



7.2.2019

Budjettineuvos Petri Syrjänen
Neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg

Perustuslakivaliokunta

Kuuleminen 8.2.2019

Hallituksen esitys Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp)**Esityksen pääsisältö**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) muuttamista siten, että lain 7 luvun säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan. Ehdotus rakentuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä. Hallituksen ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisen yhteisymmärryksen mukaisesti kokonaisuudistus on tarkoitettu saatettavaksi tätä vaalikautta seuraavilla vaalikausilla loppuun.

Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiselle tasoitusjärjestelmälle, mutta se olisi tätä joustavampi. Ahvenanmaalla kannetut valtionverot otetaan valtion tilinpäätökseen. Ehdotetaan säädettäväksi, että verot palautettaisiin sen jälkeen nykyistä järjestelmää muistuttavalla tasoitusjärjestelmällä, jota kuitenkin voitaisiin muuttaa joustavammin. Uuden tasoitusjärjestelmän mitoituksessa on sen varmistamiseksi, että Ahvenanmaan maakunta suoriutuisi tehtävistään, huomioitu vuotuinen lisäys nykytilaan verrattuna maakunnan perusrahoituksen korottamiseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Esityksen suhde maakunta- ja sote-uudistukseen

Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettua verohyvitystä ehdotetaan korvattavaksi uudenlaisella verotasoitusjärjestelmällä. Säädettäväksi ehdotetussa verotasoituksessa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulosta johtuvat vaikutukset itsehallintolain verohyvitystä koskevan säännöksen soveltamiseen (PeVL 26/2017 vp).

Esityksen suhde itsehallintolain kokonaisuudistukseen

Ahvenanmaan itsehallintolain talousluvun uudistaminen annetulla esityksellä helpottaa tulevan kokonaisuudistuksen valmistelua. Kokonaisuudistuksessa nyt uudistettava talousluku voidaan sisällyttää uuteen itsehallintolaan sisällöltään käytännössä sellaisenaan.

Nykyinen verohyvitysjärjestelmä korvaisi hallituksen esityksen mukaan tietyllä tavalla ahvenanmaalaisten toivetta omasta verolainsäädännöstä ja -hallinnosta (HE 73/1990 vp., s. 58). Sama peruste pätee nyt ehdotettavaan verotasoitukseen. Muutoksia verotustoimivaltaan ei ehdoteta, mikä on hyvä ja perusteltu näkemys. Verotusta koskevan toimivallan tulee kuulua jatkosakin eduskunnan toimivaltaan. Verotuksessa on kyse valtion keskeisestä toimivallan alasta, jonka osalta toimivaltaa ei voida valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan siirtää eduskunnalta, koska verotuksellisen toimivallan siirrolla valtakunnan toimivallasta maakunnan toimivaltaan olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sekä valtakunnalle että maakunnalle. Näitä vaikutuksia on käsitelty laajasti valtiovarainministeriön 15.9.2017 päivätyslausunnossa (VM/1353/00.00.05/2017) Ahvenanmaa-komitean mietinnöstä.

Tärkeimmät muutosehdotukset

Ehdotetussa talousjärjestelmässä olisi nykytilaan verrattuna seuraavat muutokset:

1. Tasoituspäämäärän laskennassa huomioidaan puolet Ahvenanmaan väestöpäämäärässä tapahtuneesta muutoksesta suhteessa koko Suomen väestöpäämäärän muutokseen. Muutos voi olla Ahvenanmaalle joko positiivinen tai negatiivinen. Historiassa Ahvenanmaan väestöosuus koko Suomen väestöosuudesta on kasvanut ainakin vuodesta 1991 alkaen. Oletus on, että näin tapahtuu myös jatkossa. Muutokset tapahtuvat kuitenkin kohtuullisen hitaasti, joten vuositasolla euromääräinen muutos ei ole kovin suuri. Pitkällä aikavälillä tällä säädösmuutoksella on kuitenkin merkittävä vaikutus.
2. Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän Ahvenanmaan maakunnan perusrahoitusta noin 17 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasossa. Tästä lisäyksestä arvioidaan 14 miljoonan euron vahvistavan suoraan maakunnan taloutta. Jäljellä oleva 3 miljoonaa euroa on tarkoitettu kompensoimaan Ahvenanmaan kunnille maakunta- ja sote-uudistuksesta johtuvaa yhteisövero-osuuden poistumaa.
3. Verotasoitusta korvaa verohyvityksen. Verotasoitusta on ns. soteneutraali. Siinä ei verrata koko valtakunnan ja Ahvenanmaan maksuunpantuja veroja, vaan Ahvenanmaan maakunnalle palautettaisiin vuosittain Ahvenanmaalla maksuunpannut valtion ansio- ja pääomatuloverot, rajoitetusti verovelvollisen maksamat lähdeverot, yhteisöverot ja tonnistovero sekä Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron rahamäärät.
4. Verotasoituksesta ja arpajaisverosta maksettaisiin nykytilasta poiketen ennakkoa. Tämä tarkoittaa, että Ahvenanmaan maksuvalmius paranee, kun se saa vuositasolla noin 30 milj. euron suuruisen rahamäärän kuukausierinä ennakoon. Nykyjärjestelmässä verohyvitys maksetaan noin 2 vuotta verovuoden päättymisen jälkeen ja arpajaisvero palautetaan noin vuosi sen maksamisen jälkeen. Nykyjärjestelmässä arpajaisveron tuoton palauttamisesta ei säädetä laissa, vaan palauttaminen perustuu eduskunnan lausumaan sen vastauksessa hallituksen esitykseen arpajaisverolaiksi (HE 15/1992 vp-EV 54/1992 vp). Valtion talousarvioon on vuodesta 1992 sisällytetty määräraha arpajaisveron palauttamiseksi Ahve-

nanmaalle. Esityksen mukaan Ahvenanmaalla maksettu arpajaisvero palautettaisiin verotasoituksen (49 §) kautta.

5. Verotasoituksessa olisi turvaverkko, jos pääomatuloveron ja yhteisöveron yhteismäärä Ahvenanmaalla jäisi tietyn rajan alle. Lain 49 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos 1 momentissa tarkoitettu yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu toteuma alittaa yli 10 prosentilla vastaavan summan, joka olisi kohdistettu Ahvenanmaan maakunnalle tasoituksen kautta, jos kyseiset verot olisivat sisältyneet tasoituspohjaan, kuuluu erotus maakunnalle. Ehdotettu säännös viittaa tilanteeseen, jossa yhteisöverotulojen ja pääomatuloverojen taso vaihtelee voimakkaasti, eikä voida katsoa olevan perusteltua, että maakunta kantaisi siihen liittyvän taloudellisen riskin kokonaisuudessaan yksin. Säännöksen 10 prosentin laukaisumekanismin on tarkoitus toimia järjestelmässä eräänlaisena omavastuuna.
6. Tasoitusperusteen muutostarpeista järjestetään vähintään 3 vuoden välein valtiovarainministeriön ja maakunnan hallituksen välillä neuvottelu.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen sivulta 4 ilmenee Ahvenanmaan maakunnalle valtion talousarvion luvun 28.80. kautta suoritettut siirrot (tasoitusmaksu, verohyvitys ja arpajaisveron palautus) vuosina 2007-2017 ja arviot vuosille 2018 ja 2019.

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 soteuudistuksen voimaantulon yhteydessä tehtävästä yhteisövero-osuuden alentamisesta.

Kun nykyisestä talousjärjestelmästä, jossa tasoitusmäärä maksetaan ennakoon ja verohyvitys maksetaan jälkikäteen, siirrytään järjestelmään, jossa sekä tasoitusmäärä että verotasoitus maksetaan ennakoon, toteutuma tulee vuosina 2021 ja 2022 olemaan perusrahoituksen ehdotettua lisäystä suurempi. Vuonna 2021 Ahvenanmaan maakunnalle maksettaisiin uusien säännösten mukaisesti sekä tasoituksen että verotasoituksen ennakot. Vuonna 2021 Ahvenanmaan maakunnalle maksettaisiin lisäksi jälkikäteen nykyisen tasoitusjärjestelmän mukaisesti vuoden 2020 tasoituksen lopullinen maksu ja vuoden 2019 verohyvitys sekä vuoden 2020 arpajaisvero, jota arvioidaan noin 14 miljoonaksi euroksi. Maksujen yhteismääräksi arvioidaan noin 34 miljoonaa euroa. Vuonna 2022 Ahvenanmaalle maksettaisiin uuden tasoituksen ja verotasoituksen ennakoiden lisäksi myös vuoden 2020 jälkikäteinen verohyvitys, jonka ennusteen perusteella arvioidaan olevan noin 20 miljoonaa euroa. Verohyvitys on tullut maksettavaksi joka vuodelta sen jälkeen, kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan, ja on ollut keskimäärin 13,5 miljoonaa euroa vuodessa verovuosina 2007—2016.