

HE 71/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle 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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksellä täydennetään eduskunnalle 2 päivänä maaliskuuta 2017 annettua hallituksen esitystä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Ahvenanmaan maakuntavähennys laskettaisiin verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavaa tuloa koskevien tuloverolain säännösten perusteella. Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta annettu lakiesitys ehdotetaan poistettavaksi.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Tarve täydentävän esityksen antamiseen ja ehdotettu muutos.....	3
1.1 Tasoitusperusteen muutos ja verohyvyty.....	3
1.2 Ahvenanmaan maakuntavähennys	3
1.3 Yhteisöveron jako-osuudet.....	3
2 Esityksen vaikutukset.....	4
2.1 Vaikutukset verohyvytyksen suuruuteen	4
2.2 Verotukseen liittyvien muutosten hallinnolliset vaikutukset	4
3 Esityksen valmistelu	4
4 Riippuvuus muista esityksistä.....	5
5 Lakiehdotuksen perustelut	5
6 Voimaantulo.....	6
7 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys	6
7.1 Tasoitusperuste.....	6
7.2 Verohyvyty.....	7
7.3 Ahvenanmaan maakuntavähennys	8
LAKIEHDOTUS	9
Laki tuloverolain muuttamisesta.....	9

PERUSTELUT

1 Tarve täydentävän esityksen antamiseen ja ehdotettu muutos

1.1 Tasoitusperusteen muutos ja verohyvitys

Koska maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus pyritään toteuttamaan Ahvenanmaan aseman kannalta neutraalisti, on verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset ehdotettu hallituksen esityksessä 15/2017 vp. kompensoitavaksi tasoitusperusteen muutoksessa. Eduskuntakäsittelyn aikana on pidetty verohyvityksen kompensoimista ehdotetulla tavalla ongelmallisena, koska tällaista mahdollisuutta ei ole sisällytetty Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) maakunnan kulujen rahoittamiseksi säädettyyn tasoitusjärjestelmään.

Itsehallintolain 49 §:n mukaan, jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (verohyvitys). Itsehallintolain 56 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on verohyvityksen vahvistaminen 49 §:n mukaisesti. Verohyvityksen laskenta verovuosilta 2019—2021 tehtäisiin kuten aiemminkin maksuunpantujen verojen perusteella. Ahvenanmaan valtuuskunta voisi kuitenkin verohyvityspäätöksessään todeta, kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johdettava tuloveron nousua ei huomioitaisi.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta annetussa laissa olevaa tasoitusperustetta tulisi tarkistaa periaatteessa jo tässä esityksessä ja uudestaan keväällä 2018. Tasoitusperusteen muuttamista koskevasta laista tulee pyytää Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukainen suostumus. Hallitus katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista käsitellä asiaa kahdesti maakuntapäivillä. Tämän vuoksi ehdotetaan hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvä lakiehdotus 34 (laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta) poistettavaksi esityksestä. Asiasta on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys keväällä 2018.

1.2 Ahvenanmaan maakuntavähennys

Tuloverolain (1535/1992) 125 a §:ään ehdotettua Ahvenanmaan maakuntavähennystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähennys laskettaisiin tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella. Täydennystä ehdotetaan, jotta erot Ahvenanmaan ja valtakunnan kunnallisverotuksen välillä eivät vaikuttaisi maakuntavähennyksen määrään.

1.3 Yhteisöveron jako-osuudet

Hallituksen esityksen 15/2017 vp. eduskuntakäsittelyssä on noussut esiin verontilityslain 12 §:ssä säädettyihin yhteisöveron jako-osuuksiin ehdotettujen muutosten vaikutukset Ahvenanmaan kuntien verotuloihin ja Ahvenanmaalla toimiville yhteisöille. Muutoksen tulisi myös tältä osin olla neutraali. Asiasta on käyty neuvotteluja Ahvenanmaan kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen yhteydessä valtion verotuloja kasvatetaan ja kuntien verotuloja alennetaan. Kuntien verotulojen alentaminen ehdotetaan osittain toteutettavaksi alentamalla kuntien yhteisövero-osuutta noin 500 miljoonalla eurolla vuoden 2016 tasossa laskettuna. Valtion osuutta yhteisöverosta puolestaan kasvatettaisiin noin 500 miljoonalla eurolla vuoden 2016 tasossa laskettuna. Yhteisöveron jako-osuuksiin ehdotetut muutokset ovat osa kokonaisuutta, minkä johdosta valtion tilinpäätöksessä joudutaan muuttamaan arviolta

kymmeniä momentteja. Tämän vuoksi myös yhteisöveron jako-osuuksiin sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutukset huomioitaisiin itsehallintolain 47 §:n 2 momentin perusteella tasoitusmäärän mitoituksessa keväällä 2018 annettavassa esityksessä.

2 Esityksen vaikutukset

2.1 Vaikutukset verohyvityksen suuruuteen

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen poistuma ehdotettiin kompensoitavaksi tasoitusperustetta korottamalla. Laskennassa käytettiin neljän viimeksi maksetun verohyvityksen keskiarvoa, joka on 11,5 miljoonaa euroa. Verohyvityksen vuosittainen suuruus on vaihdellut huomattavasti, mutta se on koko nykyisen itsehallintolain ajan ollut positiivinen ja verovuosien 2006—2015 verohyvitysten keskiarvo on 14,4 miljoonaa euroa. Edellä mainitut erät on maksettu vuosina 2008—2017. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon mukaan ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Valtuuskunta toteaa lisäksi, että sen edellä mainittu toteamus voisi olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensatiotomista maakunnalle. Hallitus katsoo, että uudistus voidaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusase- man kannalta neutraali.

2.2 Verotukseen liittyvien muutosten hallinnolliset vaikutukset

Ahvenanmaan maakuntavähennykseen ehdotettavat muutokset lisäävät vähennyksen hallinnollisia kustannuksia hieman. Ahvenanmaan maakuntavähennyksen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat Verohallinnon arvion mukaan noin 0,4 miljoonaa euroa.

3 Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Valmisteluvaiheessa valtiovarainministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä on käyty useita neuvotteluja asian ratkaisemiseksi. Hallituksella ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella oli yhteinen näkemys siitä, että itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen suuruutta laskettaessa Ahvenanmaalta kertyviä ansiotuloveroja verrataan vastaaviin verotuloihin koko maassa siten, että Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vaikutus eliminoidaan. Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on ratkaista, miten tätä tulkitaan käytännössä. Lausunnolla ollut esitysluonnos sisälsi verohyvityksen osalta ehdotuksen, jonka mukaan verohyvityksen laskenta olisi suoritettu siten kuin yhteinen näkemys Ahvenanmaan kanssa oli.

Esitysluonnoksesta on pyydetty ja saatu lausunto Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Ahvenanmaan valtuuskunnalta, oikeuskanslerinvirastolta, oikeusministeriöltä ja Verohallinnolta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus puoltaa ehdotusta edellyttäen, että Ahvenanmaan valtuuskunta kannattaa vähennystä koskevaa sääntelyä ja ehdotettua tapaa huomioida verohyvitys. Lisäksi sillä oli tarkennusehdotuksia perusteluihin. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, ettei esitysluonnoksessa oleva tapa verohyvityksen laskemiseen ole itsehallintolain 49 §:n mukainen, vaan verohyvitys on laskettava maksuunpantujen verojen perusteella. Valtuuskunnan lausunnon mukaan ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Valtuuskunta toteaa lisäksi, että sen edellä mainittu toteamus

voisi olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensatiotoimista maakunnalle.

Muissa lausunnoissa oli lähinnä yksittäisiä tarkennusehdotuksia. Lausuntojen perusteella esityksen perusteluja on useilta osin tarkennettu.

4 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys täydentää hallituksen esitystä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) ja on tarkoitettu käsiteltäväksi yhtä aikaa sen kanssa.

Kun sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen lopulliset taloudelliset laskelmat ovat keväällä 2018 valmistuneet, hallitus antaa eduskunnalle esityksen, joka sisältää muun muassa ehdotuksen laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta.

Hallitusohjelman liitteessä 7 (Pöytäkirjamerkintöjä) todetaan, että uudistustyö Ahvenanmaan itsehallintolain parissa jatkuu ja hallituksen ehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään keväällä 2018. Hallituksella on valmius ehdottaa esityksessään Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaiksi, että eduskunnan nykyinen verotuksellinen toimivalta kirjattaisiin lakiehdotukseen siten, että itsehallintolain tullessa voimaan eduskunnalla säilyisi nykyinen lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla verojen osalta, kuitenkin niin, että ansiotuloverotuksessa myönnettävän Ahvenanmaan maakuntavähennyksen muuttamista koskeva lainsäädäntö tulisi voimaan vain, jos maakuntapäivät antaa suostumuksensa voimaantulolle. Tällainen yhteisymmärrysmekanismi turvaisi näin ollen uudessa itsehallintojärjestelmässä maakuntapäivien osallistumisen saatatessa voimaan sellaista verolainsäädäntöä, joka nimenomaisesti koskee tuloverolain 125 a §:ssä ehdotettua Ahvenanmaan maakuntavähennystä.

5 Lakiehdotuksen perustelut

125 a §. *Ahvenanmaan maakuntavähennys.* Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille valtionverosta myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Vähennyksen tarkoituksena on estää Ahvenanmaan maakunnassa asuvien verovelvollisten ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen johdosta, jolloin kunnallisveron tasoa ei olisi tarvetta muuttaa Ahvenanmaalla.

Pykälän 1 momentin mukaan verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään Ahvenanmaan maakuntavähennys. Vähennys olisi siten verosta tehtävä vähennys, ja se tehtäisiin ainoastaan ansiotuloista valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Jos vähennys olisi suurempi kuin ansiotuloista valtiolle suoritettava tulovero, ylimenevää osaa ei vähennettäisi muista veroista. Jos verovelvollinen maksaisi kunnallisverot Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevaan kuntaan, olisi hän oikeutettu valtionverosta myönnettävään Ahvenanmaan maakuntavähennykseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vähennyksen määrästä sekä vähennysjärjestyksestä. Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. ehdotetaan, että vähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa tarkoitetut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys.

Ehdotettua 2 momenttia muutettaisiin siten, että vähennys laskettaisiin verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavaa tuloa koskevien tuloverolain säännösten perusteella. Vähennys laskettaisiin tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella.

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

Ahvenanmaan maakuntavähennys tehtäisiin ennen muita ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta tehtäviä vähennyksiä, myös ennen työtulovähennystä.

6 Voimaantulo

Tämän esityksen lakiehdotukseen sovellettaisiin HE 15/2017 vp:n 8. lakiesityksen mukaisia voimaantulosäännöksiä.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

7.1 Tasoitusperuste

Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Tämän lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään tietyistä erityistilanteista, jolloin tasoitusperustetta on korotettava, ja 4 momentissa erityistilanteista, jolloin tasoitusperustetta on alennettava. Pykälän 2 momentin edellytysten täytyessä tasoitusperustetta on muutettava eli joko alennettava tai korotettava. Itsehallintolain esitöiden (HE 73/1990 vp. s. 91) mukaan kyseinen säännös otettiin lakiin siitä syystä, että valtion tilinpäätökseen otetut tulot riippuvat voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä. Hallituksen esityksessä muun muassa todetaan, että jonkin tilinpäätöksen rakennetta koskevan perusteen on muututtava, jotta tasoitusperusteen muutos kyseisen momentin mukaan olisi paikallaan. Eri momenteja perustellaan erillisinä lainkohtina, eikä hallituksen esityksessä ole todettu, että muutospäätökset muodostaisivat yhden kokonaisuuden. Näin ollen 2 momenttia on arvioitava erikseen muista 47 §:n momenteista.

Huomattava osa kuntien ja valtion tehtävistä siirtyy sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä maakunnille, minkä vuoksi valtion talousarviossa ja tilinpäätöksessä muutetaan kymmeniä tulo- ja menomomenteja. Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistus lisää valtion tuloja noin 12,57 miljardilla eurolla. Tällä lisäyksellä on olennainen vaikutus tasoitusmaksun määrään. Valtion verotulojen kasvu lisää alustavien arvioiden mukaan tasoitusmäärää noin 57 miljoonalla eurolla. Kyseessä on hallituksen käsityksen mukaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne, jolloin tasoitusperustetta on muutettava. Tasoitusperustetta tulisi siten itsehallintolain nojalla muuttaa jo tässä esityksessä ja uudelleen keväällä 2018. Edellä kohdassa 1 esitetyistä syistä itsehallintolain 47 §:n mukaista tasoitusperustetta ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi tässä esityksessä ja sen vuoksi ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta ehdotetaan poistettavaksi.

Jotta uudistus täyttäisi itsehallintolain vaatimukset myös tasoitusperusteen muuttamisen osalta, keväällä 2018 annettaisiin eduskunnalle uusi esitys tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta vuosille 2019—2021. Tällöin huomioitaisiin myös yhteisöveron jako-osuuksiin sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutuk-

set tasoitusmäärän mitoituksessa keväällä 2018. Kun mainittuja muutoksia tarkastellaan tasoitusmäärän mitoituksen yhteydessä, on tasoitusperustetta alustavien laskelmien mukaan alennettava 0,08 prosenttiyksikköä vuodesta 2019 alkaen nykyiseen tasoitusperusteeseen verrattuna. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin perusteella tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

7.2 Verohyvitys

Verohyvityksen tarkoituksena on turvata se, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin valtakunnasta. Itsehallintolain 49 §:n esitöissä (HE 73/1990 vp s. 56 ja 92) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotettua määrärahaa (verohyvitystä), jos maakunnan verotaso ylittää määrätyn suhdeluvun. Perustelujen mukaan verohyvitys toimii jossain määrin korvikkeena ahvenanmaalaisten toiveelle saada oma verolainsäädäntö ja verohallinto. Esitöiden mukaan hyvitys samalla kannustaa maakunnan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Verohyvityksen määrä uudistuksen yhteydessä käytännössä nollautuisi, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin valtakunnassa. Hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyneessä lakiehdotuksessa laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettun tasoitusperusteen muuttamisesta ehdotettiin poistuvan verohyvityksen määrä kompensoitavaksi tasoitusperustetta korottamalla. Eduskuntakäsittelyn aikana verohyvityksen kompensoimista ehdotetulla tavalla on pidetty ongelmallisena, koska tällaista mahdollisuutta ei ole sisällytetty itsehallintolaissa maakunnan kulojen rahoittamiseksi säädettyyn tasoitusjärjestelmään. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on selvitetty erillislain säätämistä verohyvityksen teknisestä laskentatavasta. Asiasta on käyty keskusteluja oikeuskanslerin kanssa ja pyydetty lausunto. Oikeuskanslerinvirasto on 13 päivänä huhtikuuta 2017 päivätyssä lausunnossaan todennut, että mikäli verojärjestelmää muutetaan tuloverolain muutoksella siten, että valtion tulovero määräytyy jatkossa valtakunnassa ja maakunnassa eri tavalla (125 a § Ahvenanmaan maakuntavähennys, HE 15/2017 vp), voidaan tuloverolain muutokseen kytkeytyvällä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä säädettävällä erillisellä määrällä sellainen itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettun koko maan vastaavan veron tekninen laskutapa, joka toteuttaa verojärjestelmän muutoksen jälkeen edellä mainitun itsehallintolain 49 §:n tarkoituksen ja on maakunnan aseman kannalta neutraali.

Itsehallintolain 56 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on muun muassa verohyvityksen vahvistaminen 49 §:n mukaisesti. Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että erillislakia ei annettaisi, vaan Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi verohyvityksen suuruuden itsehallintolain 56 §:n perusteella. Ahvenanmaan valtuuskunta totesi esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, ettei esitysluonnoksessa oleva tapa verohyvityksen laskemiseen ole itsehallintolain 49 §:n mukainen, vaan verohyvitys on laskettava maksuunpantujen verojen perusteella. Valtuuskunnan lausunnon mukaan ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Valtuuskunta toteaa lisäksi, että sen edellä mainittu toteamus voisi olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensatiotoimista maakunnalle. Hallitus katsoo, että uudistus voidaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali.

7.3 Ahvenanmaan maakuntavähennys

Maakuntavähennykseen ehdotettu muutos turvaisi sen, että maakuntapäivien kunnallisverolainsäädäntö ei vaikuta valtion verosta tehtävän vähennyksen määrään. Säännös kattaisi myös mahdolliset uudet Ahvenanmaalla käyttöönotettavat erilliset vähennykset.

Ahvenanmaan maakuntavähennyksellä estettäisiin ansiotulojen verotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla ja turvattaisiin Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkityksen säilyminen nykyisellä tasolla. Maakuntavähennyksessä olisi kyse vain valtionverosta tehtävästä vähennyksestä, jolloin toimivalta vähennyksen säätämisestä on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla valtakunnalla. Kun lisäksi huomioidaan, että uudistus voidaan toteuttaa kokonaisuutena Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraalisti ja että, vähennys ei loukkaa maakunnan lainsäädäntövaltaa itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitetun kunnallisverotuksen osalta maakuntavähennyksestä ehdotetaan säädettäväksi tuloverolaissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valmistelun yhteydessä on esitetty huolia siitä, että tulevaisuudessa voitaisiin kiristää vain Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotusta muuttamalla maakuntavähennystä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielien, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydin-alueita. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on muistuttanut (PeVL 52/2016 vp ja 53/2016 vp), että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi.

Perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuusperiaate siten turvaisi sen, ettei jatkossakaan voitaisi perusteettomasti kiristää vain Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotusta.

Hallituksen näkemyksen mukaan tämä esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin sitä mieltä, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalta on syytä pyytää lausunto.

Edellä esitetyn perusteella esitetään, että eduskunta poistaisi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) 34. lakiehdotuksen ja hyväksyisi 8. lakiehdotuksen 125 a §:n muutettuna seuraavasti:

Laki

tuloverolain muuttamisesta

125 a §

Ahvenanmaan maakuntavähennys

Verovelvollisen, jonka verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään Ahvenanmaan maakuntavähennys.

Vähennys on 12,47 prosenttia verovelvollisen tämän lain mukaisesta kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta. Vähennys tehdään ennen työtulovähennystä.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo