



28.5.2017

Vero-osasto

Neuvotteleva virkamies Timo Annala

Neuvotteleva virkamies Marja Niiranen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Valtiovarainministeriön lausunto verojaostolle koskien hallituksen esitystä 15/2017 vp.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä tilannekatsausta liittyen hallituksen esitykseen 15/2017 vp ja erityisesti Ahvenanmaata koskevilta osin. Valtiovarainministeriö toteaa tältä osin seuraavaa.

Täydentävä hallituksen esitys

Sote- ja maakuntauudistuksessa lähtökohtana on, että se on Ahvenanmaan aseman kannalta neutraali. Valtiovarainministeriössä on valmisteltu täydentävää hallituksen esitystä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta. Valmistelua on tehty yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan virkamiesten sekä oikeusministeriön kanssa. Esitysluonnos on tällä hetkellä lausuntokierroksella ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle 8.6.2017. Luonnos sisältää täydentäviä ehdotuksia tasoitusperusteen muutoksen, verohyvityksen laskemisen sekä Ahvenanmaan maakuntavähennyksen osalta.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muutos

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta (34. lakiehdotus). Muutosehdotus perustuu itsehallintolain 47 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kuntien ja valtion tehtäviä siirtyy merkittävässä määrin maakunnille, jonka vuoksi valtion tilinpäätöksessä joudutaan muuttamaan arviolta kymmeniä momenteja. Valtion tilinpäätöksen mukaiset tulot kasvaisivat arviolta 12,57 miljardilla eurolla, mikä lisäisi alustavien arvioiden mukaan Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää noin 57 miljoonalla eurolla. Kyseessä on itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukainen tilanne, jolloin tasoitusperustetta on muutettava.

Tasoitusperustetta tulisi tarkistaa periaatteessa jo tässä vaiheessa ja uudestaan keväällä 2018. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin perusteella tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Jatkovalmistelussa on katsottu, ettei ole tarkoituksenmukaista käsitellä asiaa kahdesti maakuntapäivillä. Tämän johdosta täydentävässä esityksessä on tarkoitus ehdottaa hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvä lakiehdotus 34 (laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta) poistettavaksi esityksestä tässä vaiheessa.

Keväällä 2018 annettaisiin eduskunnalle uusi esitys tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta vuosille 2019—2021. Tällöin tasoitusmäärän mitoituksessa huomioitaisiin myös yhteisöveron jako-osuuksiin sote- ja maakuntauudistuksen johdosta ehdotettujen muutosten vaikutukset.

Ahvenanmaan maakuntavähennys

Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus koskee lainsäädännönaloja, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan ovat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Sen vuoksi valtakunnassa vireillä oleva uudistus ei tulisi koskemaan sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämistä Ahvenanmaalla, vaan siellä on kyseisten lainsäädännönalojen järjestämistä vastaavasta ja rahoittamisesta voimassa maakunnan oma lainsäädäntö. Siten SOTE:n järjestämisuudistus ei tulisi voimaan Ahvenanmaalla. Tästä huolimatta valtionverotusta koskevat muutokset tulisivat itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti voimaan myös siellä.

Koska valtionverotusta kiristetään SOTE- ja maakuntauudistuksen yhteydessä, valtionverotus kiristyy myös Ahvenanmaalla, ellei sen osalta toteuteta erityisjärjestelyjä.

Tämän johdosta ja tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi ansiotulojen verotuksessa eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Maakuntavähennyksen ansiosta Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotus pysyy samalla tasolla kuin ilman uudistusta ja Ahvenanmaan maakunnan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyy nykyisellä tasolla.

Ellei valtionverotuksen kiristymistä estettäisi, tulisi Ahvenanmaan kuntien alenata veroprosenttejaan vastaavalla tavalla kuin Manner-Suomen kuntien, jotta Ahvenanmaalla asuvien ansiotuloverotus ei kiristyisi SOTE- ja maakuntauudistuksen seurauksena. Käytettävissä on siis kaksi vaihtoehtoa.

SOTE- ja maakuntauudistusta koskevassa hallituksen esityksen lausuntoversiossa oli päädytty edellä mainittuun ratkaisuun, jossa valtionverotuksen annettiin kiristyä myös Ahvenanmaalla. Tällöin verotuksen kiristymistä vastaava määrä olisi palautettu tasoitusmaksun korotuksen kautta Ahvenanmaalle. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi kuitenkin tämän olevan Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta ongelmallista erityisesti siitä syystä, että kunnallisveroprosenttien alentaminen kaventaisi Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitystä.

Ahvenanmaan maakuntavähennys on siis sisällytetty hallituksen esitykseen, jotta uudistuksen vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon olisivat mahdollisimman vähäiset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maakuntavähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS - Ålands författningssamling 119/2011) tarkoitetut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys. Muiden Ahvenanmaalla myönnettävien vähennysten osalta ei ilmennyt mainittavia Manner-Suomesta poikkeavia vaikutuksia.

Täydentävässä esityksessä on tarkoitus ehdottaa, että Ahvenanmaan maakuntavähennystä 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.

Vaikutukset verohyvitykseen

Verohyvityksen tarkoituksena on turvata se, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin Manner-Suomesta. Itsehallintolain 49 §:n esitoissa (HE 73/1990 s. 56 ja 90) 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 nollautuu, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin Manner-Suomessa. Hyvityksen kannustinvaikutus on rakennettu itsehallintolain voimaantuloajankohdan väestösuhteen perusteella määräytyvän suhdeluvun pohjalle, eikä hyvityksen toimintamekanismiin ehdoteta muutoksia. Hyvityksen nollautuminen johtuu ainoastaan valtion verotuksen kiristämisestä Manner-Suomessa (mutta valtion verotusta ei kiristetä Ahvenanmaalla), mikä selvästi kuuluu yksinomaan valtakunnan toimivallan piiriin.

Kun uudistus kuitenkin pyritään toteuttamaan Ahvenanmaan aseman kannalta neutraalisti, on verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset ehdotettu kompensoitavaksi tasoituserusteen muutoksessa. Verohyvityksen kompensoimista ehdotetulla tavalla on kuitenkin pidetty ongelmallisena, koska tällaista mahdollisuutta ei ole sisällytetty itsehallintolaissa maakunnan kulujen rahoittamiseksi säädettyyn tasoitusjärjestelmään.

Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on muun muassa verohyvityksen vahvistaminen 49 §:n mukaisesti. Jatkovalmistelussa on selvinnyt, että Ahvenanmaan valtuuskunta voisi itsehallintolain 56 §:n nojalla huomioida Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vaikutukset itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen suuruutta laskettaessa. Verohyvitystä laskettaessa otettaisiin huomioon koko maan maksuunpantu tulo- ja varallisuusvero, kuitenkin niin, että maksuunpannusta ansiotuloverosta huomioitaisiin ainoastaan se suhteellinen osa, joka vastaa valtion veroja ennen sote- ja maakuntauudistusta. Jatkovalmistelussa on näin ollen päädytty siihen, että Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi verohyvityksen suuruuden itsehallintolain 56 §:n perusteella.

Yhteenveto

Valtionverotuksen kiristymisen estäminen Ahvenanmaalla, tasoituserusteen muuttaminen sekä muutosten vaikutusten huomioiminen verohyvitystä laskettaessa johtaisivat lopputulokseen, jossa SOTE- ja maakuntauudistuksesta ei aiheutuisi mainittavia vaikutuksia Ahvenanmaalle. Ehdotetuilla muutoksilla on joka tapauksessa valtiovarainministeriön käsityksen mukaan käytettävissä

olevista muutosvaihtoehtoista vähäisimmät vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon.

Ansiotulojen verotus

Muutamissa verojaostoon saapuneissa lausunnoissa on tuotu esiin, että ansiotuloverotuksen rakennetta olisi samassa yhteydessä voitu uudistaa selkeämpään ja yksinkertaisempaan suuntaan.

Myös hallituksen esityksessä on todettu, että järjestelmän rakenteiden tarkoituksenmukaisuuden tarkastelu ja yksinkertaistaminen olisi perusteltua tässä yhteydessä. Sote-verouudistuksen toteuttaminen uudistamalla ansiotuloverotuksen vähennysjärjestelmän rakennetta laajemmin vaatisi kuitenkin tuekseen mittavan tuloverokevennyksen, mitä ei ole mahdollista toteuttaa vallitsevassa taloustilanteessa. Lisäksi vähennysjärjestelmän rakenteiden uudistaminen johtaisi siihen, että sote-verouudistuksen verovelvolliskohtaiset vaikutukset vaihtelisivat kunnittain. Näistä syistä johtuen tätä vaihtoehtoa ei päädytty esittämään sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Jatkossa ansiotuloverojärjestelmän rakennetta tulisi kuitenkin kehittää nykyistä yksinkertaisempaan ja selkeämpään suuntaan.

Kunnallisveroprosenttien alentamisen osalta on toisaalta tuotu esiin Kuntaliiton näkemys siitä, että kuntien verotusoikeutta ei tulisi rajoittaa ehdotetulla tavalla ja toisaalta näkemyksiä siitä, että kunnallisveroprosenttien nostamista tulisi rajoittaa myös tulevana vuosina, kuten lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa sekä itsehallinnollisten maakuntien perustamista ei voida toteuttaa ilman rahoituksen siirtoa. On selvää, että lähtökohdiltaan tasapuolinen ja ymmärrettävin vaihtoehto olisi, että kultakin kunnalta vähennettäisiin tuloja yhtä paljon kuin maakuntaan siirtyisi kustannuksia. Vaihtoehdossa siirrettävät tulot vastaisivat siis siirtyvien tehtävien todellisia kustannuksia. Kuten hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, ongelmaksi muodostuisivat sosiaali- ja terveydenhuollon todellisten, asukasta kohden laskettujen kustannusten sekä kunnallisveroprosenttien tuoton suuret erot kuntien välillä. Tuloksena olisivat erittäin suuret erot kunnallisveroprosenteissa kuntien välillä, jolloin menettely ei kohtelisi verovelvollisia tasapuolisesti ja johtaisi työn verotuksen kiristymiseen suurella osalla verovelvollisia. Tämän vuoksi kaikkien kuntien tuloveroprosentteja tulee alentaa saman verran.

Hallituksen esityksen lausunnolla olleessa versiossa kunnallisveroprosenttien korottamiselle ehdotettiin enimmäismäärä vuosille 2020 ja 2021. Lausuntokierroksen jälkeen valmisteluorganisaatiossa päädyttiin luopumaan kyseisestä rajoituksesta.

Varainsiirtoverotus

Hallituksen esityksen mukaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan, jolleivät kunta ja maakunta toisin sopisi. Siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa vähintään kolme vuotta ja maakunnalla olisi oikeus pidentää sitä vuodella. Kuntien omistamat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa. Kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen tilat voivat edelleen pysyä maakunnan hallinnassa vuokrasopimuksen nojalla, ne voidaan vuokrata tai myydä sosiaali- ja terveystalveta tuottaville, valinnanvapauden piirissä toi-

miville yhteisöille tai ne voivat poistua kokonaan sosiaali- ja terveystalvelujen käytöstä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja toimitilaverkkoon tulevaisuudessa kohdistuvia muutoksia on käytännössä mahdotonta arvioida kunnittain tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti, sillä yksityiskohtainen arviointi tarkoittaisi itsehallinnollisen maakunnan päätöksenteon ennakointia.

Koska toimitilojen vuokraamisessa on kyse lainsäädännöllä kunnille asetetusta veloitteesta, kunnille ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan synny tämän siirtymäkauden aikana yhtiöittämisvelvollisuutta. Kuntien kohdalla mahdollinen yhtiöittämisvelvollisuus konkretisoituisi varsinaisesti vasta vuodesta 2021 lukien, jolloin kunnat vuokraavat SOTE-toimitilojaan markkinoille.

Voimaanpanolaissa ehdotettujen varainsiirto- ja tuloverolain säännösten tarkoituksena on mahdollistaa niiden varallisuudensiirtojen toteuttaminen vero-seuraamuksitta, joiden toteuttamiseen kuntayhtymät ja maakunnat uudella lainsäädännöllä veloitetaan.

Myöhemmin tulee arvioitavaksi, missä laajuudessa voidaan kohdistaa vastaavaa verosäätelyä kunnille jäävän kiinteistövarallisuuden yhtiöittämiseen. Tässä arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa EU:n valtiontukisäännöt ja se, missä määrin yhtiöittämistarve johtuu kuntalain yhtiöittämisveloitteesta samoin kuin kiinteistöjen mahdollinen aiempi käyttö toiminnoissa, jotka siirtyvät pois kunnilta.

Arvonlisäverotus

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) esittää, että kilpailuneutraliteetin ja valinnanvapauden todellinen toteutuminen arvioidaan laajasti eri osapuolten näkökulmasta SOTE-uudistuksen toimeenpanon jälkeen kuulemalla laajalti yksityistä ja maakunnallista sektoria.

Valtiovarainministeriö yhtyy siihen, että kilpailuneutraliteetin toteutumista on vaikea arvioida vielä tässä vaiheessa, koska palvelutuotannon rakentuminen selviää vasta, kun uudistusta on käytännössä sovellettu. Näin ollen on tarkoituksenmukaista arvioida kilpailuneutraliteetin toteutumista myöhemmin esimerkiksi kuulemalla eri osapuolia.

Arvonlisäverokustannuksen rahoitus maakunnallisessa toiminnassa

EK:n mukaan kilpailuneutraliteetin kannalta on hyvä, että arvonlisäveron palautuksen soveltamisalan laajuutta rajoitetaan siten, että kilpailuilla aloilla toimivat maakunnalliset tuottajat ja yksityinen sektori olisivat arvonlisäverotuksen kannalta samanarvoisessa asemassa. ”Kilpailtujen” markkinoiden määrittely on kuitenkin ongelmallista. EK esittää, että kaikki ne palvelut, joiden tuotannossa tosiasiallisesti kilpaillaan asiakkaan valinnasta, kuuluisivat saman arvonlisäverokohtelun piiriin riippumatta palvelun tuottajasta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että maakuntien rahoituslakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole huomioitu riittävästi arvonlisäverokustannuksia eikä sitä, miten ja millä perusteella näiden kustannusten rahoitus tulee jakaantumaan maakuntien kesken.

Valtiovarainministeriö toteaa, että maakuntien vuotta 2019 koskevan valtion rahoituksen määrä tulee perustumaan maakunnan alueen kuntien toteutuneisiin kustannuksiin. Rahoituksen määrä tullaan määrittämään maakuntien rahoituksesta annettavan lain mukaisesti siten, että se vastaa siirtohetkellä uusimpia käytettävissä olevia tietoja. Lisäksi rahoitusta tullaan tarkistamaan vielä varainhoitovuoden päätyttyä, kun kuntien tilinpäätöstiedot on vahvistettu. Lähdekohtana on siten, että maakunnan rahoitus vuonna 2019 vastaa kuntien vastaavista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia.

Kuntaliitto on oikeassa huomioidessaan, ettei maakunnan vuoden 2019 rahoitus sisällä arvonlisäverojen osuutta. Näin varmistetaan, etteivät maakunnat saa arvonlisäverojen osalta kaksinkertaista rahoitusta, kun arvonlisäverokustannukset korvattaisiin esitetyn talousarviomenettelyn perusteella.

Lakiesitystä maakuntien rahoituksesta tullaan täydentämään. Asian jatkovalmistelussa selvitetään tarkemmin maakuntiin ja maakuntien liikelaitoksiin sovellettavaa talousarviomenettelyä sen soveltamisala mukaan lukien. Lisäksi selvitetään arvonlisäverokustannusten asianmukaista korvaamista maakunnille maakuntien yhtiöitettävän toiminnan osalta sekä päivitetään maakuntarahoituksen laskelmia.

Sosiaalihuoltona tapahtuvan asumisen ja eräiden muiden kiinteistönluovutusten verokohtelu

Kuntaliiton mukaan arvonlisäverotusta koskevat muutokset voivat johtaa siihen, että maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvän sosiaalisiin perustein tapahtuvan asumisen kustannukset nousevat. Tässä yhteydessä Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös ns. välivuokrausmallin kautta tapahtuvaan kiinteistön luovuttamiseen.

EK kiinnittää huomiota siihen, että kunnan luovuttaessa toiminnan ulkopuoliselle toiminnan harjoittajalle vastikkeetta tiloja, jotka ovat kunnan järjestämisvastuun alaisessa terveyden- ja sosiaalihuollon käytössä, luovutuksesta voi nykyisin hakeutua verovelvolliseksi. EK:n mukaan lisäkustannusten välttämiseksi vastaavan menettelyn tulisi olla mahdollista myös maakunnallisen toiminnan osalta.

Valtiovarainministeriö toteaa ensinäkin, että sosiaalisen asumisen kustannukset nousevat edellä mainitulla tavalla nykyisestä siinä tapauksessa, että maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvä sosiaalinen asuminen kuuluu maakuntia koskevan lainsäädännön perusteella yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sosiaalisen asumisen palvelut ovat palveluita, joita maakunnan liikelaitos voi tuottaa itse tai asiakassetelillä. Eduskunnan käsiteltävänä olevan valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen mukaan maakunta ei voi itse tuottaa asiakassetelillä tuotettavia palveluita, vaan niitä koskee yhtiöittämisvelvollisuus. Lakiehdotuksen mukaan maakunta voi itse päättää, mitkä toiminnot kuuluvat maakunnassa asiakassetelipalveluiden piiriin eikä niiden yhtiöittäminen näin ollen ole välttämätöntä.

Lisäksi on todettava, että valtiovarainministeriön käsityksen mukaan maakuntien verottomana sosiaalipalveluna luovutettavien asuntojen verokohtelu määntyisi jatkossa samojen periaatteiden mukaan kuin nykyisin kunnallisessa toiminnassa. Näin ollen sosiaalipalveluihin oikeutetuille vastiketta vastaan luovutettavat asunnot voivat olla jatkossakin tietyin edellytyksin verottomia. Kuten nykyisinkin rajanvedossa verottoman sosiaalihuollon ja tavanomaisen vuokraustoiminnan välillä on otettava huomioon verotuksen neutraalisuus. Sosiaalihuoltona tapahtuvan palvelun luovutuksen tarkempi määrittely on kuitenkin

mahdollista vasta, kun arvonlisäverolain verottomuuksien määrittelyssä on huomioitu parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä oleva ja muu uudistuksen yhteydessä mahdollisesti muutettava sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa koskeva lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Arvonlisäverolaissa säädettyjen verottomuuksien tarkastelu on parhaillaan käynnissä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan uudistuksesta ei tässä vaiheessa näyttäisi aiheutuvan tarvetta muuttaa vastikkeettomasti luovutettavien tilojen verokohtelua nykyisestä. Siltä osin kuin kyseessä on yhtiötettävän sosiaali- ja terveysalan käyttöön luovutettava kiinteistö on kuitenkin huomattava, että uudistuksen lähtökohtana on, että maakunnallisten ja yksityisten palvelun tuottajien käytössä olevia tiloja rasittaa yhtä suuri kustannus.

Kunnille aiheutuvien kiinteistöön liittyvien arvonlisäverokustannusten korvaaminen

Kuntaliiton käsityksen mukaan kunnille tulisi korvata arvonlisäverokustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että maakunnallisen sosiaali- ja terveysalan yhtiön käytössä olevan kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta ei voisi hakeutua verovelvolliseksi. Kustannusten korvaaminen voisi tapahtua myös arvonlisäverotuksessa rajoittamalla velvollisuutta suorittaa kiinteistöinvestoinnista tehdyn vähennyksen tarkistusta.

Valtiovarainministeriön mukaan kunnille aiheutuva kustannus on oikeutettu seuraus verojärjestelmässä tapahtuvasta muutoksesta. Kunnilla on edelleen mahdollisuus hyödyntää omistamiaan kiinteistöjä taloudellisesti eikä niitä voida tässä toiminnassa asettaa muita toimijoita parempaan asemaan. Jos kunnille korvattaisiin mainitut kustannukset, kuntien harjoittama kyseisten kiinteistöjen vuokraustoiminta tulisi muiden vuokranantajien vastaavaa toimintaa edullisempaan asemaan. Kuten hallituksen esityksessä todetaan kunnallisella toimijalla on myös pääsääntöisesti mahdollisuus vyöryttää lisääntynyt arvonlisäverokustannus osana kiinteistön käyttöoikeudesta perittyä vastiketta edelleen, jolloin kustannus ei edes jää kunnan kannettavaksi. Edellä esitetyn mukaisesti myöskään arvonlisäverojärjestelmän kautta tapahtuva kustannusten korvaaminen ei ole neutraalisuusyistä mahdollinen eikä tarpeellinen.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan niissä tilanteissa, joissa jokin kunta joutuisi poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin mainitun kustannuksen seurauksena, kyseistä kuntaa tulee tukea kohdennetusti tähän tarkoitukseen uudistuksessa suunnattujen kuntien kiinteistöriskiä vähentävien toimenpiteiden kautta.

Arvonlisäveron palautus verollisista hankinnoista

EK kiinnittää huomiota myös siihen, että arvonlisäverolain 130 §:ssä säädettyyn palautusjärjestelmään ei esitetä muutoksia.

Valtiovarainministeriön mukaan arvonlisäverolain 130 §:ssä säädetty palautus on edelleen tarpeen erityisesti sen vuoksi, että kunnallisilla toimijoilla on jatkossakin verollisia hankintoja liittyen niiden muuhun toimintaan kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Laskennallinen arvonlisäveron palautus

Kuntaliitto esittää, että ns. laskennallisen palautuksen soveltamisalaa ei rajoitettaisi kuntien osalta hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, koska muutos ei ole uudistuksen johdosta pakollinen ja voi aiheuttaa kuntasektorille

lisäkustannuksia. Laskennallinen palautus on kunnille jatkossakin tarpeen vähintäänkin varhaiskasvatuksen ja työterveyshuollon osalta, jotka kuuluvat nykyisinkin palautuksen piiriin. Kuntaliiton mukaan työterveyshuollon osalta on todennäköistä, että suurissa kaupungeissa kunnallinen sektori tuottaa itse työterveyshuollon palveluja, mutta osa voidaan ostaa ulkopuolisilta. Maakunnallinen työterveyshuollon palvelujen tuotanto yhtiöitetään, joten kunnan oma tuotanto olisi maakunnallista toimintaa paremmassa asemassa.

Valtiovarainministeriö toteaa ensinnäkin, että palautusjärjestelmän läpinäkyvyys ja lain tarkoituksen mukaisen soveltamisen varmistaminen edellyttävät, että laskennallisen palautuksen soveltamisala ei ole laissa määritelty laajemmaksi kuin sen tosiasiallinen soveltamisala. Laskennallista palautusta ei näin ollen voida jättää voimaan nykyisen sisältöisenä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitystä on muutettu siten, että kunnallisella toimijalla on jatkossakin oikeus laskennalliseen palautukseen varhaiskasvatuksen osalta. Hallituksen esityksen mukaan laskennallinen palautus koskee arvonlisäverolain 38 §:ssä tarkoitettua päivähoitoa, mikä sisältää varhaiskasvatuksen. Arvonlisäverolain verottomuuksia tarkastellaan parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevan ehdotetun sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottamista koskevan lainsäädännön valossa ja mahdolliset muutokset terminologiaan tullaan toteuttamaan yhdellä kertaa erillisen hallituksen esityksen muodossa.

On totta, että työterveyshuollon osalta kunnille on tarkoitus uudistuksen jälkeenkin jättää resursseja, joiden avulla kunnallinen toimija voi tuottaa työterveyden huollon palveluja omaan käyttöön. Hankintaneutraaliteettiongelmia syntyy, koska kunnilla on oikeus palautukseen verollisista hankinnoista, joten sen on edullisempaa tuottaa palveluja itse kuin hankkia niitä ulkopuoliselta.

On kuitenkin huomattava, että verottomista sosiaali- ja terveydenhuollon alan hankinnoista myönnettävä laskennallinen arvonlisäveron palautus on otettu käyttöön erityisesti siinä tarkoituksessa, että turvataan hankintaneutraaliteetti siltä osin kuin kyse on julkisen sektorin lakisääteisestä velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveystalouden palveluja kaikille. Velvollisuus tuottaa työterveyshuollon palveluja perustuu sen sijaan kunnan velvollisuuteen työnantajana. Laskennallinen palautus on koskenut kuntien työterveyshuollon palveluja osana yleisempää palautusjärjestelmää eikä sen käyttöönotolla alun perin tavoiteltu juuri työterveyshuollon palvelujen hankintaneutraaliteetin toteuttamista.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan laskennallista palautusta ei ole yleensä tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan vain tietyntyyppisten verottomien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintoja. Ottaen huomioon, että järjestelmä perustuu keskimääräisen arvonlisäverokustannuksen korvaamiseen, sen vaikuttavuus hankintaneutraaliteettiin ei ole välttämättä yhtä tehokas kuin verollisia hankintoja koskevan palautuksen, sillä se voi johtaa ali- tai ylikompensatioon. Ottaen huomioon myös hallinnolliset kustannukset, laskennallisen palautuksen soveltaminen vain tietyntyyppisten verottomien palvelujen hankintaan ei näin ollen ole yleensä tarkoituksenmukaista.

Edellä mainitusta syistä hallituksen esityksessä työterveyshuollon hankinnat on jätetty laskennallisen palautuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan edelleenkin ei ole esitetty riittävää selvitystä hankintaneutraaliteettiongelman taloudellisesta merkityksestä ottaen huomioon kunnallisen työterveyshuollon järjestäminen koko valtakunnan tasolla.

Teknisiä huomioita

Voimaanpanolain 35 ja 37 §:iin sisältyvät viittaukset tulisivat olla 44 §:n sijaan 43 §:ään.