

18.11.2016

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
PL 28
0023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne

luonnoksesta hallituksen esityksestä arvonlisäverolain muuttamiseksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta. Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Lakiesityksen luonnos liittyy kiinteästi ns. maakuntauudistukseen jossa kuntien harjoittamia tehtäviä, erityisesti terveyden- ja sosiaalihuollon osalta, siirretään maakuntien vastuulle. Esitysluonnoksen mukaan arvonlisäverolakiin lisättäisiin säännökset maakuntien ja niiden palvelulaitosten verokohtelusta.

Lähtökohtaisesti ajatus siitä, että "maakunta" lisätään toimijana sopiviin kohtiin arvonlisäverolain, ratkaisee monta ongelmaa varsin yksinkertaisella tavalla. Ongelmana on kuitenkin se, että uudistuksen monet yksityiskohdat ovat vielä lopullisesti ratkaisematta, jolloin maakunnan ja kunnan tehtävien käytännön organisoitumista on vielä hankala kaikin osin hahmottaa.

Näkemyksemme mukaan luonnoksessa ei ole huomioitu kaikkia uudistuksen vaikutuksia ja ulottuvuuksia. Lakiesitys on nähdäksemme osittain puutteellinen ja toisaalta sisältää linjauksia, joille ei ole uudistuksen yhteydessä perusteita. Jatkovalmistelussa on huomioitava esimerkiksi valinnan vapauden osalta tehtävien linjausten vaikutukset esitettyihin muutoksiin sekä se, että kunnille jää edelleen joitain tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla.

Laskennallista palautusta ei voida lakkauttaa manner-suomen kuntien osalta - kilpailuneutraliteetti kärsisi kunnille jäävien tehtävien osalta

Esitysluonnoksessa esitetään arvonlisäverolain 130 a §:n kumoamista manner-suomen kuntien osalta ja siten laskennallisen palautuksen poistamista näiltä kunnilta. Tältä osin esitystä ei tule toteuttaa.

Vaikka puhutaan sote-uudistuksesta ja siitä, että kunnille ei sen jälkeen jää enää järjestettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, niin arvonlisäverolain 38 §:n mukaista sosiaalihuoltoa harjoitetaan kuitenkin edelleen kunnissa muun muassa lasten päivähoiton muodossa (joka on erikseen mainittu AVL 38 §:ssä). Nykyjärjestelmässä laskennallista palautusta saadaan muun muassa Kelan kautta maksetusta yksityisen hoidon tuesta ja perhehoitajan palkkiosta. Jos kunnat eivät saisi yksityisen päivähoiton kustannuksista jatkossa AVL 130 a §:n mukaista laskennallista palautusta, niin yksityisen päivähoiton kilpailuasema julkisen sektorin palveluntuottajiin nähden heikkenisi merkittävästi.

Sosiaalihuollon osalta ns. kotipalveluiden tukipalveluita voi tietyin edellytyksin myydä arvonlisäverottomasti. Kunnilla voi myös jatkossa olla näihin palveluihin liittyviä hankintoja, jotka täyttävät verottoman myynnin ehdot. Näistä hankinnoista tulee jatkossakin olla oikeus laskennalliseen palautukseen, jotta kunnan oman tuotannon ja yksityisen tuotannon kilpailutilanne toimii kuten nykyisin.

Uudistuksen jälkeen kunnilla on käsittääksemme myös mahdollisuus tuottaa työterveyshuollon mukaiset palvelut yksin tai yhdessä maakunnan kanssa omalle henkilökunnalleen tai hankkia ne yksityisiltä toimijoilta. Ostaessaan työterveyspalveluita (niitä jotka tulkitaan terveyden- ja sairaanhoidoksi) yksityisiltä toimijoilta kunnat saavat hankinnoistaan nykysystemissä laskennallisen palautuksen. Näin siksi, ettei oma tuotanto olisi ulkopuolista tuotantoa paremmassa asemassa. Laskennallisen palautuksen lakkauttaminen vaarantaisi kilpailuneutraliteetin myös tältä osin.

Laskennallinen palautus on käytössä nimenomaan kilpailuneutraliteetti syistä. Luonnoksessa yhtenä uudistuksen keskeisenä tavoitteena on mainittu johdantoa myöten, että tavoitteena on mahdollistaa yksityisille, julkisille ja kolmannen sektorin palvelun tuottajille tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa palveluita. Emme siten näe, että uudistuksen yhteydessä olisi perusteltua heikentää kilpailuneutraliteettia niillä aloilla jotka jäävät kuntien vastuulle. Tämän ei missään tapauksessa voida katsoa olevan uudistuksen tarkoituksena, kun tavoitteena on päinvastoin lisätä asiakkaiden valinnanvapautta sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta.

Esitysluonnoksesta poiketen katsomme, ettei uudistuksen yhteydessä ole mitään perusteita lakkauttaa laskennallisen palautuksen järjestelmää manner-suomen kuntien osalta. Jos laskennalliseen palautukseen liittyvä järjestelmä lakkautettaisiin, tulee kunnille syntyvät kustannukset kompensoida kunnille.

Kiinteistöratkaisujen johdosta kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on kompensoitava

Maakuntien ja niiden palvelulaitosten esitetään olevan kiinteistöjen käyttöoikeuden luovutuksen osalta vastaavassa asemassa kuin kuntien ja valtion. Silloin, kun loppukäyttäjänä on maakunta tai sen palvelulaitos, niin käyttöoikeuden luovutuksesta voisi hakeutua arvonlisäverolliseksi. Täten esimerkiksi kuntien maakunnille ja palvelulaitoksille vuokraamat kiinteistöt olisivat vähennysjärjestelmän piirissä eikä välittömiä veroseuraamuksia tältä osin syntyisi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnän osalta.

Näissä tilanteissa kuntien kannalta ongelmallista on kuitenkin se, että uudistuksen yhteydessä maakuntien esitetään olevan velvoitettu vuokraamaan kuntien sote-kiinteistöjä ainoastaan 3 vuoden ajan kiinteistöinvestointien tarkistuskauden ollessa pisimmillään 10 vuotta. Vaikka kunta on tehnyt investoinnit nimenomaan omaan sote-käyttöön tarkoitettuun kiinteistöönnsä voimassa oleva arvonlisäverolaki huomioiden, niin lakimuutoksen seurauksena investoinnin kustannukset uhkaavat nousta jälkikäteen esitettyjen lakimuutosten johdosta, jos kiinteistöä ei saada 3 vuoden jälkeen vuokrattua arvonlisäverolliseen käyttöön. Tältä osin kunnille mahdollisesti uudistuksen johdosta syntyvät ylimääräiset arvonlisäverokustannukset tulee korvata kunnille.

Niiden kiinteistöjen osalta, joita kunnat vuokraisivat valinnan vapauden piiriin tulevaan toimintaan, arvonlisäverolliseksi hakeutumisoikeutta ei esitetä olevan. Näiden kiinteistöjen osalta menetetään siten myös oikeus kiinteistöinvestointeihin liittyviin palautuksiin.

Esityksessä lähdetään siitä, että syntyvät kustannukset voidaan vyöryttää kiinteistön vuokralaisille käyttöoikeudesta perimistään vastikkeissa. Kun maakuntien yhtiöiden vuokravelvoite on esitysten mukaan ainoastaan 3 vuoden mittainen ja arvonlisäverotuksen tarkistuskausi jossain tapauksissa lähes 10 vuotta, niin missään tapauksessa kaikkia syntyviä arvonlisäverokustannuksia ei saada vyörytettyä osaksi vuokraa niissä tapauksissa, joissa vuokrasopimus irtisanoetaan ennen tarkistuskauden päättymistä eikä kiinteistölle ole löydettävissä sellaista käyttöä josta arvonlisäverot voitaisiin vähentää. Ottaen huomioon, että kunnille syntyvät kustannukset johtuvat näissä tapauksissa suoraan uudistukseen liittyvistä ratkaisuista, tulee luoda järjestelmä, jolla uudistuksen johdosta kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset korvataan täysimääräisesti. Erinäisistä syistä voi syntyä myös tilanteita, joissa joudutaan tekemään kertatarkistuksia vuonna 2019. Näiden kiinteistöjen osalta voi syntyä suuriakin tapauskohtaisia arvonlisäverokustannuksia palautuksen takaisinperinnän kautta yksittäisille kunnille.

Ottaen huomioon, että kuntien verotusoikeutta suunnitellaan rajoitettavan ja, että uudistuksen tavoitteena on joka tapauksessa se, ettei verotusaste nouse, niin kustannukset tulee pystyä kompensoimaan kunnille. Valtion kannalta arvonlisäverokustannusten kompensointi kunnille on neutraali toimenpide, koska arvonlisäverotulot nousevat vastaavasti.

Vaihtoehtoisesti kiinteistöinvestointeihin liittyvät ongelma voidaan ratkaista säätämällä erikseen siitä, ettei arvonlisäverolain tarkistusvelvollisuus koske ennen uudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olleita kuntien kiinteistöjä. Tämä vastaisi investointien tekohetkellä voimassa olleen lainsäädännön tarkoitusta.

Irtaimiston siirtymisestä koituvat arvonlisäveroseuraamukset maakuntien vastuulle esityksen mukaisesti

Esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi voimaantulosäädöksessä erikseen siitä, että kunnilta maakunnille siirtyvän irtaimiston osalta veroseuraamuksista verovelvollinen on kunnan asemasta maakunta. Menettely on kannatettava. Tällöin vältetään kuntiin kohdistuvilta perus-

teettomilta uudistukseen liittyviltä lisäkustannuksilta järjestelyn ollessa kuitenkin valtion kannalta kustannusneutraali. Vastaavia menettelyjä tulee kehittää kiinteistöihin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

Maakunnan tuottamien palveluiden organisointi ja valinnan vapauden laajuuteen liittyvien ratkaisujen keskeneräisyys on johtanut siihen, ettei uudistuksen kaikkia ulottuvuuksia ole välttämättä huomioitu oikein

Esitysluonnoksesta välittyy kuva, että valinnan vapauden piiriin tulevien palveluiden piiri olisi ollut tarkkarajaisesti selvillä esitystä kirjoitettaessa. Näkemyksemme mukaan näin ei kuitenkaan ole ja rajauksiin tullee vielä erinäisiä muutoksia.

Esityksen jatkovalmistelussa onkin näkemyksemme mukaan syytä odottaa valinnanvapauteen liittyvien linjausten selkiytymistä, jotta niiden vaikutukset arvonlisäverotuksen osalta voidaan huomioida esitysluonnosta varmemmalla pohjalla. Näkemyksemme mukaan tehtävät linjaukset tulevat vielä edellyttämään uutta pohdintaa esitetyn sääntelyn osalta. Ongelmia esimerkiksi kilpailuneutraliteetin osalta voi tulla niin maakuntien, niiden palvelulaitosten kuin omistamien osakeyhtiöidenkin osalta.

Uuden valtion talousarviomenettelyn kautta suoritettava kompensatiomenettely maakunnille arvonlisäverokustannuksista jää epäselväksi

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuus aiotaan esityksen perusteella varmistaa siten, että poistettaisiin veron vaikutus hankintamuodon valintaan. Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin avata sitä, miten järjestelmä toimii ja miten menettely käytännössä toimisi.

Eninteen kysymyksiä herättää se, miten kompensoitava määrä lasketaan verottomien terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankintojen osalta. Kuntien osalta käytössä on ns. laskennallisen palautus, joka on 5 % ostohinnasta. Laskennallisen palautuksen määrä ei kuitenkaan vastanne tarkasti ostoon oikeasti sisältyvää arvonlisäverokustannusta eikä määrää ole päivitetty järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Jos pyritään siihen, että maakunnille korvataan hankintoihin sisältyvä piilevä arvonlisävero mahdollisimman oikean määräisenä, se edellyttää eri palveluihin sisältyvien verojen määrän selvittämistä nykyistä tarkemmin.

Arvonlisäverolain määritelmät arvonlisäverottomista terveyden- ja sairaanhoitopalveluista ja sosiaalihuollosta eivät nykymuodossaan kata maakunnan tai palvelulaitoksen tarjoamia palveluita

Luonnoksessa ei ole esitetty muutoksia arvonlisäverolain määritelmiin arvonlisäverottomista terveyden- ja sairaanhoitopalveluista tai sosiaalihuollosta

Arvonlisäverolain 35 §:ssä on määritelty se mitä arvonlisäverolaissa tarkoitetaan terveyden- ja sairaanhoitopalvelulla. Käsityksemme mukaan uudistuksen jälkeen maakunta tai sen palvelulaitos tulevat osittain vastaamaan näiden palveluiden tuottamisesta. Tämä on syytä huomioida lainsäädännössä muuttamalla kyseistä pykälää siten, että jatkossa myös maakunnan tai sen palvelulaitoksen ylläpitämässä hoitolaitoksessa annettu hoito on arvonlisäverotonta. Kuntaa ei voida kuitenkaan poistaa pykälästä, koska tämän hetkisen tiedon valossa kunnilla on jatkossakin mahdollisuus tuottaa esimerkiksi joitain työterveyshuollon palveluita.

Arvonlisäverolain 38 §:ssä on määritelty se mitä arvonlisäverolaissa tarkoitetaan sosiaalihuollolla. Osa arvonlisäverolain tarkoittamasta sosiaalihuollosta jää uudistuksen jälkeenkin kuntien vastuulle ja lisäksi kunnille voi jäädä vapaaehtoisesti oikeus tuottaa kyseisiä palveluita. Osa sosiaalihuollon tehtävistä kuitenkin siirtyy maakuntien ja niiden palvelulaitosten harjoittamaksi, joten myös maakuntien ja niiden palvelulaitosten harjoittama sosiaalihuolto tulisi määritellä arvonlisäverolaissa arvonlisäverottomaksi. Edellä mainituista syistä kuntienkin harjoittama sosiaalihuolto tulee jatkossakin olla arvonlisäverotonta.

Yhteenveto

Jatkovalmistelussa tulee huomioida Kuntaliiton edellä esiin nostamat epäkohdat.

Laskennallisen palautuksen lakkauttamiseen manner-suomen kuntien osalta ei ole perusteita ja se johtaisi ongelmiin kilpailuneutraliteetin osalta julkisen ja yksityisen palvelun tuotannon välillä. Tämä ei ole uudistuksen tarkoituksen mukaista.

Kiinteistöihin liittyvät arvonlisäverot tulee ratkaista siten, ettei kunnille synny uudistuksen johdosta kustannuksia arvonlisäverojen palautusten takaisinperinnän muodossa.

Valinnan vapauteen liittyvien tulevien linjausten aiheuttamat muutostarpeet tulee huomioida jatkovalmistelussa.

Hankintoihin sisältyvän piilevän arvonlisäveron määrä vaatii tarkempaa selvitystä.

Maakunta tulee lisätä myös arvonlisäverolain 35 § ja 38 §: ien osalta arvonlisäverolakiin.

Muilta osin Kuntaliitolla ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa esitykseen.

SUOMEN KUNTALIITTO



Jukka Hakola
Kehittämispäällikkö, Verotus