaan kymmeniä momenteja. Valtion tilinpäätöksen mukaiset tulot kasvaisivat arviolta 14 miljardilla eurolla, mikä lisäisi alustavien arvioiden mukaan Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää noin 60 miljoonalla eurolla vuodessa. Kyseessä on itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne, jolloin tasoitusperustetta on muutettava.

Koska vuoden 2021 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tullaan ehdottamaan muutoksia ennen säännösten voimaantuloa, tullaan keväällä 2020 antamaan uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia ansiotuloverotuksen veroperusteisiin sekä verotuskustannusten jakautumiseen.

Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin perusteella tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Jotta sote- ja maakuntauudistus täyttäisi itsehallintolain vaatimukset myös tasoitusperusteen muuttamisen osalta, vuonna 2020 annettaisiin eduskunnalle esitys tasoitusperusteen muuttamisesta. Tällöin tasoitusmäärän

mitoituksessa huomioitaisiin myös yhteisöveron jako-osuuksiin¹ sote- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutukset. Esityksessä 71/2017 vp (s. 7) arvioitiin alustavien laskelmien perusteella, että vuodesta 2019 alkaen tasoitusperustetta pitäisi alentaa 0,08 prosenttiyksikköä nykyiseen tasoitusperusteeseen verrattuna. Sitten sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulo on lykkääntynyt vuoteen 2021, minkä vuoksi tasoitusperustetta muutettaisiin vuodesta 2021 alkaen.

Valtiovarainministeriön näkemys

Valtiovarainministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen sivulla 118 olevaa kappaletta on syytä täydentää siten, että Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus kariutui syys-lokakuun vaihteessa 2018. Sen jälkeen jatkettiin valmistelua siten, että tavoitteena oli antaa esitys itsehallintolain maakunnan taloudenhoitoa koskevan 7 luvun muuttamisesta. HE-luonnoksen mukaan yllä mainittu verohyvityskysymys olisi ratkaistu kokonaisuudistusta vastaavalla tavalla ja laki olisi tullut voimaan jo vuoden 2021 alusta. Esitystä ei ole annettu eduskunnalle.

Kun Ahvenanmaan itsehallintolain muutos siirtyy huhtikuussa 2019 alkavalle vaalikaudelle ja maakunta- ja sote-uudistus hyväksytään, on tarpeen päättää tai säätää korvaava muoto verohyvitykselle. Tämä voidaan valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan toteuttaa siten, että noudatetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 kerrottua teknistä järjestelyä lyhyen siirtymäajan eli vuoden 2023, jolloin maksetaan verohyvitys vuodelta 2021. Tämän jälkeen asia pitää olla laissa säädettyinä.

Toinen vaihtoehto on muuttaa nykyistä verohyvityspykälää (49 §), johon vietiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp kerrottu tekninen järjestely. Säännöksen oikea sisältö edellyttää edellä mainittuja keväällä 2020 saatavia tietoja. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi Ahvenanmaan itsehallintolain muutosten hyväksymiseen kiireellisinä. Toisaalta täsmällisiä muutaman pykälän sisältäviä esityksiä on hyväksytty 5/6 enemmistöllä. Tässä tapauksessa olisi kyse vain yhden pykälän muutoksesta, jolloin kiireellinen menettely voisi olla mahdollinen. Jos itsehallintolain muutos tehtäisiin kahdessa eduskunnassa, uusi laki tulisi hyväksytyksi 2023 vaalien jälkeen ja tulisi voimaan ehkä 1.6.2023 eli samoihin aikoihin, kun vuoden 2021 verohyvitys muutenkin maksettaisiin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ensi vaalikaudella on annettava kaksi hallituksen esitystä Ahvenanmaan verohyvitys- ja tasoitusmaksuasian ratkaisemiseksi.

Verohyvityksen osalta esitys voi olla pelkästään Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n muuttamista koskeva, itsehallintolain 7 luvun muutos tai itsehallintolain kokonaisuudistus.

Sote-uudistuksen ja itsehallintolain uudistuksen lykkäytymisen vuoksi HE tasoitusperusteen muuttamisesta annettaisiin vuonna 2020 pysyvä lakina, joka koskisi tasoitusperustetta vuodesta 2021 alkaen.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 26/2017 vp, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan verohyvityksen poistuma voidaan kuitenkin väliaikaisesti korvata valtakunnan erillisillä kompensaatitoimilla siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan.

¹ Tarkemmin HE 71/2017 vp jakso 1.3.

Kyseisellä korvausjärjestelyllä voidaan huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan hyvin lyhyen määräajan ja asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti.

Kuten edellä todetaan, kyseinen kompensatio olisi käytössä korkeintaan yhden vuoden eli hyvin lyhyen määräajan. Viimeistään tämän jälkeen asiasta säädettäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla asianmukaisesti.

Edellä oleva ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama lausumaehdotus huomioon ottaen valtiovarainministeriö katsoo, ettei mietintöluonnos ole Ahvenanmaata koskevilta osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen