



15.9.2017

Oikeusministeriö

OM 60/08/2013

Valtiovarainministeriön lausunto Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnöstä

Valtioneuvosto asetti syyskuun 19. päivänä 2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistamiseksi. Komiteassa oli edustajia kaikista eduskuntaryhmistä sekä Ahvenanmaan maakuntapäivillä edustetuista ryhmittymistä.

Toimeksiantonsa mukaan komitean tuli vuoden 2014 loppuun mennessä valmistella jatkovalmistelun linjauksia koskeva välimietintö sekä hallituksen esityksen muotoon laadittu loppumietintö 30. päivään huhtikuuta 2017 mennessä. Komitean loppumietintö valmistui 16.6.2017.

Pyydettyinä lausuntona valtiovarainministeriö lausuu seuraavaa.

Valtiovarainministeriö keskittyy lausunnossaan toimialaansa koskevaan lainsäädäntötoimivaltaan ja sen jakautumiseen, tasoitusmäärän laskemiseen, tasoitusperusteeseen sekä ehdotettuun verokorjaukseen. Lausuntopyynnön mukaan lausunto tulisi jaotella ehdotetun lain lukujen mukaisesti alaotsikoihin. Valtiovarainministeriön lausunto on kirjoitettu em. mukaisesti, jolloin suurin osa lausunnosta sijoittuu lukuihin 5 ja 9.

Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa luvuista 1-3.

4 luku Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

Ehdotettu itsehallintolain 20 § sisältää Ahvenanmaan maaherraa koskevat säännökset. Maaherra on valtion virkamies ja häneen sovelletaan valtion virkamieslakia itsehallintolaissa säädetyin poikkeuksin. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomioita siihen, että itsehallintolakiin ehdotetut poikkeukset maaherran asemaan tarkoittavat käytännössä myös sitä, ettei kaikkia virkamieslakiin sisältyviä ylintä virkamiesjohtoa koskevia säännöksiä voida soveltaa maaherraan. Tällainen on esimerkiksi valtion virkamieslain 9 b §:n säännös mahdollisuudesta nimittää määräajan päättymisen jälkeen toiseen valtion virkaan tai virkasuhteeseen enintään kahden vuoden määräajaksi ilman hakumenettelyä. Vaikka maaherra on valtion virkamieslain 26 §:n mukainen ylimmän johdon virkamies, em. säännöstä sovelletaan vain valtion virkamieslain 9 a §:ssä tarkoitettuihin ylimmän johdon virkoihin, joihin nimitetään pääsääntöisesti viiden vuoden määräajaksi.

Ehdotetun itsehallintolain 20 §:n perusteluissa todetaan, että maaherran tulee olla Suomen kansalainen. Valtiovarainministeriön mielestä komitean ehdotuksessa on virkamieslain tarkoitusta vastaavasti oikein omaksuttu periaate, että kansalaisuusvaatimuksista säädetään vain virkamieslaissa. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota erääseen yksityiskohtaan, joka tulisi jatkovalmistelussa ottaa huomioon. Komitean ehdottaman itsehallintolain 20 §:n perusteluissa viitataan voimassa olevan virkamieslain 7 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Valtiovarainministeriö toteaa, että eduskunnalle on kesäkuun alussa annettu hallituksen esitys laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 70/2017 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa virkamieslain 7 §:n rakennetta, jolloin komitean mietinnön perusteluissa oleva viittaus ei vastaa virkamieslakiin ehdotettua muutosta. Tämä seikka on tarpeen ottaa huomioon jatkovalmistelussa, jotta perustelut saadaan yhteen sovitettua virkamieslain muutoksen kanssa. Virkamieslain 7 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan Suomen kansalaisuutta koskevan edellytyksen täyttäisi nykytilaa vastaavasti myös henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus.

Ehdotetun itsehallintolain 23 § sisältää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tehtäviä koskevat säännökset. Pykälän 2 momentin 3 kohdassa on kuukausittaisesta-sana. Jatkossakin pitää olla niin, että valtuuskunta päättää ennakon suuruudesta, mutta valtiovarainministeriö nykykäytännön mukaisesti ratkaisee kuukausierän suuruuden ja maksupäivät. Kuukausittaisesta-sana tulee poistaa säännöksestä tai asia selventää perusteluissa. Valtuuskunnalle ehdotetaan tehtävää myös 100 §:ssä, joka on syytä mainita 23 §:n perusteluissa.

5 luku Lainsäädäntö

1. Verotusta koskeva lainsäädäntötoimivalta

1.1 Ehdotetun 30 §:n toteuttamiskelpoisuus verotuksen toimivallan siirron osalta

Komitean loppumietinnön mukaan Ahvenanmaan taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiseen, mutta sitä ehdotetaan muutettavaksi joustavammaksi. Valtionverotus kuuluisi edelleen eduskunnan toimivaltaan ja kunnallisverotus jäisi maakuntapäivien toimivaltaan. Verotusta koskevaan toimivallan jakoon ei siten ehdoteta muutoksia. Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua ratkaisua hyvänä. Verotuksessa on kyse valtion keskeisestä toimivallan alasta, joten sitä koskeva lainsäädäntövalta tulee olla eduskunnalla.

Aiemmat itsehallintolait ovat sisältäneet luettelon maakunnan lainsäädäntövallasta ja valtakunnan lainsäädäntövallasta. Tähän järjestelmään ehdotetaan muutosta siten, että eduskunnan lainsäädäntövalta lueteltaisiin itsehallintolaissa ja loput asiat kuuluisivat maakuntapäiville. Eduskunnan lainsäädäntövalta jakautuisi kolmeen alaluokkaan: 1) ns. ydinalueet, jotka jäävät eduskunnalle 2) lainsäädäntövalta, joka jää eduskunnalle, mutta joka voidaan siirtää maakuntapäiville, kun taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista on sovittu ja 3) lainsäädäntövalta, joka jää eduskunnalle, mutta joka voidaan siirtää maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Ensimmäisen alakohdan asioista säädettäisiin lain 26 §:ssä, toisen kohdan asioista 28 §:ssä ja kolmannen kohdan asioista 30 §:ssä.

Ehdotetun lain 30 §:ssä säädetään asioista, joita koskeva lainsäädäntövalta voitaisiin siirtää maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan tämän tyyppinen asia olisi verot ja veronluonteiset maksut, jotka eivät ehdotetun lain säännösten nojalla kuulu maakunnan toimivaltaan. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tämän lainkohdan säännökset koskisivat veroja ja maksuja, jotka kuuluvat nykyisen lain mukaan eduskunnan toimivaltaan.

Valtiovarainministeriö ei pidä toteuttamiskelpoisena komitean ehdotusta, jonka mukaan valtion verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää Ahvenanmaan maakuntapäiville tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Verotuksessa on kyse valtion keskeisestä toimivallan alasta, jonka osalta toimivaltaa ei voida valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan siirtää eduskunnalta jäljempänä tarkemmin esitetyistä syistä. Tämän johdosta siitä kuuluisi säätää ehdotetun lain 26 §:ssä. Tällöin verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin muuttaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella.

Mietinnön mukaan lakiehdotuksen 26 §:ssä lueteltaisiin ne valtion keskeiset toimivallan alat, ns. ydinalueet, joissa lainsäädäntövalta voitaisiin siirtää maakuntapäiville ainoastaan muuttamalla itsehallintolakia, mikä tapahtuisi perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Säännöstä voitaisiin siten muuttaa noudattaen nykyisen itsehallintolain 69 §:ssä mainittua menettelyä, joka koskee saman lain 27 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia toimivallan aloja. Voimassaolevan itsehallintolain mukaan verot ja maksut kuuluvat tähän niin sanottuun ydinalueeseen, joita koskevaa toimivaltaa voidaan siirtää vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole esitetty perusteita, joiden johdosta tätä asetelmaa tulisi arvioida toisin.

Verotuksessa on kyse nimenomaan valtion keskeisestä toimivallan alasta ja veroista säätäminen kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan ydinalueeseen. Perustuslain 83 §:n 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Valtion talousarvio sisältää arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Jos verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää maakuntapäiville tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, perustuslaissa säädettyä eduskunnan budjetti-valtaa voitaisiin kaventaa tavallisella lailla.

1.2 Valmisteverotukseen liittyvät näkökohdat

Valmisteverotuksessa (esimerkiksi tupakka-, alkoholi-, energia- ja virvoitusjuomaverotus) erilainen veropohja, verokannat tai muut veroperusteet Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa johtaisivat haitalliseen verokilpailuun tai kilpailun vääristymiseen Suomen sisällä. Nämä välilliset kulutusverot, samoin kuin auto- ja ajoneuvoverot kohdistuvat viime kädessä kansalaisiin, jolloin verotukselliset erot olisivat myös perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia. Lisäksi, vaikka ns. Ahvenanmaa-pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaa jää valmisteverotusta koskevien EU-säännösten ulkopuolelle, verotuksellisen toimivallan siirtäminen ei vapauta Suomea noudattamasta perustamissopimuksen määräyksiä mm. verosyrjintä- ja valtiotukikielloista, joiden vastaisiksi erilainen verotus voitaisiin

katsoa. Liittymissopimuksen mukaan Ahvenanmaa ei saa myöskään hyötyä veropoikkeuksesta haitallisen kilpailun kautta, minkä estäminen on sekin valtakunnan velvollisuus. Maakunnalle myönnetyn poikkeuksen edellytyksenä on, ettei se vaikuta kielteisesti unionin etuihin tai yhteisiin politiikkoihin. Jos katsotaan, ettei veropoikkeus ole perustelua kilpailun kannalta, se voi johtaa veropoikkeuksen poistamiseen, mikä puolestaan merkitsee mm. verovapaan myynnin päättymistä Ahvenanmaan laivoilla. Valtiovarainministeriö viittaa lisäksi Ahvenanmaan komitean 2013 väliraportin johdosta 9.4.2015 annetussa valtiovarainministeriön lausunnossa todettuun.

1.3 Arvonlisäverotukseen liittyvät näkökohdat

Myös arvonlisäverotuksessa toimivallan siirtäminen maakunnalle olisi ongelmallista erilaisesta veropohjasta, verokannoista ja muista veron perusteista aiheutuvien kilpailuvääristymien ja verokilpailun vuoksi sekä perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Toimivallan siirto myös monimutkaistaisi arvonlisäverotusta sekä maakunnan ja valtakunnan välistä kaupankäyntiä. Nykyisistä palvelukauppaa, verovelvolliseksi rekisteröintiä ja vähennysoikeutta koskevista yksinkertaistuksista olisi luovuttava, sillä nämä ovat mahdollisia vain sillä edellytyksellä, että maakunnassa sovelletaan samaa verojärjestelmää kuin valtakunnassa. Lisäksi verorajan valvontaa olisi lisättävä ja tehostettava, mikä vaikeuttaisi tavara- ja matkustajaliikennettä. Erilaiset verosäännökset ja –järjestelmät lisäisivät sekä yritysten että viranomaisten hallinnollisia kustannuksia.

1.4 Kansainväliset suhteet

Mietinnön mukaan valtiosopimusten tekeminen nähdään edelleen valtion ydinalueeksi. Tätä koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää maakuntapäiville vain itsehallintolain sellaisella muutoksella, joka edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä ja maakuntapäivien suostumusta. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen oikeutta osallistua sellaisiin kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin, jotka koskevat Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä, ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi siten, että maakunnan hallitukselle annetaan pyydettyä ja silloin kun se on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asiaa käsitellään, mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Mietinnön mukaan neuvotteluvaltuuskunta esittäisi Suomen koordinoitun kannan neuvotteluissa.

Mikäli verotustoimivaltaa siirrettäisiin ehdotuksen 30 §:ssä tarkoitetulla tavalla maakunnalle, olisi valtiovarainministeriön toimivaltaan kuuluvat verotusta koskeviin valtiosopimukseen liittyvät sopimusneuvottelut esimerkiksi niitä kansainvälisiä sopimusneuvotteluita, joihin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen oikeutta osallistua olisi ehdotuksella tarkoitus laajentaa.

Valtiovarainministeriö viittaa valtiovarainministeriön lausunnossa 9.4.2015 todettuun. Mikäli verotuksellista toimivaltaa siirrettäisiin maakunnalle, kansainvälisissä suhteissa keskeiseksi ongelmaksi muodostuisi verotuksellisen toimivallan siirrossa se, että valtakunnalla voi olla kansainvälisiin sopimukseen liittyviä velvoitteita, joita se ei pysty täyttämään verotuksellisen toimivallan ollessa maakunnalla. Valtiovarainministeriö ei havaitse, että tätä

seikkaa olisi mietinnössä tarkasteltu. Erillisenä kysymyksenä on valtiovarainministeriön mielestä tarkasteltava sitä, miten suhteet ulkovaltioihin ja kansainvälisiin järjestöihin hoidettaisiin jatkossa.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan 9.4.2015 todennut, että mikäli verotustoimivaltaa siirrettäisiin Ahvenanmaalle, maakunnan oma verojärjestelmä olisi otettava huomioon neuvoteltaessa muun muassa tuloverotuksen osalta valtioiden välisiä sopimuksia kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta ja muun muassa suhteessa Euroopan unioniin. Maakunnan erillinen verojärjestelmä voisi vaikeuttaa ja monimutkaistaa verosopimusneuvotteluja ja saattaisi johtaa maakunnan jäämiseen valtakunnan solmimien verosopimusten ulkopuolelle. Erillisellä verojärjestelmällä voisi myös olla vaikutusta Suomen voimassa olevien kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi jo tehtyjen verosopimusten soveltamiseen maakuntaan. Lisäksi maakunnan ja valtakunnan erilainen verojärjestelmä voisi edellyttää erillisen verosopimuksen tekemistä valtakunnan ja maakunnan välillä. Mietinnössä ei ole otettu suoraan kantaa siihen, miten verosopimukset neuvoteltaisiin maakunnan osalta, jos verotuksellinen toimivalta olisi siirretty maakunnalle. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että loppumietinnössä ei ole arvioitu yllä todettuja, valtiovarainministeriön lausunnossa 9.4.2015 esille tuotuja seikkoja.

Itsehallintolain voimassa olevassa 58 §:ssä säädetään, että maakunnan hallitukselle on varattava tilaisuus osallistua lainkohdassa tarkoitettuihin valtiosopimuksia koskeviin neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Ehdotettuun 69 §:ään sisältyy huomattava laajennus verrattuna Ahvenanmaan maakunnan nykyiseen oikeuteen osallistua kansainvälisiin neuvotteluihin. Edellä todetuista syistä valtiovarainministeriö ei pidä ehdotettua muutosta perusteltuna, koska nykyinen sääntely turvaa maakunnan intressien huomioon ottamisen kansainvälisissä neuvotteluissa riittävällä tavalla.

1.5 Perusteluita sille, että verotuksen tulisi kuulua ehdotetun 26 §:n alaisuuteen, eikä ehdotuksen mukaisesti 30 §:n alaisuuteen

Verotusta koskevan toimivallan tulisi kuulua ehdotuksen 26 §:n tarkoittamalla tavalla 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. Alla on tarkemmin tuotu esiin edellä tarkoitettuja negatiivisia vaikutuksia.

1.5.1 Valtiovarainministeriön lausunnossa 9.4.2015 todettua

Valtiovarainministeriö on käsitellyt verotuksellisen toimivallan siirron vaikutuksia Ahvenanmaa-komitealle antamassaan lausunnossa 9.4.2015. Valtiovarainministeriö katsoo aikaisemman lausunnon mukaisesti, että verotuksellisen toimivallan siirrolla valtakunnan toimivallasta maakunnan toimivaltaan olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sekä valtakunnalle että maakunnalle eikä tällaista ehdotusta ole näin ollen mahdollista toteuttaa. Valtiovarainministeriö lisäksi viittaa Ahvenanmaa-komitean 2013 väliraportin s.152 todettuun:

- ”Verotoimivallan siirrolla voidaan muutosvaiheessa ja/tai soveltamisessa arvioida olevan huomattavia vaikutuksia mm. kansainvälisiin suhteisiin, maakunnan ja valtakunnan välisen verorajan syntymiseen, mahdolliseen verokilpailuun, viranomaisiin ja elinkeinoelämään sekä kokonaisvaltaisesti nykyiseen talousjärjestelmään. Sekä valtakunnan että maakunnan viranomaisille ja elinkeinoelämälle muodostuu taloudellisia vaikutuksia ja kustannuksia. Nämä vaikutukset ja kustannukset täytyy tutkia tarkemmin.

1.5.2 Euroopan Unionin lainsäädäntö

Lausunnossaan 9.4.2015 valtiovarainministeriö katsoi, että Ahvenanmaan verotusoikeuden lisäämisen arvioinnissa on otettava huomioon EU-lainsäädäntö ja erityisesti Euroopan Unionin valtioneuvoston päätökset. Euroopan unionin toiminnasta laaditun sopimuksen, jäljempänä SEUT, perusvapaudet saattavat muun muassa edellyttää, että jäsenvaltiossa asuvaan ja niihin, jotka eivät asu jäsenvaltiossa on sovellettava samanlaisia verosäännöksiä. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta sisältää valtiontuen kieltoa koskevan säännön.

Loppuraportin sivulla 308 arvioidaan eräiden jäsenvaltioiden autonomisten alueiden itsemääräämisoikeuden astetta Euroopan unionin oikeusjärjestelmän näkökulmasta. Tältä osin raportissa viitattaneen EU:n valtioneuvoston päätelyyn. Kappaleen viimeisen virkkeen suluissa todetaan, että Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmä ei todennäköisesti täyttäisi EU:n oikeudellisia kriteereitä taloudellisesta autonomiasta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mietintöön ei muutoin sisälly arviota EU-lainsäädännön tai EU:n valtioneuvoston päätösten mahdollisista oikeusvaikutuksista suhteessa Ahvenanmaan verotusoikeuden lisäämiseen.

Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Valtiontukea voidaan myöntää myös verotusta koskevilla toimilla, esim. alemman verokannan, erityisen verovähennyksen jne. muodossa. Valtiontukea koskeva sääntely koskee myös autonomisia alueita, jos niillä ei ole riittävää institutionaalista, prosessuaalista ja taloudellista itsemääräämisoikeutta suhteessa keskushallintoon.¹

Komission valtioneuvoston tiedonannon mukaan taloudellista ja rahoituksellista itsemääräämisoikeutta koskevan edellytyksen osalta vaaditaan, että autonominen alue vastaa sen käyttöönotettavan, keskushallinnon verotuksen tasoa alemmasta verotuksellisesta toimenpiteestä aiheutuvista poliittisista ja taloudellisista seurauksista.² Jotta kyse olisi taloudellisesta ja rahoituksellisesta autonomiasta, verotoimenpiteen taloudellisia seurauksia alueella ei voi korvata muiden alueiden tai keskushallinnon tuella tai avustuksilla. Näin ollen alueyhteisön toteuttaman verotoimenpiteen ja jäsenvaltion muiden alueiden tai keskushallinnon antaman taloudellisen tuen välinen syy-yhteys sulkee pois sen, että kysymys olisi tällaisesta autonomiasta.³

¹ Euroopan Unionin komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01) 19.5.2016. EUVL C 262, s. 1, k. 142-151, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN).

² Valtioneuvoston tiedonanto, k. 152.

³ Valtioneuvoston tiedonanto, k. 153.

Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisussa UGT/Rioja C-428/06–C-434/06, p. 133–134, todettiin, että ” Tältä osin on todettava, että vaikka taloudellinen kompensatio voi olla ilmoitettu ja nimenomainen, *se voi olla myös peitelty ja ilmetä ainoastaan tutkittaessa konkreettisesti kyseisen alueyhteisön, jäsenvaltion, johon se kuuluu, ja tämän jäsenvaltion muiden alueiden välisiä varainsiirtoja. Tämä tutkinta voi nimittäin osoittaa, että alueyhteisön tekemästä veronalennuspäätöksestä seuraa suurempia varainsiirtoja sen hyväksi siirrettyjen määrien määrittämisessä käytettävien laskentamenetelmien vuoksi.*” Voidaan kuitenkin olettaa, että jos verotoimenpide aiheuttaa tulojen vähenemistä, joka rahoitettaisiin vain osittainkin muilta alueilta tai keskushallinnolta saatavilla rahoitusvaroilla, syytyheyden alueyhteisön toteuttaman verotustoimenpiteen ja jäsenvaltion muiden alueiden tai keskushallinnon antaman taloudellisen tuen välillä voidaan katsoa olevan olemassa. Näin ollen taloudellista ja rahoituksellista itsemääräämisoikeutta koskevan edellytyksen ei voida katsoa täyttyvän.

Itsehallinnosta aiheutuvien kulujen rahoitusmallin osalta valtiovarainministeriö viittaa jäljempänä kappaleessa 2 todettuun. Mikäli maakunnan rahoitusmalli olisi loppumietinnön ehdotuksen mukainen, todennäköisesti edellä kuvatun kaltainen syy-yhteys olisi olemassa, jos toimivallan siirron myötä maakunnan olisi mahdollista ottaa käyttöön valtakunnan verotuksen tasoa matalampaan verotukseen tasoon maakunnassa johtavia verotustoimenpiteitä. Tällainen arvio on esitetty myös loppumietinnön sivulla 308. Kyseissä tilanteessa EU:n valtioneuvoston päätös käytännössä estäisi maakuntaa käyttämään ottamasta verotuksellisia toimenpiteitä, jotka johtaisivat matalampaan verotuksen tasoon kuin valtakunnassa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan näitä seikkoja olisi tullut tarkastella loppumietinnössä arvioitaessa tehtyjen ehdotusten mielekkyyttä. Lopullinen varmuus asiasta voitaisiin saavuttaa vasta Euroopan komission kanssa käytävillä keskusteluilla.

On olemassa esimerkki maakunnan verotustoimivallan käytöstä valtioneuvoston näkökulmasta. Komission päätöksen K(2002) 2410 mukaan Suomi oli toteuttanut laittomia verotoimenpiteitä captive-vakuutusyhtiöille Ahvenanmaan maakunnassa vuosina 1995 ja 1996 käyttöönotettujen kunnallislainsäädännön muutosten perusteella, jotka olivat ristiriidassa tuolloin voimassa olleen EY-sopimuksen artiklan 88.3 kanssa. Komissio totesi myös, ettei captive-vakuutusyhtiöille Ahvenanmaan maakunnassa etuja tuoneet toimenpiteet täytä mitään EY-sopimuksen artiklassa 87.3 a, b ja c esitettyjä valtioneuvoston hyväksymisperusteita. Näin ollen toimenpiteet olivat yhteismarkkinoille soveltumattomia näiden säännösten mukaan. Suomi määrättiin lakkauttamaan tukijärjestely (EYVL 329 5.12.2002, s. 22.).

1.5.3 Verorajan merkitys

Lausunnossaan 9.4.2015 valtiovarainministeriö otti esiin verotusvallan siirtämisen myötä syntyvän verorajan merkityksen. Veroraja valtakunnan ja maakunnan välillä voisi johtaa haitalliseen verokilpailuun valtakunnan ja maakunnan välillä. Se olisi myös vastoin kansainvälistä kehitystä, kuten OECD:n Base Erosion and Profit Shifting -hanketta, jossa pyrittiin yhdenmukaistamaan eri valtioiden verosäännöksiä yritysten verosuunnittelun rajoittamiseksi.

Maakunnan erillinen verotuksellinen toimivalta voi merkitä kilpailua verotuksen tasolla kansallisesti tai kansainvälisesti. Kilpailu voi toteutua tuloverotuksessa sekä henkilö- että

yrittäjäverotuksessa. Yhteisöjen verotuksessa kilpailu verotuksen tasolla voidaan toteuttaa matalammalla yhteisöverokannalla tai veropohjasta tehtävillä erityisillä vähennyksillä. Veropohja vaikuttaa efektiiviseen veroasteeseen ja siten verotuksen tasoon. Verokilpailun merkitystä lisää pääomien vapaa ja teknisesti helppo liikutettavuus. Tämän kehityksen seurauksena veropohjaansa varjelevalle valtiolle, kuten Suomelle, on erityisen tärkeää torjua sitä, että valtion verotusvallan piiriin kuuluvia pääomia ilmoitetaan verotettavaksi valtioissa tai alueilla, joiden verokanta on Suomea alempi tai että yhteisöjen kotipaikka siirretään tällaisiin valtioihin tai alueille

Verorajan syntyminen hankaloittaa yritysten toimintaa ja henkilöiden työskentelyä valtakunnassa ja maakunnassa, koska verorajan syntyessä maakuntaa olisi kohdeltava verotuksessa samalla tavalla kuin vierasta valtiota. Verotuksellisen toimivallan siirtyessä kaksinkertaisen verotuksen tilanteet voisivat yleistyä ja niitä pitäisi pyrkiä estämään valtakunnan ja maakunnan välisellä verosopimuksella tai vastaavalla järjestelyllä.

1.5.4 Haitallisen verokilpailun rajoittaminen EU:ssa

Ecofin-neuvosto perusti EU:n yritysverotuksen käytännesääntöryhmän 9.3.1998. Sen päätehtävä on arvioida yritysverotuksen käytännesäännön (otettu käyttöön joulukuussa 1997) sovellusalueeseen kuuluvia verotoimenpiteitä ja tarkistaa tällaisista toimenpiteistä annettavat tiedot.

Käytännesääntö ei ole oikeudellisesti sitova instrumentti, mutta sen hyväksyminen edellyttää, että jäsenvaltiot sitoutuvat

- poistamaan haitallista verokilpailua aiheuttavat olemassa olevat verotoimenpiteet
- olemaan säätämättä uusia tulevaisuudessa.

Ryhmän työnkuvaan kuuluvat pääasiassa

- väärinkäytösten vastaiset säännökset
- avoimuus ja tietojen vaihto siirtohinnoista
- hallinnollinen käytäntö
- käytännesäännön periaatteiden edistäminen EU:n ulkopuolisissa maissa.

Yritysverotuksen käytännesääntöryhmän sääntöjen mukaan Suomi on velvollinen ilmoittamaan asiasta käytännesääntöryhmälle, jos jonkin toimenpiteen voidaan arvioida aiheuttavan haitallista verokilpailua. Edellä kappaleessa 1.5.2 mainittu niin kutsuttu captive-vakuutusyhtiöjärjestelmä oli voimassa Ahvenanmaan maakunnassa vuosina 1995 ja 1996. Käytännesääntöryhmä on katsonut toimenpiteen olevan haitallinen verotoimenpide. Näin ollen Suomi oli velvollinen poistamaan toimenpiteen (käytännesääntöryhmän raportti ECOFIN:lle SN 4901/99, s. 315).

1.5.5 Verotuksen toimittamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka

Ahvenanmaan oma verojärjestelmä lisäisi myös verotuksen toimittamisen hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, mm. nykyisistä yksinkertaistetuista menettelyistä kaupankäynnissä Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä jouduttaisiin luopumaan.

Sekä yritysten että viranomaisten hallinnolliset kustannukset valtakunnassa ja maakunnassa kasvaisivat, jos verotuksellinen toimivalta siirrettäisiin maakunnalle ja siellä olisi voimassa oma verojärjestelmä. Osittainen verotuksellisen toimivallan siirto hajauttaisi ja monimutkaistaisi verojärjestelmää. Tämä ja sekä niin kutsuttu veroraja voisivat myös lisätä yritysten halukkuutta siirtyä pois maakunnasta.

Erilaiset verosäännökset ja -järjestelmät valtakunnassa maakunnassa aiheuttaisivat todennäköisesti nykyistä enemmän kustannuksia muun muassa verotusta toimitettaessa sekä verotuksen muutoksenhakua hoidettaessa, koska jouduttaisiin soveltamaan kahta eri verojärjestelmää. Erilliset verojärjestelmät saattaisivat edellyttää paikallisen verohallinnon luomista ja tuomioistuinten resurssien lisäämistä maakuntaan. Erillinen verojärjestelmä vaatisi todennäköisesti myös lisäresursseja maakunnassa, jotta muun muassa lainsäädäntö ja kansainväliset kysymykset, kuten Euroopan unionin asiat, voitaisiin hoitaa.

7 luku Hallinto

Ehdotetussa itsehallintolain 48 §:ssä, joka vastaa pääosin voimassa olevan itsehallintolain 30 §:ää, on tarpeen ottaa huomioon Manner-Suomessa toteutettavasta maakuntauudistuksesta aiheutuvat muutostarpeet. Voimassa olevan itsehallintolain 30 § 1 momentin 8 kohdan mukaan tehtävistä, jotka kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämisestä koskevan lainsäädännön sekä myrkkujen valmistamista ja käyttöä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Manner-Suomessa toteutettavassa maakuntauudistuksessa on tarkoituksena, että ELY-keskusten tehtävät kasvintuhoojien torjuntaan liittyen siirtyvät Manner-Suomessa perustettaville maakunnille. Maakunnat eivät ole 8 kohdassa tarkoitettuja valtakunnan viranomaisia. Ehdotettua itsehallintolain 48 §:n 1 momentin 5 kohtaa onkin tarpeen muokata niin, että kohdassa tunnistetaan tehtävien siirtyminen Manner-Suomessa valtion ELY-keskuksilta maakunnille. Ahvenanmaalla tehtävistä huolehtisi jatkossakin Ahvenanmaan hallitus tai muu maakuntapäiväläisissä mainittu viranomainen. Vastaavasti voimassa olevan itsehallintolain 30 § 1 momentin 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Kyseiset eläintautilaissa ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetussa laissa tarkoitetut valtion aluehallintoviraston ja kunnan eläinlääkärin tehtävät on myös tarkoitus siirtää Manner-Suomessa perustettaville maakunnille. Ehdotettua itsehallintolain 48 § 1 momentin 6 kohtaa on siten vastaavin tavoin tarpeen muokata niin, että kohdassa tunnistetaan tehtävien siirtyminen Manner-Suomessa valtakunnan viranomaisilta ja kunnilta perustettaville maakunnille.

9 luku Ahvenanmaan talous

Tasoitumäärän laskeminen ja tasoituseruste

Ehdotetun lain 59 §:ssä säädettäisiin tasoitumäärän laskemisesta. Vuosittaisen tasoitumäärän laskentapohjaksi ehdotetaan samaa kuin mitä voimassa olevan itsehallintolain 46 §:ssä on säädetty. Tasoitusmäärä lasketaan *1 mom.* mukaan valtion tilinpäätöksen mukais-

ten asianomaisen vuoden tulojen perusteella lukuun ottamatta uusia valtion lainoja. Tätä laskentapohjaa ehdotetaan kutsuttavaksi lakiehdotuksessa *tasoituspohjaksi*. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 59 §:n 2 momentin suomenkielisessä tekstissä on virheellisesti sanat ”edellisessä valtion tilinpäätöksessä”. Pykälän perustelujen toinen kappale käsittelee arpajaisveron palauttamista Ahvenanmaalle. Teksti pitää tästä yhteydestä poistaa. Asia tulee käsitellä yleisperusteluissa ja 64 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ehdotetun 59 §:n perusteluissa ei mitenkään perustella sitä, että 2 momentissa huomioitaisiin puolet väestösuhteen muutoksesta. Komitean asettama taloudellisten asioiden selvitysryhmä on raporteissaan⁴ käsitellyt asiaa ja perustellut hyvin sen, etteivät maakunnan kustannukset muutu suoraan suhteessa väestön muutokseen, mm. koska osa menoista on kiinteitä. Selvitysryhmä ehdotti, että väestösuhteen muutoksesta huomioitaisiin puolet. Valtiovarainministeriö kannattaa komitean ehdotusta 2 momentiksi em. teknisin korjauksin ja edellyttäen, että asia perustellaan asianmukaisesti.

Tasoituserusteeksi ehdotetaan 60 §:n mukaisesti 0,45 prosenttia, joka on sama kuin nykyisin. Komitea toteaa (s. 351), että uusi tasoituseruste on laskennallisesti luotu siten, että siirtyminen uuteen järjestelmään olisi mahdollista taloudellisesti neutraalilla tavalla. Tasoituksen osalta tämä tarkoittaa, että ehdotetaan samaa tasoituserustetta kuin nykyisessä. Verokorjauksen osalta ei ehdotuksessa pysytä neutraalissa ehdotuksessa.

On esitetty mielipiteitä, joiden mukaan tasoituseruste pitäisi olla Ahvenanmaan asukasluoksuhteen mukainen tai ainakin huomattavasti korkeampi kuin komitea ehdottaa. Valtiovarainministeriö ei kannata kyseisiä näkemyksiä ja toteaa, että niiden esittäjät ovat sivuuttaneet muun muassa seuraavat tosiasiat:

- Nykyistä itsehallintolakia säädettäessä tasoituserusteeseen 0,45 % päädyttiin edeltävän järjestelmän rahamäärien eikä asukasluoksuhteen perusteella. Tarkoituksena oli kattaa itsehallinnon aiheuttamat menot.
- Ahvenanmaan maakunnan tai muunkaan julkisyhteisön menot eivät kasva samassa suhteessa kuin asukasluku kasvaa. Osa menoista on kiinteitä. Ahvenanmaakomitean asettama selvitysryhmä on arvioinut, että noin puolet Ahvenanmaan menoista olisi asukasluoksuhteen muutoksesta riippuvaisia.
- Ahvenanmaan toimiala on suppeampi kuin Suomen valtion. Maakunnalla ei ole esimerkiksi ulkoasiainhallinnon tai puolustushallinnon menoja. Lisäksi valtio huolehtii eräistä muista toiminnoista. Maakunnassa toimivat valtion kustantamat valti-onvirasto, tulli ja rajavartiolaitos.
- Valtion tuloista runsas 80 % on verotuloja ja sote-uudistuksen jälkeen noin 90 %. Osa tuloista kuten siirto valtion eläkerahastosta, on sellaisia, joiden kerryttämiseen ahvenanmaalaiset eivät ole osallistuneet.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun laskentapohjaan sekä Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksiin tasoituserusteen määrään. Tasoituseruste kattaa kaikki valtion tilinpäätöksen mukaiset tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Ahvenanmaalle maksettavan tasoituserusteen laskentapohjassa on mukana myös sellaiset verot, joita kannetaan vain Manner-Suomessa asuivilta verovelvolli-

⁴ III raportti kohta 3.2 ja IV raportti kohta 3.1.1

silta. Tällainen vero on esimerkiksi yleisradiovero. Ahvenanmaalle maksettava tasoitusmäärä siten kasvaa automaattisesti, jos valtion tulot kasvavat esimerkiksi sellaisen uuden veron johdosta, jota kerätään vain Manner-Suomessa asuvilta verovelvollisilta. Valtiovarainministeriö ei pidä tätä hyvänä järjestelmänä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan laskentapohja voitaisiin määrittää siten, että pohjassa huomioitaisiin verotuloista vain ne verot ja veronluonteiset maksut, jotka kertyvät sekä Ahvenanmaalta että Manner-Suomesta. Tällä on merkitystä myös käynnissä olevan Sote- ja maakuntauudistuksen johdosta.

Sote- ja maakuntauudistuksessa ansiotulojen verotuksen painopistettä siirretään merkittävässä määrin kunnilta valtiolle, mikä johtaa valtion tilinpäätöksen mukaisten tulojen merkittävään kasvuun. Jos tasoituspohja on edelleen sama, tasoitusmäärä kasvaisi merkittävästi (lähtötilanteessa noin 50 milj. euroa/vuosi). Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain tasoitusperusteen suuruus voidaan ratkaista vasta, kun on selvillä, tuleeko sote- ja maakuntauudistus hyväksytyksi eduskunnassa. Jos em. uudistus hyväksytään ja tasoituspohja pidetään nykyisellään, tulee tasoitusperusteeksi säätää tällä hetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla 0,37 prosenttia. Itsehallintolain tasoitusperusteen suuruus on pidettävä eduskuntakäsittelyssä avoimena, kunnes eduskunta on ratkaissut kantansa Sote- ja maakuntauudistukseen. Tasoitusperusteen muutos tehdään Ahvenanmaan kannalta neutraalisti. Jos myöhemmin ilmenee, että tasoitusperustetta pitää sote- ja maakuntauudistuksen vuoksi korottaa 0,37 prosentista, valtiovarainministeriö on valmis myötävaikuttamaan korotukseen. Muutos tulisi voida tehdä siten, että se tulisi voimaan yhtä aikaa itsehallintolain kanssa 1.1.2022. Tämän vuoksi on 111 §:ään syytä ottaa nykyisen lain 77 §:n 3 momenttia vastaava säännös, joka kuuluisi: ”Tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat ennen lain voimaantuloa 61 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.”

Asiaa on käsitelty myös jäljempänä yleisperustelujen kohdalla.

Menettely tasoitusperusteen muuttamisessa

Ehdotetun lain 62 §:ssä säädettäisiin menettelystä tasoitusperusteen muuttamisessa. Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotusta kolmen vuoden välein tehtävästä tarkastelusta. Ensimmäisen kerran tämä tarkastelu tehtänee kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Komitea ei ole käsitellyt tilannetta, jossa 61 §:n tasoitusperusteen muuttamiskriteerit sinänsä täyttyvät, mutta muutos on taloudellisilta vaikutukseltaan pienehkö. Esimerkiksi 1-2 miljoonan euron muutos menoissa on niin pieni, ettei se vielä vaikuta tasoitusperusteeseen. Tällaisessa tilanteessa olisi perusteltua tehdä budjettisiirto valtion ja maakunnan välillä ja sisällyttää kaikki tällaiset siirrot kolmen vuoden välein tehtävään tarkasteluun. Asia on syytä huomioida hallituksen esityksessä.

Valtiovarainministeriö kannattaa myös ehdotetun 62 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan eduskunta tekee päätöksen tasoitusperusteen muuttamisesta. Tällä menettelyllä suojellaan eduskunnan budjettivaltaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista Helsingin yliopiston tutkimusryhmän toteuttamalla tutkimuksella ”Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990-2020: Tutkimus budjetti-

ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista (syyskuu 2016, 360 sivua). Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta on toinen eduskunnan tärkein perustuslaillinen valtaoikeus lainsäädäntövallan rinnalla.

Tutkimuksessa havaittiin, että eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutuminen on parin viimeisen vuosikymmenen aikana kangerrellut yhä enemmän kotimaisten, kansainvälisten ja ylikansallisten kehityskulkujen takia. Keskeisenä ongelmana on ollut eduskunnan budjettivallan jatkuva kaventuminen etenkin, kun päätökset valtion taloudellisista vastuista sitovat tulevia eduskuntia. Ongelmaa korostaa, että kansainvälisessä vertailussa eduskunnalle perustuslaissa taatut budjetti- ja valvontaoikeudet ovat sinänsä hyvin laajat ja vahvat. Eduskunnan budjettivallan tosiasiallinen kaventuminen selittyy ennen muuta vuosien aikana vähitellen kehittyneillä poliittis-hallinnollisilla budjettikäytännöillä, jotka eivät ole antaneet parhaita edellytyksiä eduskunnan valtaoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle.

Verokorjaus

Ehdotetun lain 63 §:ssä säädettäisiin verokorjauksesta. Jos Ahvenanmaalla verovuodelta maksuun pantu ansiotulo-, pääomatulo- ja yhteisövero ylittää rahamäärän, joka on ollut vastaavien verojen osalta perusteena 58 §:ssä tarkoitetussa tasoituksessa, kuuluu ylimenevä rahamäärä (*verokorjaus*) Ahvenanmaalle.

Ehdotettu verokorjausjärjestelmä korvaisi nykyisen verohyvityksen. Komitea lausuu (s. 324), että myös verohyvityksen kytkentä väestön suhteelliseen osuuteen olisi looginen. Komitea ei kuitenkaan tehnyt ehdotusta verokorjauksen kytkemisestä asukaslukusuhteeseen. Keskeinen ero nykytilanteeseen verrattuna olisi se, että kun Ahvenanmaalle siirrettävä summa saadaan nyt laskennallisesti verojen tietyn rajan ylittävistä osasta, Ahvenanmaa saisi tässä tarkoitetuista välittömistä veroista kertyvät verotulot kokonaisuudessaan. Ahvenanmaan maakunnan hyväksi siirrettävät verotuotot tulevat kasvamaan uudessa rahoitusjärjestelmässä. Tällä hetkellä verohyvitys tilitetään Ahvenanmaalle, jos Ahvenanmaalta kertyvien verojen osuus ylittää 0,50 % valtion keräämistä tuloveroista. Uusi järjestelmä siten automaattisesti lisäisi hyvityksen määrää 0,05 prosenttiyksiköllä (koska 0,45 ja 0,50 prosentin välinen osuus tilitetään ylimääräisenä tulona), joka tarkoittaa vuoden 2015 toteutumatietojen perusteella laskettuna 5,6 miljoonan euron lisäystä rahoitukseen kyseiseltä verovuodelta. Summa vaihtelee vuosittain, mutta jos Ahvenanmaan osuus valtion tuloveroista on vähintään 0,50 %, kasvaa summa vuosittain automaattisesti veropohjien euromäärän kasvaessa (verotuksen tason säilyessä ennallaan).

Perusteluissa todetaan, että on kohtuullista, ettei lopputulosta voi muuttaa negatiiviseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan verokorjauksessa on kyse luonteeltaan sen tyyppisestä järjestelmästä, jonka tulisi voida mennä myös negatiiviseksi. Jos ehdotetun lain 63 §:ssä tarkoitettu verokorjaus säädettäisiin niin, ettei sen arvo voisi olla negatiivinen, myös talouden vaihteluista aiheutuva taloudellinen riski jäisi valtion kannettavaksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että verokorjausjärjestelmässä tulisi kuitenkin myös voida ottaa huomioon negatiivinen verokorjaus ja tällä tavoin siirtää osa taloudellisesta riskistä maakunnan kannettavaksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että on kohtuullista, että Ahvenanmaa saisi tässä tarkoitetuista välittömistä veroista kertyvät verotulot kokonaisuudessaan ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan mahdollisuus negatiiviseen verokorjaukseen.

kannustaa Ahvenanmaan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Esityksessä ei ole kuvattu riittävän tarkasti verokorjauksen yksityiskohtaista laskentatapaa. Lasketaanko verokorjaus siten, että jokaisen yksittäisen tuloverolajin (ansiotulo-, pääomatulo- ja yhteisövero) kohdalla korjaus ei voi olla negatiivinen, vai siten, että näiden yhteenlaskettu summa ei voi olla negatiivinen? Tällä määrittelyllä on huomattava taloudellinen vaikutus, koska sekä pääomatulot että yritystulot ovat voimakkaan suhdanneherkkiä ja on siten mahdollista, että Ahvenanmaalta kertyvän veron osuus jäisi alle 0,45 prosentin. Koska ansiotuloverot kehittyvät huomattavasti tasaisemmin, on verokorjauksen määrän kannalta ratkaisevaa, vähentävätkö yksittäiset negatiiviset erät positiivisia korjauseriä, vai lasketaanko jokainen erä siten, että sen kontribuutio verokorjaukseen ei voi olla negatiivinen. Verokorjauksen määrä pienenee yhdenkin tuloverolajin osuuden ollessa alle 0,45 prosenttia. Tällainen tilanne on ollut esimerkiksi vuosina 2012 – 2014, jolloin Ahvenanmaan osuus yhteisöverosta on ollut 0,40 – 0,43 prosenttia. Ero verokorjauksen määrässä olisi vuoden 2013 toteutumatiiedoilla laskettuna 1,68 milj. euroa.

Nykyjärjestelmässä verohyvitys lasketaan siten, että tuloverolajien 0,50 prosenttia matalimmat Ahvenanmaan kertymäosuudet alentavat verohyvitystä, eli negatiiviset erät ovat nykyjärjestelmässä mahdollisia.

Verokorjauksen laskennassa ei käytettäisi vertailupohjana enää koko maassa kertyneitä tuloveroja kuten verohyvityksen laskennassa, vaan vertailupohjana olisi vain ahvenanmaalaisten maksamat tuloverot, jotka tilitettäisiin täysimääräisinä. Jos verokorjaukseen luettavat yksittäiset tuloverolajit eivät voi olla negatiivisia verrattuna tasoitusperusteen mukaan laskettuun määrään (tätä matalampi kertymä), verokorjauksessa tilitetään veroja, jotka eivät tosiasiallisesti ole kertyneet Ahvenanmaalta.

Arpajaisveron tuoton palauttaminen Ahvenanmaalle

Ehdotetun lain 64 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistyksen (PAF) maksaman arpajaisveron palauttamisesta Ahvenanmaalle. Säännös on uusi, mutta vastaa nykyistä käytäntöä, josta ministeriö lausuu myös jäljempänä yleisperustelujen kohdalla. Valtiovarainministeriö kannattaa kyseisen säännöksen ottamista itsehallintolakiin. Nykyjärjestelmän heikkoutena on, että PAF:n maksama arpajaisvero sisältyy valtion tilinpäätöksen mukaisiin tuloihin ja sisältyy siis tasoituspohjaan. Jatkovalmistelussa on ratkaistava säännöksen käytännön toteutustapa siten, että em. heikkous vältetään.

13 luku Erityisiä säännöksiä

Ehdotetun lain 100 §:n perusteluja on syytä tarkentaa. Jos luovutusvelvoite on 1 momentin perusteella, niin 3 momentin mukainen sopiminen tulee kohdistua enää vain tarkempaan yksityiskohtien sopimiseen (mm. ajankohta, käyttötarkoitus, liittymä- ja rasitetarpeet jne.). Mietinnössä ei pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ole mainittu valtion liikelaitoksia. Onko kuitenkin selvää, että liikelaitokset menevät käsitteen ”varsinainen valtionhallinto” alle? Vai täytyykö määritelmä aina sillä, että esim. Senaatti-kiinteistöjen

osalta maa-alueen käyttö on tosiasiaa aina Senaatti-kiinteistöjen asiakkaan käyttöä, ja siten varsinaista valtionhallintoa?

14 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Edellä 9 luvun kohdalla esitettyyn viitaten on 111 §:ään syytä ottaa nykyisen lain 77 §:n 3 momenttia vastaava säännös, joka kuuluisi: ”Tasoiusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat ennen lain voimaantuloa 61 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.”

Yleisperustelut

Itsehallinnon rahoitusta kuvaavassa jaksossa (1.8.2) on kerrottu vuosien 2006-2015 tasoiusmäärien keskiarvon olevan noin 197 milj. euroa. Luku on oikea ja perustuu valtion tilinpäätöksiin. Tekstiä on syytä täydentää uusimmilla tiedoilla. Valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan tasoiusmaksu oli noin 219,6 milj. euroa. Vuoden 2016 lopullinen tasoius tulee olemaan noin 222,9 milj. euroa, minkä vuoksi valtion on maksettava tänä vuonna Ahvenanmaalle vielä noin 2,2 milj. euroa. Tämän hetken arvion mukaan vuoden 2017 tilinpäätöksessä tasoiusmäärä on noin 230 milj. euroa ja vuoden 2018 maksu tätäkin suurempi.

Yleisperusteluissa on syytä kertoa myös PAF:n maksaman arpajaisveron palauttaminen Ahvenanmaan maakunnalle. Vuodesta 1992 on valtion talousarvioon sisällytetty määräraha arpajaisveron palauttamiseksi Ahvenanmaan maakunnalle. Valtion velvollisuus palauttaa maksettu vero maakunnalle perustuu eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen arpajaisverolaiksi. Eduskunta edellytti, että hallitus ottaa vuosittain em. määrärahan talousarvioon. Palautettu määrä on ollut vuosina 2006-2015 keskimäärin 8 milj. euroa. Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukainen määrä on noin 11,1 milj. euroa. PAF on maksanut vuonna 2016 arpajaisveroa noin 11,4 milj. euroa. Vero palautettiin maakunnalle kesällä 2017.

Yleisperustelujen kohdassa 4.2. käsitellään sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä ja maakuntauudistusta. Komiteamietinnön valmistumisen jälkeen eduskunnalle on annettu hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp). Esityksen kohdassa 7.1. lausutaan mm. seuraavasti:

”Jotta uudistus täyttäisi itsehallintolain vaatimukset myös tasoiusperusteen muuttamisen osalta, keväällä 2018 annettaisiin eduskunnalle uusi esitys tasoiusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta vuosille 2019—2021. Tällöin huomioitaisiin myös yhteisöveron jako-osuuksiin sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutukset tasoiusmäärän mitoituksessa keväällä 2018. Kun mainittuja muutoksia tarkastellaan tasoiusmäärän mitoituksen yhteydessä, on tasoiusperustetta alustavien laskelmien mukaan alennettava 0,08 prosenttiyksikköä vuodesta 2019 alkaen nykyiseen tasoiusperusteeseen verrattuna. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin perusteella tasoiusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.”

Hallitus päätti neuvottelussaan 5.7.2017 jatkaa sote- ja maakuntauudistusta siten, että uudistus tulee voimaan 1.1.2020 alkaen. Valinnanvapauslain osalta hallitus antaa uuden esityksen alkuvuodesta 2018. Eduskunnan käsittelyssä oleviin lakiesityksiin, sote-järjestämistä ja maakuntalakeihin tehdään perustuslakivaliokunnan 29.6.2017 lausunnon edellyttämät muutokset eduskunnan valiokunnissa ministeriöiden vastinemenettelyllä. Muilta osin sote- ja maakuntauudistuksen lakiesitykset eivät ole auki. Sote-esitystä täydentävä Ahvenanmaaesitys (HE 71/2017), perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 ja hallituksen linjaus/5.7.2017 huomioon ottaen valtiovarainministeriö lähtee siitä, että Sotelaskelmat tullaan päivittämään viimeisimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella vuonna 2019, ennen uudistuksen voimaantuloa vuonna 2020. Käytännössä hallituksen esitys annettaneen uudelle eduskunnalle loppukeväältä 2019. Ko. esitykseen sisältyisi esitys tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta vuosille 2020-2021. HE 71/2017:ssä tasoitusperusteen suuruudeksi arvioitiin 0,37 % tällä hetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla.

Muuta

Yhteenveto lausunnosta

- Valtiovarainministeriö pitää hyvänä ehdotettua ratkaisua siitä, ettei verotusta koskevaan toimivallan jakoon ehdoteta muutoksia.
- Valtiovarainministeriö ei pidä toteuttamiskelpoisena komitean ehdotusta, jonka mukaan valtion verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin siirtää Ahvenanmaan maakuntapäiville tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Verotuksessa on kyse valtion keskeisestä toimivallan alasta, jolloin siitä kuuluisi säätää ehdotetun lain 26 §:ssä. Tällöin verotusta koskevaa toimivaltaa voitaisiin muuttaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella.
- Jatkovalmistelussa tulee tasoitusperusteen mitoitus yhteen sovittaa Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun. Jos Sote- ja maakuntauudistus hyväksytään ja tasoituspohja pidetään nykyisellään, tulee tasoitusperusteeksi säätää 0,37 prosenttia jo tällä vaalikaudella. Samalla tulee tarkistaa, täyttääkö verokorjaus sille asetetut tavoitteet myös Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen.
- Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tasoitusmäärän laskentapohja voitaisiin määrittää siten, että pohjassa huomioitaisiin verotuloista vain ne verot ja veronluonteiset maksut, jotka kertyvät sekä Ahvenanmaalta että Manner-Suomesta.
- Valtiovarainministeriö katsoo, että verokorjausjärjestelmässä tulisi voida ottaa huomioon myös negatiivinen verokorjaus ja tällä tavoin siirtää osa taloudellisesta riskistä maakunnan kannettavaksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että on kohtuullista, että Ahvenanmaa saisi tässä tarkoitetuista välittömistä veroista kertyvät vero-

tulot kokonaisuudessaan ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan mahdollisuus negatiiviseen verokorjaukseen kannustaa Ahvenanmaan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö


Hannu Mäkinen

Tiedoksi Budjettiosasto
Vero-osasto
Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
Kunta- ja aluehallinto-osasto
Kansantalousosasto