

HE 19/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettun tasoitusperusteen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn tasoitusperusteen korottamista 0,47 prosenttiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021 yhtä aikaa kuin laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta tulee voimaan.

SISÄLLYS

| | |
|--|---|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| PERUSTELUT | 3 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 3 |
| 1.1 Valmistelu | 3 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi..... | 3 |
| 3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 4 |
| 3.1 Pääasialliset vaikutukset..... | 5 |
| 4 Voimaantulo | 6 |
| 5 Suhde muihin esityksiin..... | 6 |
| 5.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä..... | 6 |
| 6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys | 6 |
| LAKIEHDOTUS | 8 |
| Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta | 8 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Valmistelu

Ehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Valmistelussa on oltu yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Ehdotuksesta on pyydetty lausuntoa oikeusministeriöltä, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta ja Ahvenanmaan valtuuskunnalta, jotka kaikki antoivat lausuntonsa. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja oikeusministeriön lausunnoissa ehdotettiin oikeuskanslerin lausuntoa koskevan lainauksen poistamista tai perustelemaan, miksi on päädytty esittämään pysyvää lakia. Maakunnan hallituksen lausunnossa pidettiin esityksen vaikutuksia koskevaa osuutta osittain liian laajana ja jo aikaisemmin eduskunnalle esitettynä. Lausuntojen perusteella on täydennetty perusteluja ehdotetun lain pysyvyydestä. Taloudellisia vaikutuksia on tarkennettu, mutta pääosin ne on pidetty ennallaan. Tämä on perusteltua, koska Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksen (98/2020) taloudelliset vaikutukset ovat muuttuneet sen jälkeen, kun hallituksen esitys (HE 320/2018 vp) annettiin.

Maakunnan taloutta koskevat asiat tulee Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 34 §:n 2 momentin mukaan esitellä valtiovarainministeriöstä. Tämän vuoksi asia esitellään valtiovarainministeriöstä.

2 Nykytila ja sen arviointi

Ahvenanmaan maakunnan talousjärjestelmä, eli tasoitusjärjestelmä, on rakennettu niin, että verovelvolliset maksavat veroa valtiolle samoin perustein kuin maan muiden osien verovelvolliset. Valtion budjetista siirretään varoja maakuntaan itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamista varten. Tämä tehdään itsehallintolain mukaan pääasiassa tasoituksen, verohyvityksen ja ylimääräisten määrärahojen kautta. Maakunnalla on vapaa budjetointioikeus, eli verovarot voidaan käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien päättämällä tavalla.

Rahamäärä, jonka maakunta saa vuosittain tasoitusjärjestelmän kautta, eli tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste). Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia. Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta, ja tasoitusmäärästä maksetaan vuosittain ennakkoa, joka otetaan huomioon lopullisen tasoitusmäärän laskennassa. Valtion tilinpäätöksessä tulojen kokonaismäärä nettolainanoton vähentämisen jälkeen on yleensä poikennut talousarvioesityksen summasta lisätalousarvioesitykset mukaan lukien. Tämä tarkoittaa, että lopullinen tasoitusmäärä voi olla ennakkoa suurempi tai pienempi.

Tasoitusperusteen muuttamisen perusteista säädetään 47 §:n 2—4 momentissa. Nykyisen järjestelmän mukaan tasoitusperustetta on muutettava (korotettava tai alennettava 0,45 prosentista) sen jälkeen, kun on arvioitu, onko valtion tilinpäätökseen tehty sellaisia muutoksia, joiden itsehallintolain säännösten nojalla on katsottava vaikuttavan tasoitusperusteen suuruuteen. Pykälän 3 ja 4 momenttien mukaan tasoitusperustetta voidaan korottaa tai alentaa myös muista mainituissa momenteissa erityisesti esitetyistä syistä kuin niistä, jotka ovat 2 momentista johtuvia. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin nojalla tasoitusperustetta voidaan muuttaa valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

HE 19/2020 vp

Eduskunta hyväksyi edellisellä vaalikaudella lepäämään yli vaalien hallituksen esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (LJL 2/2019 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotettiin muutettavaksi itsehallintolain Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva luku. Lain 46 §:n 1 momentin mukaan tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset kyseisen vuoden tulot lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroja, yleisradioveroa, rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, tonnistoroveroa, arpajaisveroa sekä uusia valtion lainoja (tasoituspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste). Tasoituspohja olisi suppeampi kuin voimassa olevassa laissa. Lain 47 §:n 1 momentin mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia. Koska maakunta- ja sote-uudistusta ei viime vaalikaudella säädetty, lepäämässä olleen esityksen taloudelliset vaikutukset muuttuivat. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 12/2018 vp, s. 3 todettiin: ”Valiokunta on perustuslain osalta todennut, ettei muutoshankkeisiin pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/1). Valiokunnan mielestä sanottu on merkityksellistä myös Ahvenanmaan itsehallintolain periaatteellisesti merkittävien perusratkaisujen muuttamista tarkasteltaessa.” Eduskunta hyväksyi 13.12.2019 lepäämässä olleen esityksen päätöksellään, jota kannatti vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Samalla eduskunta hyväksyi seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa viivytyksettä esityksen Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisesta 0,47 prosenttiin vuoden 2021 alusta lukien.” Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 5/2019 vp ei otettu kantaa siihen, voiko tasoitusperusteen muuttamista koskeva laki olla määräaikainen.

Perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa valtioneuvoston oikeuskansleri lausui muun muassa, että hänen mielestään määräaikaisen lain säätämiselle ei ole estettä. Alkuperäinen ajatus toki lienee ollut säätää tasoitusperusteen muuttamisesta pysyvä laki ja tasoitusperustetta muutetaan tarvittaessa jonkin korotus/alennusperusteen käsillä ollessa asianomaisin menettelyin. Oikeuskanslerin mukaan on mahdollista argumentoida sen puolesta, että määräaikaisen lain säätäminen olisi itsehallintolaissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisjärjestyksen kiertämistä. Hänen näkemyksensä mukaan pysyväksi säädettävä tasoitusperuste olisi pääsääntö.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan säännöksen hallituksen esityksen 320/2018 vp sisältämistä perusteluista ei kuitenkaan ole pääteltävissä, että lain säätäminen määräaikaisena olisi poissuljettu. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen mahdollisuuteen, että lain voisi säätää määräaikaiseksi. Tämä jää hänen näkemyksensä mukaan siihen harkintavaltaan, joka hallituksella yhtäältä hallituksen esitystä antaessaan sekä eduskunnalla ja maakunnalla toisaalta suostumuksen antamista pohtiessaan on. Pääsäännöstä poikkeavana määräaikaisuus tulee perustella kattavasti.

Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut suostumuksensa hallituksen esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (LJL 2/2019) hyväksymiselle 14.2.2020. Tasavallan presidentti on vahvistanut lain (98/2020) 28.2.2020.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Vahvistetun lain voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan tasoitusperustetta tulee muuttaa, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat lain voimaan tullessa voimassa olleen 47 §:n 2-4 momentissa säädetyllä tavalla tai jos on muita painavia syitä muutokseen ennen lain voimaantuloa. Tilinpäätöksen perusteissa ei ole tapahtunut edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettuja muutoksia. Hallitus katsoo, että kyseessä on voimaantulosäännöksessä mainittu

HE 19/2020 vp

painava syy. Tämän vuoksi ehdotetaan vahvistetun lain mukainen tasoitusperuste muutettavaksi 0,47 prosenttiin toistaiseksi koskemaan vuodesta 2021 alkaen toimitettavia tasoituksia. Hallitus pitää toistaiseksi voimassa lain säätämistä perusteltuna, koska sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantuloaikataulu ei vielä ole tiedossa ja koska Ahvenanmaan maakuntapäiviltä ei ole saatavissa suostumusta määräaikaiselle laille.

3.1 Pääasialliset vaikutukset

Vahvistetun lain (98/2020) mukainen muutos ja tasoitusperusteen korottaminen 0,47 prosenttiin tulee nostamaan valtion talousarvion menoja arviolta yhteensä noin 14,4 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasolla verrattuna tilanteeseen, jossa kyseessä olevia muutoksia ei tehtäisi. Edellä mainitusta valtion menojen lisäyksestä noin 8 miljoonaa euroa aiheutuu tasoitusperusteen korottamisesta 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin. Tässä arvioissa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan väestönsuuden muutoksen vaikutusta. Tilastokeskuksen 30.9.2019 julkaiseman väestöennusteen mukaan Ahvenanmaan maakunnan väestö kasvaa vuoteen 2040 saakka, kun koko Suomen väkiluku pysyy samaan aikaan käytännössä ennallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että on hyvin todennäköistä, että jatkossa itsehallintolain 46 §:n 2 momentin nojalla Ahvenanmaan saama tasoitusmäärä tulee kasvamaan Ahvenanmaan väestönsuuden kasvun vuoksi. Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen 2019—2040 perusteella säännöksen arvioidaan nostavan tasoitusmäärää noin 700 000 euroa vuositasolla. Muutoksen johdosta vuonna 2040 tasoitusmäärä arvioidaan olevan noin 11,4 miljoonaa euroa korkeampi kuin mitä se olisi ollut ilman väestönsuuden muutoksen huomioimista. Kun nykyisestä talousjärjestelmästä, jossa tasoitusmäärä maksetaan ennakkoon ja verohyvitys maksetaan jälkikäteen, siirrytään järjestelmään, jossa sekä tasoitusmäärä että verotasoitus maksetaan ennakkoon, toteutuma tulee siirtymävaiheessa tilapäisesti olemaan maakunnan pysyvää rahoitusta suurempi. Vahvistetun lain siirtymäsäännöksen mukaan Ahvenanmaan maakunnalle maksetaan muutoslain voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna tavanomaista suuremmat suoritukset uuden järjestelmän vuoksi. 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. Maksujen yhteismääräksi arvioidaan noin 23,4 miljoonaa euroa. Vuonna 2022 Ahvenanmaalle maksettaisiin uuden tasoituksen ja verotasoituksen ennakoiden lisäksi myös vuoden 2020 jälkikäteinen verohyvitys, jonka ennusteen perusteella arvioidaan olevan noin 12,2 miljoonaa euroa.

Taulukossa alla on esitetty yhteenveto ja arvio vuosittain Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavista siirroista.

| | 2007— 2016 keskiarvo | 2017 tilinpäätös | 2018 tilinpäätös | 2019 ennakko- tieto | 2020 arvio | 2021 arvio | 2022 arvio | 2023 arvio |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Siirrot, yhteensä, mili euroa | 222,9 | 269,0 | 272,3 | 268,6 | 268,7 | 312,2 | 309,4 | 305,4 |
| josta siirtymäkau- den siirrot | | | | | | 23,4 | 12,2 | |
| väestönsuuden muutos | | | | | | | 0,7 | 1,4 |

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2021. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran toimitettaessa vuoden 2021 tasoitusta ja määrättäessä kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa. Vuoden 2021 ennakkoa koskeva päätös tehtäisiin jo syksyllä 2020.

5 Suhde muihin esityksiin

5.1 Esityksen riippuvuus muista valmisteilla olevista esityksistä

Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen on arvioitu tulevan voimaan vuoden 2024 alusta. Kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa tarkoituksena on siltä osin kuin asioista on jo päästy yhteisymmärrykseen maakunnan kanssa, sisällyttää vahvistetun lain säännökset perusteluineen myöhemmin annettavaan itsehallintolakiesitykseen. Siten itsehallintolain talousluvun uudistaminen helpottaa tulevan kokonaisuudistuksen valmistelua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteuttaminen valtakunnassa voi muuttaa valtion tilinpäätöksen perusteita olennaisesti, joka säädetyn tasoitusperusteen perusteella vaikuttaisi vuotuisen tasoituksen määrään siten, että Ahvenanmaan perusrahoitukseen tulisi huomattava korotus nykyiseen verrattuna. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista tasoitusperustetta on tässä tilanteessa muutettava siten, että Ahvenanmaan maakunnan rahoituksen määrä ei muutu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vuoksi.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet (ks. HE 1/1998 vp, s. 177/II). Maakunnan erityisasema ilmenee varsinkin maakunnalle kuuluvana laajana itsehallintona, jolla on kansainväliset takeet ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimuksen johdosta (PeVM 10/1998 vp, s. 34—35).

Perustuslain 75 §:n 1 momentissa on säännös, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Säännös täydentää perustuslain 120 §:n itsehallintoa koskevaa yleistä säännöstä. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksensä vuoksi (ks. HE 1/1998 vp, s. 127/I).

Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisjärjestyksestä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään kuitenkin valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Edellä todettujen seikkojen perusteella ehdotetaan, että lakiehdotus käsitellään perustuslain 72 §:ssä säädetyllä tavalla. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asia saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

HE 19/2020 vp

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla, ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella säädetään

1 §

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 1 momentista poiketen tasoitusperuste on 0,47 prosenttia.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran toimittaessa vuoden 2021 tasoitusta ja vahvistettaessa kyseisen vuoden tasoitusmäärälle ennakkoa.

Helsingissä 19.3.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Katri Kulmuni