

Luonnos 19.10.2016

Hallituksen esitys laiksi arvonnisäverolain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Arvonnisäverolakiin lisättäisiin säännökset maakuntien ja niiden palvelulaitosten verokohtelusta.

Maakuntien ja niiden palvelulaitosten toiminnan hankintaneutraalisuutta parannettaisiin valtion talousarviomenettelyn kautta. Verottomasta terveyden- ja sosiaalihuollon alan hankinnasta myönnettävä laskennallisen arvonnisäveron palautus ei koskisi enää Manner-Suomeen kuuluvia kuntia.

Maakunta ja sen palvelulaitos rinnastettaisiin kuntiin ja valtioon siten, että niiden käytössä olevien kiinteistöjen käyttöoikeuden luovutuksesta voisi hakeutua verovelvolliseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017. Maakuntien asemaa verovelvollisena koskevat säännökset tulisivat voimaan samana ajankohtana, jona maakunnat perustetaan. Kuntien järjestämisvastuu siirrettävien tehtävien osalta päättyisi vuoden 2018 lopussa, jonka vuoksi palautusjärjestelmää koskevat muutokset tulisivat voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksessa ehdotetaan Suomeen muodostettavaksi aluehallinnosta vastaavia maakuntia. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla olisi alueellaan itsehallinto. Maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettäviä tehtäviä. Keskeisiä tehtäviä olisivat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi maakunnille siirrettäisiin eräitä muita tehtäviä, kuten maakuntien liiton tehtävät.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on monipuolistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa siten, että maakunnan omilla sekä yksityisillä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajilla olisi tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluita. Tätä tarkoitusta varten lainsäädännössä toteutettaisiin asiakkaan valinnanvapaus, jonka soveltamisalaan kuuluvia palveluita voisi tuottaa sekä julkiset että yksityiset palvelun tuottajat (jäljempänä *laaja valinnanvapaus*).

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksesta aiheutuvat muutokset arvonnisäverolainsäädäntöön.

2. Nykytila

2.1. Suomen lainsäädäntö

Julkisyhteisöjen asemasta arvonlisäverotuksessa säädetään arvonlisäverolaissa (1501/1993). Arvonlisäverolaissa säädetään muun muassa valtion, kunnan, kuntayhtymän ja Ahvenanmaan maakunnan verovelvollisuudesta. Kuntayhtymään ja Ahvenanmaan maakuntaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin kuntaan.

Julkisyhteisöt ovat pääsääntöisesti verovelvollisia yhtenä yksikkönä. Valtion ja kunnan laitokset ovat siten pääsääntöisesti arvonlisäverotuksellisesti osa kyseistä julkisyhteisöä. Laitosten välisiä tavaroiden ja palveluiden luovutuksia ei siten pidetä arvonlisäverotuksessa verotettavana tapahtumana, vaan verovelvollisen sisäisenä toimintana. Valtion liikelaitokset ja erät niihin verrattavat laitokset ovat arvonlisäverolain mukaan erillisiä verovelvollisia. Sen sijaan kunnalliset liikelaitokset ovat arvonlisäverotuksessa osa kuntaa. Kuntayhtymä on siihen kuuluviin kuntiin nähden erillinen verovelvollinen.

Verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi julkisyhteisöjen on suoritettava veroa arvonlisäverotuksen yleisten periaatteiden mukaisesti. Julkisyhteisöjen liiketoiminnan muodossa harjoittama toiminta on siten samassa laajuudessa verollista kuin muidenkin toimijoiden toiminta. Pääosa julkisyhteisöjen harjoittamasta toiminnasta on kuitenkin verotonta. Julkisyhteisöjen harjoittama viranomaistoiminta jää arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle eikä sen katsota tapahtuvan liiketoiminnan muodossa. Julkisyhteisöjen niin sanottu yleishyödyllinen toiminta, kuten terveyden- ja sairaanhoito sekä sosiaalihuolto, on arvonlisäverolakiin sisältyvien verovapaussäännösten perusteella verotonta. Yleishyödyllinen toiminta voi myös jäädä arvonlisäverotuksen ulkopuolelle sen vuoksi, että se ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.

Koska kunnat ovat arvonlisäverolain yleisten säännösten mukaan verovelvollisia liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan tavaroiden ja palveluiden myynnistä, niillä on muiden verovelvollisten tavoin oikeus vähentää verollista toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvän veron.

Pääosa kuntien toiminnasta on kuitenkin muuta kuin verollista liiketoimintaa. Muun muassa kuntien järjestämisvastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on verotonta. Lisäksi kunnan harjoittama viranomaistoiminta ja erät muut toiminnot jäävät arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että toiminta ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.

Ilman erityissääntelyä kunnille muodostuisi verotuksellisesti edullisemmaksi tuottaa itse verottomassa ja arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä toiminnassa käyttämänsä erilaiset tukipalvelut kuin hankkia ne verollisina ostopalveluina ulkopuolisilta. Tällaisia palveluja ovat muun muassa kuljetus-, pesula-, siivous-, vartiointi-, jätehuolto- ja tietotekniikkapalvelut. Kunnan itse tuottamien palveluiden ja ostopalveluiden välisen taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän kilpailuvääristymän syntymisen estämiseksi arvonlisäverojärjestelmään siirtymisen yhteydessä kunnille myönnettiin oikeus saada palautuksena verotonta ja arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle jäävää toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä vero. Menettelyn seurauksena arvonlisävero ei vaikuta kunnan hankintamuodon valintaan.

Nykyjärjestelmässä kunnilla on oikeus saada veron palautus myös hankkimistaan verottomista terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankinnoista. Kysymyksessä voi olla käytännössä yksityiseltä sektorilta tapahtuva yksittäisten verottomien terveyden- ja sairaanhoidon tai sosiaalihuollon palvelujen tai esimerkiksi laajemman verottoman terveyden- ja sairaanhoidon palvelukokonaisuuden hankinta. Palautuksen suuruus on 5 prosenttia hyödykkeen ostohinnasta tai muusta vastaavasta arvosta, mikä vastaa yksityiseltä sektorilta ostettujen verottomien palvelujen hintaan keskimäärin sisältyvää arvonlisäverokustannusta. Ilman palautusoikeutta yksityisen kunnalle tarjoaman verottoman

palvelun hinta olisi hankintatilanteessa vähentämättä jäävän veron määrän verran korkeampi kuin kunnan itse tuottaman vastaavan palvelun kustannukset, joihin ei palautusjärjestelmän johdosta katsota hankintatilanteessa sisältyvän arvonlisäverokustannusta.

Nykyisen palautusjärjestelmän käyttöönotosta lukien arvonlisäveron palautuksia vastaava määrä on tarkoitettu siirrettäväksi kuntasektorin kustannukseksi. Vaikka hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron korvaaminen on teknisesti toteutettu arvonlisäverojärjestelmän kautta, menettely ei tarkoita, että kunnalla olisi arvonlisäveron vähennysoikeus. Nykyisin palautusten takaisinperintä kuntasektorilta on toteutettu ottamalla palautuksia vastaava kustannus huomioon kuntien yhteisöveron jako-osuutta ja valtion osuuksia alentavana tekijänä.

Myös valtion harjoittamaa muuta kuin liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa toimintaa ja verotonta toimintaa koskee samanlainen hankintaneutraaliteettiongelma kuin kunnallisen sektorin toimintaa. Valtion hankintojen osalta arvonlisäveron neutraalisuutta parannetaan valtion talousarviomenettelyn kautta. Valtion virastot saavat korvauksen hankintoihin sisältyvästä verosta valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen varatulta momentilta. Menettelyn seurauksena arvonlisäverolla ei ole vaikutusta hankintamuodon valintaan.

2.2. Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n jäsenvaltioiden arvonlisäverojärjestelmien yhteinen veropohja ja verokantarakenne on vahvistettu neuvoston 28 päivänä marraskuuta 2006 annetussa direktiivissä yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 2006/112/EY, jäljempänä *arvonlisäverodirektiivi*.

Arvonlisäverodirektiivin 9 artiklan mukaan verovelvollisena pidetään jokaista, joka harjoittaa itsenäisesti liiketoimintaa tämän toiminnan tarkoituksesta riippumatta. Direktiivin mukaan liiketoimintana harjoitettu tavarantoiminnan ja palvelun luovutus on verollista, ellei siitä ole säädetty poikkeusta. Arvonlisäverodirektiivin mukaan julkisyhteisöt ovat muusta kuin julkisen viranomaisen ominaisuudessa harjoittamasta toiminnasta verovelvollisia samojen periaatteiden mukaan kuin muutkin toimijat.

Direktiivin 13 artiklassa säädetään julkisyhteisön viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan verokohtelusta. Artiklan mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt eivät ole verovelvollisia niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittamasta toiminnasta, vaikka ne tämän toiminnan tai liiketoimien yhteydessä kantaisivat maksun, lupamaksun, jäsenmaksun tai korvauksen. Julkisoikeudellisia yhteisöjä on kuitenkin pidettävä verovelvollisina tämän toiminnan osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Julkisyhteisöt ovat joka tapauksessa verovelvollisia tietyistä, direktiivin liitteessä 1 mainituista toiminnoista, jos ne eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

Arvonlisäverodirektiivin 2 luvussa 132 – 134 artikloissa säädetään tiettyjen yleishyödyllisten toimintojen vapauttamisesta verosta. Vapautukset koskevat muun muassa terveyden- ja sairaanhoitoa hammashoito mukaan lukien sekä sosiaalihuoltoa. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot määrittelevät vapautusten soveltamisalan tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä.

Arvonlisäverodirektiivin mukaan julkisyhteisöjen on liiketoimintaa harjoittaessaan suoritettava tavaroiden ja palvelujen omasta käytöstä veroa samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin liiketoiminnan harjoittajien. Direktiivin 27 artiklassa säädetään jäsenvaltioille vapaaehtoisesta mahdollisuudesta kilpailun vääristymien estämiseksi rinnastaa

vastikkeellisesti suoritettuihin palveluihin verovelvollisen yrityksensä tarpeita varten suorittama palvelu, jos palvelu toisen verovelvollisen suorittamana ei oikeuttaisi arvonnäveron täyteen vähennykseen.

2.3. Nykytilan arviointi

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksen piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveysalan tehtävät ja muut tehtävät siirtyisivät maakunnan järjestämisvastuulle, tähän toimintaan kohdistuviin hankintoihin sisältyvä arvonnäverokustannus aiheuttaisi ilman erityismenettelyä samanlaisen neutraalisuusongelman, mikä liittyy kunnalliseen ja valtion palvelutuotantoon. Arvonnäverojärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti maakunnan ja muiden palvelutuotantoon osallistuvien yksiköiden olisi edullisempaa tuottaa toiminnassa käytettäviä verollisia palveluita itse kuin hankkia niitä ulkopuoliselta verollisena.

Nykyisin julkisen sektorin hankinnat kuuluvat laajalti hankintaneutraalisuutta parantavien menettelyjen soveltamisalaan. Menettelyjä sovelletaan yleisesti kaikissa sellaisissa julkisissa toiminnoissa, joissa ei ole kyse toiminnasta, jossa julkisen sektorin veroton palvelu kilpailee markkinoilla yksityisen palvelun kanssa. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sillä on velvollisuus yhtiöittää kyseinen toiminta. Yhtiömuodossa harjoitettu kunnallinen toiminta ei kuulu arvonnäveron palautusjärjestelmän piiriin. Myöskään valtion hankintoihin sovellettava talousarviomenettely ei koske yhtiömuodossa tai muun yksityisoikeudellisen yhteisön muodossa harjoitettua toimintaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksesta ei aiheudu muutoksia Ahvenanmaan maakunnassa tapahtuvaan palvelutuotantoon. Palvelutehtävät kuuluvat nykyiseen tapaan osin Ahvenanmaan maakunnan ja osin maakuntaan kuuluvien kuntien tehtäviin.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksesta aiheutuvat muutokset arvonnäverolainsäädäntöön. Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan verotus toteutettaisiin neutraalilla ja hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisella tavalla.

Maakunnallisen toiminnan verokohtelun selkeyttämiseksi maakuntien verotuksellisesta asemasta säädettäisiin arvonnäverolaissa.

Ehdotetun maakuntalain mukaan maakunta hoitaa tehtäviä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävälajoilla. Maakunnan tehtäväalaa kuuluu myös alueen elinkeinojen kehittäminen ja kulttuurin edistäminen niihin liittyvä koulutus mukaan lukien, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä liikunnan ja kotoutuksen edistäminen alueellaan. Maakunta hoitaa myös alueiden käytön suunnitteluun ja kaavoitukseen, liikennejärjestelmän toimivuuteen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä tehtäviä, mukaan lukien alueellinen tienpito sekä tehtäviä vesihuollon sekä vesien ja merensuojelun alalla.

Maakunnan palvelutuotannosta vastaisi osittain maakunnan palvelulaitos, joka olisi julkisoikeudellinen laitos. Maakunnan palvelulaitoksen tehtäviin kuuluisi laissa määritellyt tehtävät, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi. Maakunnan palvelulaitos olisi arvonnäköverotuksessa maakunnasta erillinen verovelvollinen. Maakunnan palvelulaitoksen verokohtelu olisi yhtäläinen maakunnan verokohtelun kanssa.

Verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi maakunnan olisi suoritettava veroa liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan toiminnasta arvonnäköverolain yleisten periaatteiden mukaisesti. Toiminnan katsottaisiin tapahtuvan liiketoiminnan muodossa samoilla edellytyksillä kuin muidenkin julkisyhteisöjen toiminnan. Maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen toiminta olisi yleensä muuta kuin verollista liiketoimintaa, kuten viranomaistoimintaa taikka verosta vapautettua terveyden- tai sairaanhoitoa tai sosiaalihuoltoa.

Maakunta olisi pääsääntöisesti velvollinen suorittamaan oman käytön veroa lain yleisten periaatteiden mukaisesti. Maakunnan osalta hankintaneutraalisuus sen itse tuottamien ja ulkopuolelta ostamien palvelujen välillä toteutettaisiin budjettimenettelyllä, jonka seurauksena ulkopuolelta hankittujen palvelujen arvonnäkövero ei muodostuisi maakunnalle hankintamuodon valintaan vaikuttavalla tavalla kustannukseksi. Hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi maakunnan ei olisi suoritettava oman käytön veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloin, kun palvelujen kohteena olevaa kiinteistöä käytettäisiin verottomassa liiketoiminnassa.

Maakunnan, sen palvelulaitoksen tai muun maakunnallisen yksikön omistamiin tai niiden käytössä oleviin kiinteistöihin sovellettaisiin kiinteistöinvestointien tarkistusmenettelyä samojen periaatteiden mukaan kuin yksityisiin toimijoihin. Oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointeja koskevaa vähennystä koskisi näin ollen myös maakunnan kiinteistön vuokra- tai muun käyttöoikeuden haltijana liiketoimintaa varten suorittamia kiinteistöinvestointeja.

Kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksen verotusta muutettaisiin siten, että maakunnan ja sen palvelulaitoksen käytössä olevat kiinteistöt rinnastettaisiin kuntien ja valtioiden käytössä oleviin kiinteistöihin. Oikeus hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta koskisi myös maakunnan ja sen palvelulaitoksen käytössä olevaa kiinteistöä.

Kunnallisia terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon verottomia hankintoja koskevan arvonnäköveron palautusjärjestelmän soveltamisalaa supistettaisiin. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tai manner-Suomen kuntien kuntayhtymän osalta palautus ei olisi enää tarpeen, koska mainitut tehtävät siirtyisivät maakuntien järjestämisvastuulle. Palautusoikeus koskisi ainoastaan Ahvenanmaan maakuntaa ja siihen kuuluvia kuntia.

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi maakunnalle ja maakunnan palvelulaitokselle korvattaisiin verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä arvonnäköverokustannus vastaavalla tavalla kuin kunnille ja valtiolle. Kustannuksen korvaaminen voitaisiin toteuttaa valtion talousarviomenettelynä, kuten valtion hankintojen osalta, tai arvonnäköverojärjestelmän kautta, kuten kunnallisten hankintojen osalta. Koska maakunnallinen toiminta rahoitetaan kokonaan valtion varoista, ei rahoituksesta aiheudu erityistä tarvetta käyttää arvonnäköverokustannuksen korvaamiseen muuta kuin suoraa valtion rahoitusta. Verojärjestelmän kautta tapahtuva korvaus on perusteltu kunnallisen sektorin osalta erityisesti, koska merkittävä osa rahoituksesta on muuta kuin valtion rahoitusta. Valtion talousarviomenettelyn kautta tapahtuvan korvauksen etuna on myös läpinäkyvyys, oikeusvarmuus ja valvonnalliset edut sekä mahdollisuus tarvittaessa sopeuttaa järjestelmä joustavasti erilaisiin palvelutuotannon rakenteisiin.

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi otettaisiin käyttöön uusi valtion talousarviomenettely, jolla poistettaisiin veron vaikutus hankintamuodon valintaan. Menettely koskisi sekä verollisia hankintoja että verottomia terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankintoja. [Hallinnollisen tehokkuuden varmistamiseksi menettelyä valmistellaan tarkemmin maakuntien taloustietoja koskevan yleisemmän järjestelmän valmistelun yhteydessä. Menettely on tarkoitus ottaa käyttöön maakuntien varsinaisen toiminnan alkaessa vuoden 2019 alussa.]

Edellä mainittu menettely koskisi muuta maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvää toimintaa kuin laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi menettelyä ei sovellettaisi palveluihin, jotka myydään kilpailluilla aloilla. Laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvan toiminnan osalta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeisenä tavoitteena on, että maakunnalliset ja yksityisten palvelun tuottajat, kolmannen sektorin palvelun tuottajat mukaan lukien, ovat palvelun tarjoajina keskenään samanarvoisessa asemassa. Laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvien palvelujen osalta uudistuksen tavoitteet ja kilpailuneutraliteetin huomioiminen edellyttävät, että maakunnallisten ja yksityisten palvelutuottajien toimintaan kohdistuu yhtä suuri arvonlisäverokustannus, joten näitä toimijoita on kohdeltava verotuksellisesti samalla tavalla. Palvelutuotannon rakenteesta johtuen hankintaneutraalisuuden toteuttamiseen laajan valinnan vapauden alalla liittyy menettelyn tehokkuuteen ja hallinnoitavuuteen liittyviä ongelmia, minkä johdosta toiminta jäisi ehdotetun menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Maakunnallinen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva ja laajan valinnan vapauden piiriin kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta olisi pääsääntöisesti yhtiötettävä. Yksityisoikeudellisessa organisaatiomuodossa harjoitettu toiminta voisi olla verotonta, kuten sosiaali- ja terveysalan toimintaa, ja sitä kohdeltaisiin verotuksellisesti edellä mainituista syistä muutoinkin kuin hankintaneutraalisuuden osalta samalla tavalla kuin yksityisen harjoittamaa vastaavaa verotonta toimintaa. Esimerkiksi oikeus hakeutua kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta verovelvolliseksi ei koskisi kiinteistöä, joka olisi maakunnallisella yhtiöllä laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvan sosiaali- ja terveysalan toiminnan käytössä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksessa kunnalliset tehtävät ja niihin liittyvät hankinnat vähenevät, koska osa tehtävistä siirrettäisiin maakuntien järjestämisvastuulle. Laajan valinnan vapauden alalla palvelutuotantoa monipuolistettaisiin siten, että maakunnallisilla ja yksityisillä palvelutuottajilla olisi tasapuoliset toimintaedellytykset.

Maakunnalliseen toimintaan ei sovellettaisi kunnalliseen sektoriin sovellettavaa hankintoihin sisältyvän veron palautusjärjestelmää, vaan hankintaneutraalisuutta parannettaisiin budjettimenettelyn avulla. Menettely koskisi maakunnallista toimintaa kokonaisuudessaan lukuun ottamatta laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvaa sosiaali- ja terveysalan toimintaa.

Uudistuksen seurauksena kunnallisen sektorin arvonlisäveron palautusten määrä pienenis siten, että palautuksia jäisi vähän alle miljardi euroa. Maakunnille siirtyviin tehtäviin

arvioidaan sisältyvän noin 1,35 miljardia euroa hankintoihin sisältyvää veroa, mikä vastaisi kunnallisen sektorin arvonlisäveron palautusten määrän pienenemistä. Tästä määrästä noin 900 miljoonaa euroa arvioidaan liittyvän muuhun kuin laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvaan sosiaali- ja terveysalan toimintaan.

Edellä mainittu muutos parantaisi valtion talousarvion läpinäkyvyyttä kunnalliselta sektorilta maakunnalliselle sektorille siirtyvän toiminnan osalta, sillä maakunnallisen toiminnan hankintoihin sisältyvä arvonlisävero näkyisi talousarviossa arvonlisäverotulona toisin kuin kunnalliselle sektorille palautettava hankintoihin sisältyvä vero nykyisin ja vastaavasti menona. Valtion talousarviossa näkyvä arvonlisäverokertymä kasvaisi muutoksen johdosta noin 1,35 miljardia euroa. Valtion menot kasvaisivat vastaavalla määrällä. Muutoksen yhteisvaikutus olisi valtion rahoitusaseman kannalta neutraali.

Siltä osin kuin kunnalliselta sektorilta maakunnallisen sektorin omistukseen siirtyvien kiinteistöjen käyttöoikeus luovutettaisiin edelleen verollisena maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen käyttöön, vero tulisi näkyviin arvonlisäverokertymässä. Tämä veron määrä sisältyy edellä mainittuun määrään, jolla kunnallisen sektorin palautukset pienenisivät ja arvonlisäverotulot vastaavasti kasvaisivat, siltä osin kuin käyttöoikeudesta perittävä vastikkeen määrä vastaisi palautukseen oikeuttavia hankintoja, kuten verollisia ylläpitoon liittyviä hankintoja.

Kunnalla ei olisi oikeutta vähentää eikä saada palautuksena hankintoihin sisältyvää veroa siltä osin, kun uudisrakentamisen ja perusparantamisen kohteena ollut kiinteistö luovutettaisiin käytettäväksi laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvassa toiminnassa, joka ei mahdollistaisi verovelvolliseksi hakeutumista kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Jos kiinteistö on ollut kunnallisessa palautukseen oikeuttavassa käytössä, käyttöoikeuden luovuttamisesta aiheutuu velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevaa hankintaan sisältyvää veroa. Tarkistamisen kohteena olevan veron arvioidaan koko kuntasektorin osalta olevan yhteensä noin 140 miljoonaa euroa. Tähän veron määrään kohdistuvat tarkistukset jakautuisivat eri kunnille. Tarkistettava määrä jakautuisi 10 vuoden pituisen tarkistuskauden jäljellä oleville vuosille, ellei hankintaan sisältyvää veroa ole tarkistettava yhdellä kertaa. Yhdellä kertaa suoritettavaa tarkistusta ei aiheutuisi, jos käyttöoikeuden luovutuksen kohteena oleva kiinteistö jäisi kunnan omistukseen. Yhdellä kertaa suoritettavaa tarkistusta ei aiheutuisi myöskään, jos kiinteistö luovutettaisiin luovutuksensaajalle, joka on merkitty arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Kunnat voisivat vyöryttää tarkistuksesta aiheutuvan verokustannuksen muiden kustannusten tavoin käyttöoikeudesta perimissään vastikkeissa edelleen. Kunnalliselle sektorille aiheutuva tarkistettava määrä tuloutuisi valtion talousarviossa arvonlisäverotuloihin.

Kunnalla kuntayhtymällä ei olisi oikeutta vähentää eikä saada palautuksena kiinteistön ylläpitämiseen kohdistuviin hankintoihin sisältyvää veroa siltä osin, kun kiinteistö luovutettaisiin käytettäväksi laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvassa toiminnassa, joka ei mahdollistaisi verovelvolliseksi hakeutumista kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Kunnallisen sektorin palautusten määrän arvioidaan tämän johdosta pienenevän vuositasolla noin 50 miljoonaa euroa nykyisestä. Kunnat voisivat vyöryttää verokustannuksen muiden kustannusten tavoin käyttöoikeudesta perimissään vastikkeissa edelleen. Palautusten pienenemistä vastaava määrä tuloutuisi valtion talousarviossa arvonlisäverotuloihin.

Koska mahdollisuus hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta ei koskisi laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvaa sosiaali- ja terveysalan toimintaa, myös muu kuin edellä mainittu kuntien harjoittama toiminta muuttuisi verottomaksi. Muullakaan käyttöoikeuden luovuttajalla ei olisi enää oikeutta vähentää kiinteistön ylläpitämiseen liittyviin hankintoihin sisältyvää veroa, jonka määrä on noin 20 miljoonaa euroa. Lisäksi

myös muille toimijoille aiheutuisi velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestoinnin hankintaan sisältyvää veroa. Tarkistuksen kohteena oleva hankintaan sisältyvä vero olisi arviolta noin 30 miljoonaa euroa, mikä jakautuisi eri toimijoiden kesken 10 vuoden pituisen tarkistuskauden jäljellä oleville vuosille. Muutoksesta aiheutuvat verokustannukset voitaisiin muiden kustannusten tavoin vyöryttää perityissä vastikkeissa edelleen. Nykyisin käyttöoikeuden luovuttamisesta peritty vero ei näy valtion talousarviossa verotulona, koska kunnilla on oikeus saada vastaava määrä palautuksena. Veron tuoton arvioidaan näin ollen hakeutumisoikeuden poistumisen johdosta kasvavan vuositasolla noin 20 miljoonaa euroa, kun otetaan huomioon vähennysoikeuden poistuminen.

Kiinteistöihin liittyvät verokustannukset, jotka vyörytettäisiin osana vastiketta edelleen, sisältyisivät valtiolle maakunnallisesta toiminnasta aiheutuviin menoihin. Muutoksen yhteisvaikutuksen olisi siten kokonaisuutena valtion rahoitusaseman kannalta neutraali.

Valtiolle aiheutuisi lisäksi noin 40 miljoonan euron suuruinen verotulojen lisäys siltä osin, kun maakunnan olisi siirtymävaiheessa suoritettava kunnan puolesta vero kunnilta maakunnille siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta. Vastaava määrä sisältyisi talousarviossa maakunnallisista toiminnoista aiheutuviin menoihin.

4.2. Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Maakunnalliseen toimintaan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi sovellettava budjettimenettely aiheuttaisi jonkin verran käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia maakunnille ja maakunnan palvelulaitoksille sekä valtiolle. [Hallinnollisen tehokkuuden varmistamiseksi menettelyä valmistellaan tarkemmin maakuntien taloustietoja koskevan yleisemmän järjestelmän valmistelun yhteydessä. Vaikutus voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun menettelyn valmistelu on saatu päätökseen.]

Kunnallisen sektorin verottomiin hankintoihin sisältyvän laskennallisen veron palautusta ei enää sovellettaisi kuntiin eikä kuntayhtymiin. Tämän arvioidaan vähentävän Verohallinnolle aiheutuvaa työmäärää jonkin verran. Koska uudistuksen seurauksena verovelvolliseksi rekisteröityisi uusia verovelvollisia, kuten maakuntia, maakuntien palvelulaitoksia, valtakunnallisia palvelukeskuksia ja yhtiöittämisvelvollisuuden seurauksena muodostettavia yhtiöitä ja muita yksiköitä, ohjauksen tarpeen arvioidaan aluksi lisääntyvän.

5. Asian valmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Valmistelu on tapahtunut yhteistyössä sote- ja aluehallintouudistusta valmistelevien työryhmien kanssa.

Asiasta on pyydetty lausunto.....

6. Riippuvuus muista esityksistä

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi on pyydetty lausuntoja 9 päivään marraskuuta 2016 mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseen liittyvä valinnanvapautta koskeva luonnos hallituksen esitykseksi on parhaillaan valmisteilla ja lausuntokierros on tarkoitus järjestää marraskuussa 2016 siten, että hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle keväällä 2017. Molempia hallituksen esityksiä on tarkoitus käsitellä rinnakkain eduskunnassa.

Siltä osin kuin esityksessä on kyse maakunnan ja sen palvelulaitoksen toiminnan verollisuutta koskevista yleisistä säännöksistä, ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan, kun maakunnat perustetaan. Siltä osin kuin esityksessä on kyse maakunnallisen hankintaneutraaliteetin toteuttamisesta, ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan, kun palvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Jos valinnanvapauden osalta tapahtuisi periaatteellisia tai muutoin merkittäviä muutoksia nykyisiin lähtökohtiin verrattuna, saattaa olla aiheellista tarkastella uudelleen laajan valinnanvapauden alaan kuuluvaa toimintaa koskevia tämän esityksen ehdotuksia.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

6 §. Pykälään lisättäisiin säännökset maakunnan verovelvollisuudesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi, että maakunta olisi verovelvollinen liiketoiminnastaan samojen sääntöjen mukaan kuin muutkin toimijat. Säännös vastaisi valtiota ja kuntia koskevaa sääntelyä.

Maakunnan toimintaa rahoitettaisiin pääosin yleiskatteellisella valtion rahoituksella. Maakunta voisi periä toiminnastaan maksuja.

Liiketoiminnan muodossa tapahtuvan toiminnan edellytyksiä arvioitaisiin samojen yleisten periaatteiden mukaan kuin muiden julkisyhteisöjen osalta. Liiketoiminnan muodossa tapahtuvana toimintana voidaan pitää vain vastikkeellista toimintaa. Vastikkeeton toiminta ei tapahtuisi liiketoiminnan muodossa ja jäisi arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle.

Maakunnan viranomaisen ominaisuudessa harjoittama toiminta ei tapahtuisi liiketoiminnan muodossa, vaikka tämän toiminnan yhteydessä kannettaisiin maksu tai muu korvaus. Viranomaistoimintana arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle jäisi muun muassa sellaiset maakunnan tarjoamat palvelut, joiden kysyntä perustuisi lakiin ja joita ei olisi mahdollista hankkia muualta. Myös muu maakunnan harjoittama toiminta kuin viranomaistoiminta voisi jäädä arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle, jos liiketoiminnan muodossa harjoitetun toiminnan tunnusmerkit eivät valtion rahoituksen seurauksena täyttyisi.

Maakunnilla voisi olla myös verollista liiketoimintaa. Vaikka maakunnan toimintaa kilpailluilla markkinoilla koskisi pääsääntöisesti yhtiöittämisvelvollisuus, maakunnalla tai sen laitoksella voisi olla toimintoja, joista olisi verotuksen neutraalisuuden turvaamiseksi suoritettava arvonlisävero. Maakunnan eri toimintojen verollisuus ratkaistaisiin tapauskohtaisen arvioinnin perusteella verotus- ja oikeuskäytännössä.

Maakunta olisi pääsääntöisesti velvollinen suorittamaan oman käytön veroa lain yleisten periaatteiden mukaisesti. Maakunnan olisi näin ollen verotuksen neutraalisuuden vuoksi suoritettava oman käytön veroa esimerkiksi tavarain tai palvelun siirrosta verollisesta liiketoiminnasta muuhun kuin liiketoiminnan käyttöön tai verottoman liiketoiminnan käyttöön. Maakunnan olisi muiden julkisyhteisöjen tavoin suoritettava oman käytön veroa lisäksi henkilökunnalle luovutetusta ravintola- tai ateriapalvelusta myös silloin, kun palvelua ei luovuteta verollisen liiketoiminnan yhteydessä eikä vastaavia palveluja ei myydä ulkopuolisille. Maakunnan velvollisuudesta suorittaa veroa kiinteistöhallintapalvelun omasta käytöstä säädettäisiin 32 §:ssä.

Maakunnalla olisi omistuksessaan toiminnassa tarvittavaa laitteistoa, koneita ja muuta irtaimistoa. Maakunnan ei olisi suoritettava veroa vähennykseen oikeuttamattomassa käytössä olevan käyttöomaisuuden myynnistä. Siltä osin kuin omaisuutta käytettäisiin verollisessa liiketoiminnassa, eikä se olisi vähennysrajoitusten alaisessa käytössä, myynnistä olisi suoritettava veroa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi selkeyttävä säännös maakuntien velvollisuudesta suorittaa veroa 33 §:ssä tarkoitetun rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön

silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa. Säännös vastaisi valtiota ja kuntia koskevaa sääntelyä.

7 a §. Lakiin lisättävässä uudessa pykälässä säädettäisiin maakunnan palvelulaitoksen verokohtelusta.

Ehdotetun maakuntalain 52 §:n mukaan palvelulaitos on julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät. Mainitun lainkohdan mukaan palvelulaitos on itsenäinen oikeushenkilö. Maakunnan palvelulaitos olisi siten maakunnasta erillinen verovelvollinen.

Maakunnan palvelulaitokseen sovellettaisiin samoja arvonlisäverolain säännöksiä kuin maakuntaan.

Maakunta- ja palvelulaitoskonserniin kuuluviin yhtiöihin ja yhteisöihin sovellettaisiin yksityisiä toimijoita koskevia arvonlisäverolain säännöksiä. Näiden yksiköiden harjoittama toiminta ei yleensä sisältäisi julkisen vallan käyttöä. Toimintaa ei voitaisi pitää muuna kuin liiketoimintana yksinomaan sillä perusteella, että tarkoituksena ei olisi periä voittoa. Liiketoiminnan muodossa harjoitettu toiminta olisi verotonta, jos kyseessä olisi toiminta, joka on arvonlisäverolain mukaan vapautettu verosta.

30 §. Pykälässä säädetään oikeudesta hakeutua kiinteistön käyttöoikeudesta verovelvolliseksi. Verovelvolliseksi hakeutuminen on edellytys sille, että kiinteistöön kohdistuviin hankintoihin sisältyvä arvonlisävero voidaan vähentää. Hakeutuminen on verovelvolliselle usein edullista, sillä kiinteistöön kohdistuvat kustannukset voivat olla huomattavat. Pykälää muutettaisiin siten, että maakunnan tai sen palvelulaitoksen käytössä olevaan kiinteistöön sovellettaisiin samanlaisia säännöksiä kuin valtion, yliopiston, ammattikorkeakouluosakeyhtiön ja kunnan käytössä olevaan kiinteistöön.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että hakeutuminen olisi mahdollista silloin, kun kiinteistön käyttäjänä olisi maakunta tai sen palvelulaitos. Käyttöoikeuden luovuttamisesta perittävään vastikkeeseen sisältyvä vero ei muodostuisi maakunnalle tai palvelulaitokselle kustannukseksi, koska valtio korvaisi sen.

Jos kiinteistön käyttäjänä olisi maakunnasta tai sen palvelulaitoksesta erillinen oikeushenkilö, verovelvolliseksi hakeutuminen ei olisi mahdollista. Hakeutumisoikeus ei koskisi esimerkiksi laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvalla alalla toimivan maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevaa kiinteistöä. Maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevien tilojen verokohtelu vastaisi laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvia palveluita tuottavan yksityisen palveluntarjoajan tilojen verokohtelua.

Pykälän 3 momentissa säädetään kiinteistöosakeyhtiön oikeudesta hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Momenttia muutettaisiin siten, että kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakkaana olisi maakunta tai sen palvelulaitos, voisi momentissa säädetyillä edellytyksillä hakeutua verovelvolliseksi.

32 §. Lain 32 §:ssä säädetään kiinteistöhallintapalvelun omasta käytöstä suoritettavasta verosta. Kiinteistön omistajan tai haltijan on suoritettava veroa itse suorittamistaan kiinteistöön kohdistuvista palveluista, jos kiinteistöä käytetään muuhun kuin vähennykseen oikeuttavaan tarkoitukseen. Lain 32 §:n mukaan kiinteistöhallintapalveluja ovat rakentamispalvelut ja kiinteistön puhtaanapito ja muu kiinteistönhoito sekä kiinteistön talous- ja hallintopalvelut.

Pykälään lisättävän 4 momentin mukaan maakunnan ei olisi suoritettava veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Oman käytön verottaminen olisi tarpeetonta, koska maakunnallisessa toiminnassa hankintaneutraaliteetti toteutettaisiin budjettimenettelyn avulla.

33 §. Pykälässä säädetään oman käytön veron suorittamisvelvollisuudesta silloin, kun uudisrakentamisen ja perusparantamisen kohteena oleva kiinteistö luovutetaan ennen sen käyttöönottoa rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen.

Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin siten, että veron suorittamisvelvollisuus koskisi elinkeinonharjoittajan, valtion ja kunnan lisäksi myös maakuntaa.

Lain 31 §:n 1 momentin mukaan maakunnan olisi neutraalisuussyistä suoritettava veroa rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön säännöksessä mainituissa tilanteissa.

79 §. Pykälän 1 momentti säilyisi voimassa olevan mukaisena.

Nykyisen pykälän 2 momentin säännös kumottaisiin tarpeettomana. Momenttiin on Suomen liittyessä Euroopan unioniin selkeyden vuoksi otettu kunnan kattaman alijäämän verokohtelua koskeva nimenomainen säännös. Selkeytykselle ei ole enää tarvetta. Pykälän 2 momentin säännös sisältäisi muuttamattomana nykyisen 3 momentin säännöksen.

Pykälän 3 momentti vastaisi nykyistä 4 momenttia, kuitenkin siten, että siinä oleva viittaus 3 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi 2 momenttiin.

121 e §. Pykälässä säädetään edellytyksistä, joilla tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyvät kiinteistön luovutustilanteissa. Tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyvät edellytysten täytyessä, ellei muuta ole nimenomaan sovittu.

Jotta kiinteistöinvestointia koskeva menettely olisi verovelvollisten kannalta mahdollisimman yksinkertainen, tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyisi pykälän 2 kohdan mukaan myös silloin, kun kiinteistö luovutetaan maakunnalle. Näin ollen luovuttajan ei tarvitsisi tietää, mihin tarkoitukseen maakunta hankkii kiinteistön. Sääntely vastaisi kuntaa ja valtiota koskevaa sääntelyä.

Jos maakunta luovuttaisi kiinteistön, tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyisi vain silloin, kun kiinteistö on ollut maakunnan liikekäytössä. Esimerkiksi maakunnan palvelulaitoksen luovuttaessa käyttöoikeutensa kiinteistöön, johon se on suorittanut kiinteistöinvestoinnin ja joka on ollut liiketoiminnan käytössä, tarkistusoikeus ja -velvollisuus siirtyisivät pykälässä säädetyillä edellytyksillä luovutuksensaajalle.

130 a §. Pykälässä säädetään kunnan oikeudesta saada palautuksena laskennallinen vero verottomana hankitusta terveyden- ja sairaanhoidosta sekä hoitoon liittyvistä palveluista ja tavaroista sekä verottomina hankituista sosiaalihoitoon liittyvistä palveluista ja tavaroista. Koska Manner- Suomeen kuuluvan kunnan terveyden- ja sosiaalihuollon tehtäväala siirtyisi maakunnalle, laskennallisen veron palautus ei olisi enää niiden osalta tarpeellinen. Uudistuksesta ei aiheutuisi muutoksia terveyden- ja sosiaalihuollon alalla Ahvenanmaan maakunnassa.

Pykälää muutettaisiin siten, että uudistuksen voimaantultua vain Ahvenanmaan maakunnalla ja maakuntaan kuuluvalla kunnalla olisi oikeus laskennallisen veron palautukseen mainituista verottomista hankinnoista.

Pykälän 4 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnalla ja siihen kuuluvilla kunnilla ei olisi oikeutta saada palautusta toisiltaan tekemistään verottomista hankinnoista. Ahvenanmaan maakunta ja siihen kuuluvat kunnat olisivat järjestämänsä terveyden- ja sosiaalihuollon palvelujen osalta oikeutettuja hankintoihin sisältyvän veron palautukseen 130 §:n perusteella, eikä näihin hankintoihin siten sisältyisi vastaavaa verokustannusta kuin yksityisiltä toimijoilta tehtyihin hankintoihin.

209 b §. Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädetään laskunantovelvollisuudesta myytäessä 130 a §:n 1 momentissa tarkoitettu tavara tai palvelu kunnalle. Säännöstä täsmennettäisiin siten, että se koskisi myyntiä Ahvenanmaan maakunnalle ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle.

2 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017. Maakuntien asemaa verovelvollisena koskevat säännökset tulisivat voimaan samana ajankohtana, jona maakunnat perustetaan. Voimaantulosäännöksen 1 momentissa säädettäisiin myös kuntiin sovellettavaa palautusjärjestelmää koskevien muutosten voimaantulosta. Kuntien järjestämisvastuu siirrettävien tehtävien osalta päättyisi vuoden 2018 lopussa. Tämän vuoksi palautusjärjestelmää koskevat muutokset tulisivat voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2019. [Arvonlisäverolain säännösten voimaantulo on riippuvainen ehdotettujen maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja pelastustoimen järjestämislain voimaantulosta ja voidaan lopullisesti ratkaista vasta kun mainittujen lakien voimaantuloajankohta on selvillä]

Voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin lain soveltamisesta. Lakia sovellettaisiin pääsääntöisesti, kun veron suorittamisvelvollisuus on syntynyt lain tultua voimaan. Lain 130 a §:ää sovellettaisiin, kun myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu palautukseen oikeutetulle taikka yhteisöhankinta on tehty, tavara on siirretty varastointimenettelystä tai maahantuodusta tavarasta on 87 §:n nojalla syntynyt veron suorittamisvelvollisuus lain tultua voimaan.

Säännöksen 3 momentissa säädettäisiin kunnilta ja muilta kuin lakisääteisiltä kuntayhtymiltä maakunnille siirtymävaiheessa tapahtuvien omaisuuden siirtojen verokohtelusta. Ehdotetun maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 21 §:n mukaan maakunnalle siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2019 sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Arvonlisäverolain 131 §:n 1 momentin mukaan kunnan

130 §:ssä tarkoitettuun palautukseen oikeuttavaan käyttöön sovelletaan lain vähennykseen oikeuttavaa käyttöä koskevia säännöksiä. Arvonlisäverolain 21 §:n ja 22 §:n mukaan kunnan olisi siten suoritettava veroa luovuttaessaan tavaroita tai palveluita vastikkeettomasti maakunnalle. Ilman erityissäännöstä kunnille aiheutuisi arvonlisäverolain 130 §:ssä tarkoitettua palautusjärjestelmästä kustannus, vaikka ne eivät saa vastiketta siirrettävästä omaisuudesta eivätkä voi vyöryttää veroa maakunnalle. Momentin mukaan kunnan ei olisi suoritettava veroa sen luovuttaessa mainitussa tilanteessa tavaroita tai palveluita vastiketta maakunnalle, vaan maakunnan olisi suoritettava vero kunnan sijasta. Näin maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai sen yhtiöiden muuhun kuin verolliseen liiketoimintaan kohdistettaisiin arvonlisäveron yleisten periaatteiden mukaisesti hankintoihin sisältyvän veron vähennyskeltavuudesta aiheutuva arvonlisäverokustannus.

Kunnan vapauttaminen verosta ja vastaavan verorasituksen siirtäminen maakunnalle liittyy kuntien ja valtion väliseen kustannusten jakoon uudistuksen yhteydessä.

Voimaantulosäännöksen 4 momentissa säädettäisiin lakisääteisiltä kuntayhtymiltä maakunnille siirtymävaiheessa tapahtuvien omaisuuden siirtojen verokohtelusta.

Säännöstä sovellettaisiin myös Helsingin kaupungin muodostamasta erityishuoltopiiristä siirtyvään omaisuuteen. Ehdotetun maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 18 §:n mukaan erikoissairaanhoidopiirien, kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä kuntayhtyminä toimivat maakunnan liitot siirretään varoineen ja velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin 1 päivänä tammikuuta 2019.

Arvonlisäverotuksessa yritysjärjestelyillä ei välttämättä ole seuraamuksia hyödykkeiden luovuttajalle eikä vastaanottajalle. Esimerkiksi sulautuvalle tai jakautuvalle yhtiölle ja perustettaville uusille yhtiöille ei aiheudu arvonlisäveroseuraamuksia toiminnan lopettamisen tai aloittamisen johdosta.

Kuntayhtymien siirtäminen varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla maakuntiin vastaa ominaispiirteiltään sulautumista ja jakautumista. Momentissa säädettäisiin, että varojen siirtämistä ei pidettäisi myyntinä arvonlisäverotuksessa ja että kuntayhtymän oikeudet ja velvollisuudet verotuksessa siirtyisivät tältä osin maakunnalle, jotta varojen siirtämisen seuraamukset verotuksessa vastaisivat yleisseuraannon seuraamuksia.

*Lakiehdotus***Laki
arvonlisäverolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 6 §:n 1 ja 2 momentti, 30 §:n 1 ja 3 momentti, 33 §:n 1 momentti, 79 §, 121 e §:n 2 kohta, 130 a § ja 209 b §:n 2 momentti , sellaisena kuin niistä ovat 6 §:n 2 momentti ja 121 e §:n 2 kohta laissa 1061/2007, 30 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1091/2014, 33 §:n 1 momentti laissa 1061/2007, 79 § laeissa 377/1994, 1486/1994, 1392/2010 ja 492/2012, 130 a § laeissa 1457/2001 ja 529/2010 sekä 209 b §:n 2 momentti laissa 399/2012, ja
lisätään lakiin uusi 7 a § ja 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 905/2010, uusi 4 momentti seuraavasti:

6 §

Valtio, maakunta ja kunta ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta.

Valtio, maakunta ja kunta ovat verovelvollisia 33 §:ssä tarkoitettusta rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.

7 a §

Maakuntalain (/) 52 §:ssä tarkoitettuun maakunnan palvelulaitokseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään maakunnasta.

30 §

Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:stä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi. Verovelvollisuus koskee vain hakemuksessa mainittua kiinteistöä tai sen osaa. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvasti 10 luvussa tarkoitettuun vähennykseen oikeuttavaan toimintaan tai että kiinteistön käyttäjänä on valtio, maakunta, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

Kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakas käyttää omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemaansa osaa kiinteistöstä tai antaa sen vuokralle, voi hakeutua verovelvolliseksi vain, jos osakkaalla on oikeus vähentää vastikkeeseen sisältyvä vero täysimääräisesti tai jos osakkaana on valtio, maakunta, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö.

32 §

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, maakunnan ei ole suoritettava veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön.

33 §

Kiinteistön uudisrakentamiseen tai perusparantamiseen liittynyt rakentamispalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, valtio, maakunta tai kunta muissa kuin 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa luovuttaa kiinteistön ennen kuin se on otettu käyttöön rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen.

79 §

Veron perusteeseen luetaan suoraan tavaran tai palvelun hintaan liittyvät tuet ja avustukset.

Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu määrä ei sisällä veron osuutta.

121 § e

Kiinteistönluovutuksissa luovuttajan oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevan hankintaan sisältyvän veron vähennystä siirtyvät luovutuksensaajalle, jos:

2) luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta, maakunta tai valtio;

130 a §

Ahvenanmaan maakunnalla ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista:

1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1–4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat;

2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara.

Edellä 1 momentissa tarkoitettulla maakunnalla ja kunnalla on oikeus saada palautus myös 1 momentissa tarkoitettun toiminnan harjoittajalle toimintaa varten antamastaan tuesta tai avustuksesta.

Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavaran ostohinnasta, maahan tuodun tavaran 9 luvussa tarkoitettua veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä.

Palautusta ei saada:

1) edellä 1 momentissa tarkoitettulta maakunnalta tai kunnalta tehdyistä hankinnoista eikä niille annettua tuesta tai avustuksesta;

2) työsuhteen perusteella maksettavista korvauksista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun maakunnan ja kunnan on ilmoitettava Verohallinnolle kalenterivuodelta 1 ja 2 momentin nojalla palautuksena saatavien laskennallisten

verojen yhteismäärä viimeistään kalenterivuotta seuraavan toisen kuukauden loppuun mennessä siltä osin kuin tietoja ei ole aikaisemmin ilmoitettu.

209 b §

Lasku on annettava myös:

- 1) 63 a §:ssä ja 72 b §:n 4 momentissa tarkoitetusta myynnistä, kun ostaja on yksityishenkilö;
- 2) 130 a §:n 1 momentissa tarkoitetun tavaran tai palvelun myynnistä 130 a §:ssä tarkoitetulle maakunnalle tai kunnalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain x §:t tulevat voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus on syntynyt lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen. Lain 130 a §:ää sovelletaan, kun myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu palautukseen oikeutetulle taikka yhteisöhankinta on tehty, tavara on siirretty varastointimenettelystä tai maahantuodusta tavarasta on 87 §:n nojalla syntynyt veron suorittamisvelvollisuus lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Poiketen siitä, mitä 21 ja 22 § säädetään, verovelvollinen tavaroiden ja palveluiden myynnistä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain (/) 21 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa on kunnan asemasta maakunta.

Kuntayhtymän tai kunnan varojen siirtämistä maakuntaan maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla ei pidetä myyntinä, ja kuntayhtymän ja kunnan oikeudet ja velvollisuudet verotuksessa siirtyvät tältä osin maakunnalle.

Helsingissä päivänä kuuta 20
Pääministeri
Valtiovarainministeri

*Liite
Lakiehdotus*

Laki

arvonlisäverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 6 §:n 1 ja 2 momentti, 30 §:n 1 ja 3 momentti, 33 §:n 1 momentti, 79 §, 121 e §:n 2 kohta, 130 a § ja 209 b §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 6 §:n 2 momentti ja 121 e §:n 2 kohta laissa 1061/2007, 30 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1091/2014, 33 §:n 1 momentti laissa 1061/2007, 79 § laissa 377/1994, 1486/1994, 1392/2010 ja 492/2012, 130 a § laissa 1457/2001 ja 529/2010 sekä 209 b §:n 2 momentti laissa 399/2012, ja *lisätään* lakiin uusi 7 a §, 32 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 905/2010, uusi 4 momentti seuraavasti:

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
6 § Valtio ja kunta ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta. Valtio ja kunta ovat verovelvollisia 33 §:ssä tarkoitettusta rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liiketoiminnan muodossa. _____	6 § Valtio, <i>maakunta</i> ja kunta ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta. Valtio, <i>maakunta</i> ja kunta ovat verovelvollisia 33 §:ssä tarkoitettusta rakentamispalvelun ottamisesta omaan käyttöön silloinkin, kun kiinteistön luovutus ei tapahdu liike-toiminnan muodossa. _____
	7 a § <i>Maakuntalain (/) 52 §:ssä tarkoitettuun maakunnan palvelulaitokseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään maakunnasta.</i>
30 § Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:stä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi. Verovelvollisuus koskee vain hakemuksessa mainittua kiinteistöä tai sen osaa. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvasti 10 luvussa tarkoitettuun vähennykseen oikeuttavaan toimintaan tai että kiinteistön käyttäjänä on valtio, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö. _____ Kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakas käyttää omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemaansa osaa kiinteistöstä tai antaa sen vuokralle, voi hakeutua verovelvolliseksi vain, jos osakkaalla on oikeus vähentää vastikkeeseen sisältyvä vero täysimääräisesti tai jos osakkaana on valtio, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö. _____	30 § Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:stä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi. Verovelvollisuus koskee vain hakemuksessa mainittua kiinteistöä tai sen osaa. Verovelvollisuus edellyttää, että kiinteistöä käytetään jatkuvasti 10 luvussa tarkoitettuun vähennykseen oikeuttavaan toimintaan tai että kiinteistön käyttäjänä on valtio, <i>maakunta</i>, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö. _____ Kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakas käyttää omistamiensa osakkeiden perusteella hallitsemaansa osaa kiinteistöstä tai antaa sen vuokralle, voi hakeutua verovelvolliseksi vain, jos osakkaalla on oikeus vähentää vastikkeeseen sisältyvä vero täysimääräisesti tai jos osakkaana on valtio, <i>maakunta</i>, yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö. _____
32 §	32 §

	<i>Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, maakunnan ei ole suoritettava veroa kiinteistöhallintapalvelun ottamisesta omaan käyttöön.</i>
33 § Kiinteistön uudisrakentamiseen tai perusparantamiseen liittynyt rakentamispalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, valtio tai kunta muissa kuin 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa luovuttaa kiinteistön ennen kuin se on otettu käyttöön rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen. _____	33 § Kiinteistön uudisrakentamiseen tai perusparantamiseen liittynyt rakentamispalvelu katsotaan otetuksi omaan käyttöön myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja, valtio, <i>maakunta</i> tai kunta muissa kuin 31 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa luovuttaa kiinteistön ennen kuin se on otettu käyttöön rakentamispalvelun suorittamisen jälkeen. _____
79 § Veron perusteeseen luetaan suoraan tavaran tai palvelun hintaan liittyvät tuet ja avustukset. <i>Kun tavaran tai palvelun myyjänä on kunta, suoraan hintoihin liittyvänä tukena ja avustuksena ei pidetä toiminnan harjoittamisesta tai järjestämisestä aiheutunutta kunnan kattamaa alijäämää.</i> Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista. Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu määrä ei sisällä veron osuutta	79 § Veron perusteeseen luetaan suoraan tavaran tai palvelun hintaan liittyvät tuet ja avustukset. Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saama määrä ja Ålands Radio och TV Ab:n saama korvaus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantamista televisiomaksutuloista. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu määrä ei sisällä veron osuutta.
121 e § Kiinteistönluovutuksissa luovuttajan oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevan hankintaan sisältyvän veron vähennystä siirtyvät luovutuksensaajalle, jos: _____ 2) luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta tai valtio; ja _____	121 § e Kiinteistönluovutuksissa luovuttajan oikeus ja velvollisuus tarkistaa kiinteistöinvestointia koskevan hankintaan sisältyvän veron vähennystä siirtyvät luovutuksensaajalle, jos: _____ 2) luovutuksensaaja hankkii kiinteistön liiketoimintaa varten taikka luovutuksensaaja on kunta, <i>maakunta</i> tai valtio; _____
130 a § Kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista: 1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1—4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat; 2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara.	130 a § <i>Ahvenanmaan maakunnalla ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista:</i> 1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1—4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat; 2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara. <i>Edellä 1 momentissa tarkoitettulla maakunnalla ja</i>

Kunnalla on oikeus saada palautus myös 1 momentissa tarkoitetun toiminnan harjoittajalle toimintaa varten antamastaan tuesta tai avustuksesta. Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavarahan ostohinnasta, maahan tuodun tavarahan 9 luvussa tarkoitettusta veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä. Palautusta ei saada: 1) kunnalta tehdyistä hankinnoista eikä kunnalle annetusta tuesta tai avustuksesta; 2) työsuhteen perusteella maksettavista korvauksista. Kunnan on ilmoitettava Verohallinnolle kalenterivuodelta 1 ja 2 momentin nojalla palautuksena saatavien laskennallisten verojen yhteismäärä viimeistään kalenterivuotta seuraavan toisen kuukauden loppuun mennessä siltä osin kuin tietoja ei ole aikaisemmin ilmoitettu.	<i>kunnalla on oikeus saada palautus myös 1 momentissa tarkoitetun toiminnan harjoittajalle toimintaa varten antamastaan tuesta tai avustuksesta.</i> Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavarahan ostohinnasta, maahan tuodun tavarahan 9 luvussa tarkoitettusta veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä. Palautusta ei saada: 1) <i>edellä 1 momentissa tarkoitetulta maakunnalta tai kunnalta</i> tehdyistä hankinnoista eikä niille annetusta tuesta tai avustuksesta; 2) työsuhteen perusteella maksettavista korvauksista. <i>Edellä 1 momentissa tarkoitetun maakunnan ja kunnan on ilmoitettava Verohallinnolle kalenterivuodelta 1 ja 2 momentin nojalla palautuksena saatavien laskennallisten verojen yhteismäärä viimeistään kalenterivuotta seuraavan toisen kuukauden loppuun mennessä siltä osin kuin tietoja ei ole aikaisemmin ilmoitettu.</i>
---	---

209 b §	209 b §
Lasku on annettava myös: 1) 63 a §:ssä ja 72 b §:n 4 momentissa tarkoitettusta myynnistä, kun ostaja on yksityishenkilö; 2) 130 a §:n 1 momentissa tarkoitetun tavarahan tai palvelun myynnistä kunnalle.	Lasku on annettava myös: 1) 63 a §:ssä ja 72 b §:n 4 momentissa tarkoitettusta myynnistä, kun ostaja on yksityishenkilö; 2) 130 a §:n 1 momentissa tarkoitetun tavarahan tai palvelun myynnistä <i>130 a §:ssä tarkoitetulle maakunnalle tai kunnalle.</i> ————— <i>Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain x §:t tulevat voimaan päivänä kuuta 20 . Lakia sovelletaan, kun veron suorittamisvelvollisuus on syntynyt lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen. Lain 130 a §:ää sovelletaan, kun myyty tavara on toimitettu tai palvelu on suoritettu palautukseen oikeutetulle taikka yhteisöhenkilölle on tehty, tavara on siirretty varastointimenettelystä tai maahantuodusta tavarasta on 87 §:n nojalla syntynyt veron suorittamisvelvollisuus lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.</i> <i>Poiketen siitä, mitä 21 ja 22 § säädetään, verovelvollinen tavaroiden ja palveluiden myynnistä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain (/) 21 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa on kunnan asemasta maakunta.</i> <i>Kuntayhtymän tai kunnan varojen siirtämistä maakuntaan maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen annetun lain 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla ei pidetä myyntinä, ja kuntayhtymän ja kunnan oikeudet ja velvollisuudet verotuksessa siirtyvät tältä osin maakunnalle.</i> —————

