



9.4.2015

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö OM 60/08/2013

oikeusministerio@om.fiCharlotta.von.Troil@om.fi**Valtiovarainministeriön lausunto - Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen – Ahvenanmaakomitean 2013 välimietintö**

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan valtioneuvoston 19.9.2013 asettaman parlamentaarisen Ahvenanmaa-komitean 13.1.2015 antamasta välimietinnöstä ”Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen - Ahvenanmaakomitean 2013 välimietintö”, jäljempänä välimietintö, seuraavaa:

1 Lausunnossa kommentoitavat välimietinnön kohdat

Välimietinnön luvussa ”4 Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako” arvioidaan valtion viranomaisten organisaatiota ja toimintaa koskevien toimivaltojen jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä. Lausunnossa siivutetaan myös eräiltä osin luvussa ”5 Kansainväliset sopimukset” esitettyä. Välimietinnön luvussa ”6 Taloudellinen itsehallinto” tarkastellaan muun muassa voimassaolevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja vaihtoehtoisia tapoja kehittää taloudellista itsehallintoa. Lisäksi välimietinnössä ehdotetaan linjauksia tulevalle lainsäädäntötyölle. Lausunnossa on kommentoitu osittain myös luvussa ”8 Toimivallan siirtomenettely” esitettyä. Seuraavassa kommentoidaan edellä mainittuja välimietinnön kohtia. Kommentit on esitetty samassa järjestyksessä kuin asiat ovat välimietinnössä. Lisäksi lausunnossa ehdotetaan, että Ahvenanmaa-komitea tarkastelisi myös eräitä välimietinnössä mainitsemattomia asioita.

2 Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 16 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on ko. laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra. Virasto hoitaa sellaisia ko. lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Viraston tehtävistä on muutoin voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Ah-



venanmaan valtionviraston johtajana toimivasta maaherrasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Aluehallintovirastojen, ml. Ahvenanmaan valtionviraston, yleishallinnollinen ohjaus kuuluu lain 7 §:n mukaan valtiovarainministeriölle.

Ahvenanmaan itsehallintolain 4 §:n mukaan maaherra edustaa maakunnassa hallitusta. Lain 14 §:n mukaan maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai tasavallan presidentin puolesta maaherra. Maaherra antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot. Lisäksi lain 8 luku sisältää maaherraa ja Ahvenanmaan valtuuskuntaa koskevia erityissäännöksiä, ml. säännökset maaherran nimittämisestä. Lain 39 §:ssä mainitaan myös erikseen Ahvenanmaan valtiovirasto.

Välimietinnön luvussa 4 todetaan Ahvenanmaa-komitean näkemyksenä maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta mm., että valtion viranomaisten organisaatiota ja toimintaa koskevien toimivaltojen tulee kuulua valtakunnan ydinalueisiin, ottaen huomioon, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen ja että maakunnan virkakieli on ruotsi (sivu 131 kohta 7). Ottaen huomioon edellä kuvattu sääntelykokonaisuus *valtiovarainministeriö puoltaa* tätä komitean välimietinnössä esitettyä näkemystä sekä katsoo, että ne muodostavat hyvän ja perustellun lähtökohdan asian jatkovalmistelulle.

Ahvenanmaan maaherran virkamiesoikeudellinen asema on noussut esiin eduskunnan käsitellessä valtiovarainministeriön esittelemää hallituksen esitystä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 298/2014). Hallintovaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietintönsä 24.2.2015 (HaVM 50/2014 vp — HE 298/2014 vp). Mietinnössä todetaan muun muassa seuraavasti:

Ahvenanmaan itsehallintolain esitöissä (HE 73/1990 vp) sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa 14.1.1999 on käsitelty kysymystä Ahvenanmaan maaherran nimittämiseen sovellettavasta lainsäädännöstä ja nimittämismenettelystä. Nyt ehdotetun virkamieslain muutoksen käsittelyn yhteydessä on osoittautunut tarpeelliseksi selvittää, mikä on Ahvenanmaan maaherran viran asema valtion ylimmän johdon virkana aluehallintouudistuksen tultua voimaan vuoden 2010 alusta ja mitä sääntelyä Ahvenanmaan maaherraan sovelletaan.

Hallintovaliokunta on mietinnössään viitannut valtioneuvoston asettamaan Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista valmistelua varten asetettuun parlamentaariseen komiteaan, joka voisi saatujen tietojen perusteella ottaa asian käsiteltäväkseen. Edellä esitettyyn viitaten *valtiovarainministeriö esittää, että hallintovaliokunnan mietinnössä esille tuodut kysymykset maaherran asemasta otettaisiin käsiteltäväksi Ahvenanmaakomiteassa.*

3 Taloudellinen itsehallinto

3.1 Perustelut laajemman verotusvallan tueksi

Verotuksen osalta välimietinnön kohdassa 6.1 kerrotaan joitakin perusteita ja tavoitteita, joita on esitetty Ahvenanmaalla laajemman verotusvallan tu-

eksi. Välimietinnössä todetaan laajemman verotusvallan perusteista ja tavoitteista muun muassa seuraavaa:

- Maakunnan näkökulmasta laajempi verotustoimivalta vahvistaa itsehallinnon alkuperäistä tarkoitusta ja lisää maakunnan julkisten tulojen oikeutusta.
- Laajemmalla verotuksellisella toimivallalla myös korjattaisiin väärinkäsitystä siitä, että Ahvenanmaalle vuosittain maksettu tasoitusmäärä muodostaisi maakunnalle annettua tukea.
- Epätasapaino, jossa maakunta ei pysty vaikuttamaan tuloihin, jolla menopuolen määrärahoja rahoitetaan, johtaa siihen, että ahvenanmaalaisien äänestäjien on vaikea ymmärtää, tuleeko harjoitetun politiikan vaikutuksia lukea maakuntapäivien vai eduskunnan tiliin.
- Verotus on yksi monista keinoista saavuttaa esimerkiksi ympäristöpoliittisia ja elinkeinopoliittisia tavoitteita.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä näistä perusteluista.

Ahvenanmaalle vuosittain maksettu tasoitusmäärä maakunnalle annettuna tukena

Vääriä käsityksiä siitä, että vuosittain maksettu tasoitusmäärä olisi maakunnalle annettua tukea, voidaan yrittää oikaista tiedotusta parantamalla. Nykyisessä muodossaan talousarvioesityksen luvun 28.80 (Siirrot Ahvenanmaan maakunnalle) lukuperustelut on valtiovarainministeriön mielestä kirjoitettu objektiivisesti itsehallintolain sisältö huomioiden. Lukuperustelujen täydentäminen esimerkiksi tarkemmalla verotusta koskevalla kuvauksella voisi olla mahdollista. Tällä vaihtoehdolla vältettäisiin verotuksellisen toimivallan siirtoon liittyvät monet jäljempänä käsiteltävät negatiiviset vaikutukset.

Verotus ympäristö- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamiskeinona

Verotuksella on usein vaikea tehokkaasti toteuttaa esimerkiksi ympäristö- ja elinkeinopoliittisia tavoitteita. Verolainsäädännön avulla elinkeino- tai ympäristöpoliittiset tavoitteet ja verotuen kohdentuminen toteutuvat usein huomattavasti huonommin kuin esimerkiksi käyttämällä suoria elinkeinotukia. Verolainsäädännöllä saattaa olla tavoiteltujen elinkeinopoliittisten vaikutusten lisäksi myös muita jopa ei-toivottuja ohjausvaikutuksia.

Verolainsäädännön käytettävyyttä elinkeino- ja ympäristöpolitiikan ohjauksessa rajoittavat myös *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.

Arvonlisäverotuksen osalta on ensisijaisesti huomattava arvonlisäverodirektiivin asettamat tiukat reunaehdot erilaisten kansallisten tavoitteiden toteuttamiselle. Esimerkiksi arvonlisäveron vähimmäisverotasosta on säädetty arvonlisäverodirektiivissä jäsenvaltioita velvoittavasti. Lisäksi hyödykkeet,

joihin voidaan soveltaa alempaa verokantaa, on direktiivissä tarkoin määritelty.

Erilaisten poliittisten tavoitteiden toteuttaminen arvonlisäverojärjestelmän avulla on kallis ja tehoton tapa tukea tiettyä kohderyhmää. Syynä tähän ovat tuen vaikea kohdentaminen sitä tarvitseville. Esimerkiksi arvonlisäveron alentaminen tietyn hyödykkeen osalta kohdistuu kaikkiin kuluttajiin, ei ainoastaan niihin, joille tuki on tarkoitettu. Arvonlisäverojärjestelmän kautta annettava verotuki tietyille hyödykeryhmille vääristää kulutusta ja tuotantoa (heikentää talouden tehokkuutta). Lisäksi erilaiset verojärjestelmään tehdyt poikkeukset lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta ja yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa sekä lain noudattamisen kustannuksia. Suorat tulonsiirrot ovatkin tehokkaampia ja helpommin kohdennettavissa niitä tarvitseville.

3.2 Oikeustilan epäselvyys nykyisen toimivallan jaon arvioinnissa

Välimietinnössä tarkastellaan oikeustilan epäselvyyttä nykyisen toimivallanjaon arvioinnissa. Välimietinnössä todetaan, että toimivallan jako valtakunnan ja maakunnan välillä on toiminut verotuksen osalta pääosin hyvin. *Epäselvyyksiä* liittyy lähinnä itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan sääntöön, jonka mukaan maakunnalla on toimivalta asioissa, jotka koskevat ”*maakunnalle perittävää elinkeino- ja huviveroja*”. Itsehallintolain tulkinnassa on välimietinnön mukaan syntynyt epäselvyys siitä, mikä sisältö käsitteelle ”*elinkeino- ja huviverot*” tulisi antaa. Välimietinnössä ei ole ehdotettu jatkotoimia tältä osin eikä asiaa ole mainittu, kun Ahvenanmaa-työryhmä on tehnyt linjauksia tulevalle lainsäädäntötyölle.

Ahvenanmaa-komitealle 9.4.2014 antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö on todennut, että elinkeino- ja huviverojen käsite kuuluu menneisyyteen. *Valtiovarainministeriö katsoo, että itsehallintolain verotuksellisen toimivallan jakoa koskevien nykyisten säännösten sanamuotoa voitaisiin uudistaa vastaamaan verolainsäädännön nykytilaa.* Tämä on todettu myös valtiovarainministeriön 27.9.2012 oikeusministeriön 14.3.2012 asettamalle parlamentaariseen työryhmälle antamassa lausunnossa.

3.3 Verotuksellisen toimivallan siirron vaikutuksia

Väliraportissa on todettu, että Ahvenanmaa-komitean 9.9.2014 asettama asiantuntijajaosto arvioi raportissaan 13.11.2014 seuraavia vaihtoehtoja kehittämään taloudellista itsehallintoa:

1. Verotusvalta siirretään kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle
2. Verotusvalta siirretään osittain Ahvenanmaalle
3. Verotusvaltaa ei siirretä
4. Valtion verot jäävät maakunnan käyttöön
5. Vaihtoehto Ahvenanmaan nykyisen taloudellisen järjestelmän uudistamiseksi

Jaosto on raportissaan tarkastellut vaihtoehtojen 1 ja 2 osalta *verotuksellisen toimivallan siirron* vaikutuksia kansainvälisiin suhteisiin, verorajan syntymiseen valtakunnan ja maakunnan välille, verokilpailuun, viranomai-

siin ja elinkeinoelämään sekä talousjärjestelmään. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna seuraavaa väliraportissa sivulla 152 todettua:

- ”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.
- Myös neuvonpito- ja korjausmekanismit mahdollisissa ei-toivotuissa vaikutuksissa toimivallansiirtojen yhteydessä ovat tärkeitä ja ne mainitaan komitean mandaatissa. Asiantuntijajaosto on lähtenyt siitä, että Ahvenanmaakomitea harkitsee sellaisia mekanismeja samalla, kun se arvioi, millä tavoin toimivallansiirtojärjestelmää voitaisiin joustavoittaa.”

Ahvenanmaa-komitea on myös välimietinnön sivulla 155 viitannut verotuksellisen toimivallan siirron huomattaviin vaikutuksiin sekä vaikutuksiin valtakunnan ja maakunnan viranomaisiin sekä elinkeinoelämälle.

Valtiovarainministeriö on käsitellyt verotuksellisen toimivallan siirron vaikutuksia Ahvenanmaa-komitealle antamassaan lausunnossa 9.4.2014. *Valtiovarainministeriö katsoo aikaisemman lausunnon mukaisesti, että verotuksellisella toimivallan siirrolla on merkittäviä negatiivisia vaikutuksia kaikilla edellä mainituilla osa-alueilla sekä valtakunnalle että maakunnalle.* Tähän mennessä tehdyissä selvityksissä ei ole ehdotettu tehokasta mekanismeja, jolla edes osa negatiivisista vaikutuksista voitaisiin poistaa.

Verotuksellisen toimivallan siirron vaikutuksia tarkastellaan seuraavassa erältä osin hieman yksityiskohtaisemmin. Lisäksi viittaamme 9.4.2014 Ahvenanmaa-komitealle antamassamme lausunnossa esitettyyn.

3.3.1 Kansainväliset suhteet

Kansainvälisissä suhteissa keskeiseksi ongelmaksi muodostuisi verotuksellisen toimivallan siirrossa se, että valtakunnalla voi olla *kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä velvoitteita*, joita se ei pysty täyttämään verotuksellisen toimivallan ollessa maakunnalla. Erillisenä kysymyksenä on tarkasteltava sitä, miten suhteet ulkovaltoihin ja kansainvälisiin järjestöihin hoidettaisiin jatkossa.

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. Kansainvälisiä sopimuksia ja maakunnan osallistumista sopimusneuvotteluihin on tarkasteltu välimietinnön luvussa 5. Siinä ei ole kuitenkaan otettu suoraan kantaa siihen, miten vero-

sopimukset neuvoteltaisiin maakunnan osalta, jos verotuksellinen toimivalta olisi siirretty maakunnalle. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että välimietinnön luvussa 4 todetaan, että valtakunnan toimivallan ydinalueisiin kuuluisivat suhteet ulkovaltoihin.

Välimietinnön luvussa ”5 Kansainväliset sopimukset” sivutaan myös *valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia verotusta koskevia valtiosopimuksia*. Komitea katsoo välimietinnössään, että on tärkeää, että maakuntaa informoidaan valtiosopimusneuvotteluista kysymyksissä, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, ja joilla on erityistä merkitystä maakunnalle. Nykyisen toimivallanjaon mukaan sellaisia asioita voivat olla esimerkiksi verotusta koskevat asiat. Komitea toteaa välimietinnössään, ettei se ole tehnyt tässä vaiheessa johtopäätöksiä sen suhteen, että olisi tarvetta muuttaa itsehallintolain 9 luvun 58 §:n voimassa olevia säännöksiä siltä osin kuin nämä koskevat maakunnan hallituksen informointia ja oikeutta osallistua sellaisia kysymyksiä koskeviin neuvotteluihin.

Välimietinnön 5 lukua koskevat linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle sisältävät muun muassa seuraavaa:

- Edellytys itsehallintolain 9 luvun säännösten toimivuudelle on, että maakunnan hallitukselle annetaan tietoja neuvotteluista hyvissä ajoin etukäteen, jotta maakunnalla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa niihin.
- Soveltamiskäytännöllä on edellytyksiä kehittyä nykyisten säännösten pohjalta.
- On tarkoituksenmukaista, että säännöstä maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua sellaisiin kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin, jotka käsittelevät maakunnan toimivallassa olevia asioista, kehitetään siten, että maakunnan hallitukselle annetaan sen pyynnöstä tilaisuus osallistua sellaisiin neuvotteluihin aina kuin tämä on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asiaa käsitellään.
- Valtiosopimusasioiden käsittelyn käytännön menettelyt tulee tarkistaa.

Itsehallintolain mukaisesti tällä hetkellä esimerkiksi verotusta koskevien valtiosopimusten osalta maakuntaa informoidaan ja sen näkemyksiä kuunnellaan säännöllisesti neljännesvuosittain pidettävissä valtiovarainministeriön vero-osaston ja maakunnan hallituksen virkamiesten välisissä kokouksissa, jossa asialistalla on aina myös Suomen neuvottelutilanne verotusta koskevista sopimuksista vieraiden valtioiden kanssa.

Itsehallintolain voimassa olevassa 58 §:ssä säädetään, että maakunnan hallitukselle on varattava tilaisuus osallistua lainkohdassa tarkoitettuihin valtiosopimuksia koskeviin neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. *Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä määräys ei asiallisesti näyttäisi eroavan siitä, mitä komitea tarkoituksenmukaisuussyistä esittää kehitettäväksi edellä mainituissa linjauksissa tulevalle lainsäädäntötyölle. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että nykyinen muotoilu säilyisi lainsäädännössä.*

Välimietinnössä todetaan myös, että useat komitean valtakunnan puolueiden edustajat katsovat, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen tulee kuulua valtakunnan ydinalueisiin. Tätä näkemystä näyttäisi tukevan myös

välimietinnön luvussa ”4 Maakunnan ja valtakunnan välinen toimivalta” esitetyt komitean näkemykset toimivallan jaosta. Komitean mukaan alustavana lähtökohtana tulee seuraavien toimivaltojen kuulua valtakunnan ydinalueisiin:

- Suhteet ulkovaltoihin, ottaen huomioon säännökset kansainvälisten velvoitteiden voimaantulosta ja Ahvenanmaan osallistumisen EU-asioiden valmisteluun ja toteutukseen sekä sen, että maakunnalla on toimivalta päättää kuulumisesta Euroopan unioniin.
- Muut asiat, jotka yllä mainittujen periaatteiden mukaisesti tulisi lukea valtakunnan lainsäätövaltaan.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nykyiset itsehallintolain säännökset sekä maakunnan informoimisesta valtiosopimuksista neuvoteltaessa että maakunnan mahdollisuudesta osallistua kyseisiin neuvotteluihin on säädetty niiden periaatteiden ja näkemysten mukaisesti kuin komitean välimietinnössä esitetään eikä niitä koskevaan sääntelyyn ole tarpeen puuttua sen enempää tarkoituksenmukaisuus kuin laillisuussyistä.

Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen (SopS 103/94), jäljempänä *liittymissopimus*, liitteenä olevan pöytäkirjan N:o 2, jäljempänä Ahvenanmaa-pöytäkirja, mukaan Ahvenanmaan alue jää niiden Euroopan unionin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden arvonlisäverotusta, valmisteverotusta ja muita välillisen verotuksen muotoja koskevaa lainsäädäntöä. Verotuksellisen toimivallan siirtäminen osittain tai kokonaan maakunnalle ei vapauta Suomen tasavaltaa *arvonlisä- ja valmisteverotukseen* vaikuttavassa liittymissopimuksessa Suomelle asetetuista velvoitteista. Liittymissopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan mukaisesta poikkeuksesta huolimatta Ahvenanmaalla tulee soveltaa Euroopan unionin perussopimuksia. Etusijaperiaatteen vuoksi perussopimuksen määräys tai unionin säädös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen. Euroopan Unionissa erityisesti syrjimättömyysperiaate ja valtiontuenkielto asettavat tiukkoja edellytyksiä verotukselle. Syrjintäkielto edellyttää, että kotimaisia tuotteita ja tuontituotteita kohdellaan verotuksessa yhdenmukaisesti, jollei erilaiselle käsittelylle ole objektiivisia perusteita. Erilaiset verotasot valmisteverotuksessa Suomen sisällä johtaisivat tilanteeseen, jossa tuontituotteita kohdeltaisiin eri tavoin Ahvenanmaalla kuin muualla Suomessa.

SEUT:n 107 artiklan 1 kohdan mukaan *valtioneuet* ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Tämä koskee myös autonomisia alueita, jos niillä ei ole riittävää rakenteellista, prosessuaalista ja taloudellista itsemääräämisoikeutta suhteessa keskushallintoon. Tärkein peruste valtioneutea koskevien säännösten soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on, että toimenpiteellä saadaan aikaan poikkeus yleisen verojärjestelmän soveltamisesta jäsenvaltioiden tiettyjen yritysten eduksi. Siten verovapaus muodostaa lähtökohtaisesti edun valtioneutakinäkökulmasta. Alhaisempi valmisteverotus maakunnassa voi tiettyissä tilanteissa muodostaa esimerkiksi edun ahvenanmaalaisille yrityksille valtioneutakinäkökulmasta tai ainakin sillä voi olla kilpailua vääristävä vaikutus suomalaisten yritysten välillä.

3.3.2 Verorajan merkitys

Tuloverotus

Veroraja valtakunnan ja maakunnan välillä voisi johtaa haitalliseen *verokilpailuun* valtakunnan ja maakunnan välillä. Se olisi myös vastoin kansainvälitystä kehitystä, kuten OECD:n Base Erosion and Profit Shifting -hanketta, jossa pyritään 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 yritysverotuksessa. 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 työs-kentelyä* 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.

Arvonlisäverotus ja valmisteverotus

Arvonlisävero- ja valmisteverojärjestelmästä säädetään Suomea sitovasti neuvoston arvonlisäverodirektiivissä (2006/112/EU) sekä valmisteveroja koskevilla direktiiveissä. Arvonlisävero- ja valmisteverodirektiivit määrittävät sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamisen sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi soveltamisalan, verovelvollisen käsitteen, veron perusteen, veron suorituspaikan sekä muut veron suorittamiseen liittyvät yksityiskohdat.

Liittymissopimuksen Ahvenanmaa-pöytäkirjan takia *maakunnan ja muun Suomen sekä maakunnan ja muiden jäsenvaltioiden välille on säädetty arvonlisä- ja valmisteverotusta koskeva veroraja*. Verorajasta johtuen maakunnan ja muun Suomen sekä maakunnan ja muiden jäsenvaltioiden väliin tavaroiden myynteihin ja siirtoihin *sovelletaan kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan liittyviä maahantuontia ja vientiä koskevia sääntöjä*. Verorajasta johtuvia poikkeuksia lukuun ottamatta maakunnassa sovelletaan kuitenkin samaa verojärjestelmää ja samoja veroperusteita kuin muualla Suomessa, minkä vuoksi haitallista verokilpailua ei esiinny.

Liittymissopimuksessa on lähtökohtana, että maakunta ei saa hyötyä veropoikkeuksesta haitallisen verokilpailun kautta. Valtakunnalla puolestaan on

velvollisuus estää veropoikkeusten käyttäminen liittymissopimuksen vastaisesti. *Maakunnalle myönnetyn veropoikkeuksen edellytyksenä on nimenomaisesti, että se ei vaikuta kielteisesti unionin etuihin tai yhteisiin politiikkoihin.* Jos komissio katsoo, että veropoikkeus ei ole enää perusteltu erityisesti rehellisen kilpailun kannalta, se voi esittää sen poistamista neuvostolle.

Toimivallan siirtäminen arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa maakunnalle olisi ongelmallista mahdollisesta verotason alentamisesta tai erilaisesta veropohjasta aiheutuvien *kilpailuvääristymien* vuoksi. Verokilpailun syntyminen maakunnan ja valtakunnan välillä ei ole hyväksyttävää muun muassa verovelvollisten ja kuluttajien yhdenvertaisen kohtelun takia.

Arvonlisäverotusta ja valmisteverotusta koskevan toimivallan siirto *monimutkaistaisi verotusta sekä maakunnan ja valtakunnan välistä kaupankäyntiä.* Nykyisistä palvelukauppaa, verovelvolliseksi rekisteröintiä, vähennys-oikeutta ja valmisteveron alaisten tuotteiden verottomia siirtoja koskevista yksinkertaistuksista olisi luovuttava sillä nämä ovat mahdollisia vain sillä edellytyksellä, että maakunnassa sovelletaan samaa verojärjestelmää kuin valtakunnassa. Lisäksi verorajan, asiakirja- sekä fyysistä valvontaa olisi lisättävä ja tehostettava merkittävästi, mikä vaikeuttaisi niin tavara- kuin matkustajaliikennettäkin maakunnan ja valtakunnan välillä.

Valmisteverotuksella on yleensä ympäristö-, elinkeino- tai terveystaloudellisia tavoitteita. Maakunnassa ei myönnetyn poikkeuksen mukaisesti tarvitse soveltaa valmisteverotusdirektiivejä, mutta käytännössä valmisteverodirektiiveistä tai valtakunnan valmisteverotuksesta poikkeava verotus johtaa väistämättä kilpailun vääristymiseen Suomen sisällä. Tämän vuoksi valmisteverotuksessa erilaiset verotasot tai rakenne maakunnan ja valtakunnan kesken eivät käytännössä ole mahdollisia.

3.3.3 Hallinnollinen taakka

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 edellä mainittu veroraja voisivat myös lisätä yritysten haarkuutta siirtyä pois maakunnasta.

Erilaiset verosäännökset ja -järjestelmät valtakunnassa ja 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.

3.4 Valtion verojen jättäminen Ahvenanmaan käyttöön

Mahdollisuuteen ilman toimivallan siirtoa pidättää maakunnassa maksettuja valtionveroja maakunnan käyttöön siten, että verot tuloutetaan suoraan maakunnan budjettiin, liittyy monia kysymyksiä. Olisi ratkaistava, *milloin verojen katsotaan kertyneen maakunnassa*. Tämä on ongelmallista sekä välittömässä että välillisessä verotuksessa.

Välimietinnön sivulla 151 esitetty vaihtoehto 4 (Valtion verot jäävät maakunnan käyttöön) on valtion talousarvion täydellisyyperiaatetta rikkomatta toteutettavissa siten, että maakunta säädetään veronsaajaksi kussakin verolaissa. Muutettavia verolakeja olisi alustavan arvion mukaan noin 20. Ongelmalliseksi tulisi, mikä osa veroista on kannettu Ahvenanmaalta.

Kaikkien verolajien osalta jouduttaisiin tekemään Verohallinnon tai Tullin *tietojärjestelmiin muutoksia*. Muutoksista aiheutuisi huomattavia kertaluonteisia menoja valtionhallinnolle, tietojärjestelmien ylläpitomenoja ja Verohallinnon henkilöstömenojen lisääntymistä. Yrityksille aiheutuisi hallinnollisen taakan lisääntymistä.

Esitetty vaihtoehto 4 tulisi kalliiksi ja sillä tosiasiasa vastattaisiin vain siihen Ahvenanmaalta tulleeeseen kritiikkiin, että eräät tahot pitävät maakunnan valtion talousarvion kautta saamia määrärahasiirtoja vastikkeettomana tukena. Valtiovarainministeriön mielestä tämän vaihtoehdon jatkovalmistelusta pitäisi välittömästi luopua. Vääriä käsityksiä voidaan yrittää oikaista tiedotusta parantamalla. Talousarvioesityksen luvun 28.80 (Siirrot Ahvenanmaan maakunnalle) lukuperustelut on valtiovarainministeriön mielestä kirjoitettu objektiivisesti itsehallintolain sisältö huomioiden. Lukuperustelujen täydentäminen esimerkiksi tarkemmalla verotusta koskevalla kuvauksella voisi olla mahdollista.

Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä tehdyn neuvoston päätöksen mukaan Euroopan unionin talousarvio on muista tuloista riippumatta rahoitettava kokonaan Euroopan unionin omin varoin. Näihin varoihin sisältyvät muun muassa arvonlisäverosta kertyvät varat, jotka saadaan soveltamalla yhteistä verokantaa yhtenäisesti määrättyyn arviointiperusteeseen unionin säännösten mukaisesti. Arviointiperusteen pohjana on arvonlisäverodirektiivi.

Suomen tasavalta suorittaa osuutensa Euroopan unionin omiin varoihin myös maakunnassa kannettavasta arvonlisäverosta. Maakuntaa koskevat poikkeukset arvonlisäverodirektiivin soveltamisessa eivät vaikuta unionin omiin varoihin. Vapautusten perusteella omien varojen osuus lasketaan erillisen kompensatiolaskelman perusteella. Maakunnassa kannettavan arvonlisäveron tulouttaminen suoraan maakunnan budjettiin ei vapauta Suomen tasavaltaa omien varojen laskennasta tältä osin. Suomen tasavallan maksaman omien varojen laskennan perusteena on siten myös jatkossa oltava koko Suomen tasavallan arvonlisäverokertymä.

Valmisteverotuksessa verot suoritetaan tuotteita luovutettaessa verottomasta varastosta kulutukseen tukkuportaassa. Kulutukseen luovutus ei voi tapahtua suoraan vähittäismyyntiin. Tämän vuoksi Tullilla, joka hoitaa valmisteverotusta, ei ole tiedossa, missä eri tuotteet verokynnyksen ylityksen jäl-

keen kulutetaan eli kuinka suuri osuus kulutuksesta tapahtuu Ahvenanmaalla.

Arvonlisäverotuksessa ongelmallista olisi Ahvenanmaalla kertyvän veron määrittäminen. Arvonlisävero on kulutusvero, joka on tarkoitettu lopullisen kuluttajan kannettavaksi. Kuluttajan määrittäminen ei kuitenkaan ole yksinkertainen tehtävä arvonlisäverojärjestelmän rakenteen ja poikkeusten vuoksi ja edellyttäisikin erillisen laskentamallin luomista.

3.5 Nykyisen taloudellisen järjestelmän uudistaminen

Julkisessa taloudessa on tällä hetkellä suuri rakenteellinen alijäämä, jota valtiovarainministeriön 19.3.2015 julkaisemassa raportissa (Talouspolitiikan lähtökohdat vuosille 2015-2019, valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2015) ehdotetaan kurottavaksi umpeen seuraavalla hallituskaudella kauden miljardin euron suuruisilla sopeutustoimilla. Vaikka uusi itsehallintolaki tulee voimaan 2020-luvulla, ovat raportin näkemykset julkisen talouden hyvästä hoidosta silloin edelleen ajankohtaisia.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain jatkovalmistelussa on lähdettävä siitä, *ettei valtiolle, maakunnalle tai verovelvollisille aiheuteta hallinnollisia lisäkustannuksia*. Eduskunnan budjettilta on turvattava jatkossakin.

Välimietinnössä sivulla 151 on mainittu viisi käsittelyssä ollutta vaihtoehtoa taloudellisen järjestelmän kehittämiseksi. Asiantuntijajaoston työn ja valtiovarainministeriön jo aiemmin (mm. 9.4.2014 Ahvenanmaa-komitealle annettu lausunto) esittämän perusteella on selkeästi nähtävissä, että vaihtoehdot 1 ja 2 eli verotustoimivallan siirto maakunnalle nykyistä enemmän eivät täytä edellä esitettyjä jatkotyön edellytyksenä olevia näkemyksiä julkisen talouden hyvästä hoidosta.

Valtiovarainministeriö pitää parhaana taloudellisen itsehallinnon kehittämisvaihtoehtona nykyisen talousjärjestelmän kehittämistä. Valtiovarainministeriö yhtyy välimietinnössä esitettyyn siitä, että nykyisen rahoitusjärjestelmän tavoiteltu tarkoitus on saavutettu. Itsehallintolaki on lisännyt maakunnan taloudellista itsenäisyyttä samalla, kun on tullut hallinnollisesti helpommaksi tehdä vuotuiset päätökset maakunnalle maksettavista määrärahoista. Nykyinen talousjärjestelmä on pitkällä aikavälillä antanut molemmille osapuolille kohtuullisen tuloksen määrärahasiirtojen kokonaismäärää ajatellen. Näitä nykyisen järjestelmän hyviä puolia ei tule menettää uudessa järjestelmässä.

Valtiovarainministeriö pitää tasoitusjärjestelmän muuttamiseksi välimietinnössä esitettyjä molempia vaihtoehtoja toteuttamiskelpoisina. Ensimmäisessä vaihtoehdossa tasoitusmäärä laskettaisiin valtion verotulojen perusteella ja lisäksi otettaisiin käyttöön väestösuhteiden muutoksen huomioiva komponentti. Toisessa vaihtoehdossa tasoitus laskettaisiin nykyistä järjestelmää käyttäen, mutta järjestelmää täydennettäisiin väestösuhteiden muutoksen huomioivalla komponentilla. Jos päädytään ensimmäiseen vaihtoehtoon, on jatkovalmistelussa otettava kantaa siihen, kuinka monen vuoden tilinpäätöstietojen perusteella määritellään uusi tasoitusperuste. Valtiova-

Lainsäädäntövallan ja toimivallan sekä niistä seuraavan kustannusvastuun tulee jatkossakin erottamattomasti liittyä toisiinsa.

5 Lopuksi

Valtiovarainministeriö puoltaa komitean välimietinnössä esitettyä näkemystä maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta siltä osin kuin välimietinnössä todetaan, että valtion viranomaisten organisaatiota ja toimintaa koskevien toimivaltojen tulee kuulua valtakunnan ydinalueisiin, ottaen huomioon, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen ja että maakunnan virkakieli on ruotsi. Valtiovarainministeriö esittää, että edellä kohdassa 2 mainitut hallintovaliokunnan mietinnössä esille tuodut kysymykset maaherran virkamiesoikeudellisesta asemasta otettaisiin käsiteltäväksi Ahvenanmaa-komiteassa.

Julkisessa taloudessa on tällä hetkellä suuri rakenteellinen alijäämä, jota valtiovarainministeriön 19.3.2015 julkaisemassa raportissa (Talouspolitiikan lähtökohdat vuosille 2015-2019, valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2015) ehdotetaan kurottavaksi umpeen seuraavalla hallituskaudella 6 miljardin euron suuruisilla sopeutustoimilla. Vaikka uusi itsehallintolaki tulee voimaan 2020-luvulla, ovat raportin näkemykset julkisen talouden hyvästä hoidosta silloin edelleen ajankohtaisia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain jatkovalmistelussa on lähdettävä siitä, ettei valtiolle, maakunnalle tai verovelvollisille aiheuteta hallinnollisia lisäkustannuksia. Eduskunnan budjettivalta on turvattava jatkossakin.

Edellä kohdassa 3 esitettyjen merkittävien negatiivisten vaikutusten takia valtiovarainministeriö ei pidä perusteltuna laajemman verotuksellisen toimivallan siirtämistä maakunnalle. Ministeriö pitää myös erittäin tärkeänä Ahvenanmaa-komitean jatkotyössä sekä valtakunnan että maakunnan elinkeinoelämän edustajien näkemysten selvittämistä mahdollisesta verotuksellisen toimivallan siirrosta. Samoin toimivallan siirtoon liittyvien kustannusten arviointi olisi jo tässä vaiheessa tärkeää. Itsehallintolain verotuksellisen toimivallan jakoa koskevien säännösten sanamuotoa voitaisiin kuitenkin uudistaa vastaamaan verolainsäädännön nykytilaa.

Nykyisen talousjärjestelmän kehittämisellä vältettäisiin verotuksellisen toimivallan siirron negatiiviset vaikutukset. Ministeriö pitääkin parhaana itsehallinnon kehittämisvaihtoehtona nykyisen talousjärjestelmän kehittämistä. Tällöin voitaisiin myös korjata väärinkäsityksiä siitä, että tasoitusmäärä muodostaisi tuen maakunnalle.

Verotuksellisen toimivallan siirtoon liittyvien merkittävien negatiivisten vaikutusten takia, valtiovarainministeriö esittää, että Ahvenanmaa-komitea ottaisi jatkotyössään kantaa myös mahdollisuuteen lukea valtion verotusta sääntelevä verolainsäädäntö valtakunnan ydinalueisiin. Valtiovarainministeriö katsoo välimietinnön mukaisesti, että toimivallan siirtomenettelyn tulee aina edellyttää neuvotteluja ja sopimusta valtakunnan kanssa siirrosta johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista. Lisäksi verotuksellisen toimivallan siirto pitäisi minimissään toteuttaa B-listan toimivaltojen siirron mukaisesti maakuntapäivien ja eduskunnan yhtäpitävällä päätöksel-

lä. Valtiovarainministeriö pitää myös ehdottoman tärkeänä välimietinnössä mainittua eduskunnan myötävaikutuksen säilyttämistä talousjärjestelmässä, jos sitä kehitetään. Mahdolliset toimivallan siirrot pitää myös ajoittaa siten, että ne ovat toteutettavissa vuotuisessa talousarvioprosessissa.

Valtiovarainministeriö esittää, että komitea käsittelee jatkutyössään myös kysymystä siitä, kuinka Ahvenanmaan tietoja esitetään ja sen erityisasema huomioidaan Tilastokeskuksen valtakunnan tarpeita varten laatimissa tilastoissa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohdaja


Terhi Järvikare

Tiedoksi

- Budjettiosasto
- Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
- Kunta- ja aluehallinto-osasto