



Lausunto

1 (6)

24.11.2016

VM014:00/2016

Valtiovarainministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä (jäljempänä EK) lausuntoa otsikon asiassa. Esityksessä ehdotetuilla säännöksillä toteutettaisiin arvonlisäverolainsäädäntöön tarvittavat muutokset, jotka aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistuksesta (SOTE-uudistus).

Esitysluonnoksen mukaan arvonlisäverolakiin lisättäisiin säännökset maakuntien ja niiden palvelulaitosten arvonlisävero-kohtelusta. Käytännössä maakuntien ja niiden palvelulaitosten toiminnan hankinta-neutraalisuutta parannettaisiin valtion talousarviomenettelyn kautta. Verottomasta terveyden- ja sosiaalihuollon alan hankinnasta myönnettävä laskennallisen veron palautus ei myöskään koskisi enää Manner-Suomeen kuuluvia kuntia. Lisäksi maakunnat ja niiden palvelulaitokset rinnastettaisiin kuntiin ja valtioon siten, että niiden käytössä olevien kiinteistöjen käyttöoikeuden luovutuksesta voisi hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi.

Esitämme lausuntonamme seuraavaa.

Esityksen pääasiallisesta sisällöstä

EK pitää myönteisenä sitä, että esityksen perusteluissa on kilpailuneutraaliteettinäkökulmaan pyritty kiinnittämään huomiota muun muassa siten, että laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvan toiminnan osalta maakunnalliset ja yksityisten palvelujen tuottajat sekä kolmannen sektorin palvelun tuottajat ovat palvelun tarjoajina keskenään samanarvoisessa asemassa. Tasapuolisen kilpailuasetelman turvaamiseksi on ensisijaisen tärkeää, että kilpailuneutraaliteetti toteutuu laajalti SOTE-palveluketjujen eri portaissa yksityisen toimijan ja maakunnan/palvelulaitoksen välillä.

Hallituksen esitysluonnoksen yhtenä peruslähtökohtana muun muassa arvonlisäveron palautus-/kompensointimenettelyn osalta on SOTE-palveluiden luokittelu joko kilpailluilla tai ei-kilpailluilla aloilla myytäviin

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Pekka Hyttinen

24.11.2016

VM014:00/2016

palveluihin. Tätä rajanvetoa ei kuitenkaan ole esitysluonnoksessa juuri-kaan käsitelty yksityiskohtaisemmin ja lisäksi yksityiset palveluntuottajat ovat yhä laaja-alaisemmin siirtymässä SOTE-sektorin eri palvelutuotantomuotoihin, joten yksityiskohtainen kommentointi arvonlisäveron osalta erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta on tässä vaiheessa osin mahdotonta.

Näin ollen koska uudistus on erittäin laaja ja se tulee vaikuttamaan siirtymäaikojen jälkeen erittäin monen yksityisen toimijan ja myös maakuntien/palvelulaitosten asemaan tavalla, jota on uudistusprosessin tässä vaiheessa vielä mahdotonta kokonaisuudessaan ennakoida, *EK esittää, että kilpailuneutraliteetin ja valinnanvapauden todellinen toteutuminen arvioidaan laajasti eri osapuolten näkökulmista SOTE-uudistuksen toimeenpanon jälkeen esimerkiksi 2-3 vuoden päästä. Lisäksi myös toimintojen yhtiöittäminen tulisi toteuttaa heti siirtymäkauden alussa, jotta vaikutusarvioinnissa voidaan huomioida myös näiden yhtiöiden toiminta. Toteutettavassa vaikutusarvioinnissa tulisi kuulla laajalti yksityisen sektorin ja maakuntien/palvelulaitosten edustajia.*

Tuomme seuraavassa esille esitykseen sisältyvät ne keskeiset ongelmakohdat, joiden osalta EK katsoo, että esitystä tulisi edelleen selkeyttää ja täsmentää erityisesti yksityisen sektorin aseman näkökulmasta suhteessa maakuntiin ja niiden palvelulaitoksiin.

Nykytilan arviointi Suomen arvonlisäverotuksen näkökulmasta

Esityksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana nykytilan kannalta on maakunnan ja sen palvelulaitoksen ostojen hankintaneutraalisuus ja tästä on todettu nimenomaisesti, että "ilman erityismenettelyä maakunnan ja *muiden palvelutuotantoon osallistuvien yksiköiden* olisi edullisempaa tuottaa käytettäviä verollisia palveluja itse kuin hankkia niitä ulkopuolisilta". Tällä ei tarkoitettane kuitenkaan perustettavia uusia yhtiöitä, joten esitämme, että termi "muiden palvelutuotantoon osallistuvien yksiköiden" korvataan termillä "maakunnan palvelulaitos".

Nykytilan arviointia koskevassa osiossa olisi hyvä tuoda selkeästi esille myös verotonta toimintaa harjoittavien yhtiöiden asema suhteessa kunnallisiin toimijoihin ja se miten laskennallinen 5 %:n palautus on vaikuttanut hankintaneutraaliuteen.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Arvonlisäveron palautusjärjestelmään ehdotetut muutokset

AVL 130 §:ssä säädetään yleisestä kuntiin ja kuntayhtymiin sovellettavasta arvonlisäveron palautusjärjestelmästä. Nyt esillä olevan arvonlisäverolain muutoksen yhteydessä ko. lainkohdan soveltamisalaan ei

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Pekka Hyttinen

24.11.2016

VM014:00/2016

esitetä muutoksia. Tämä liittyy käsityksemme mukaan siihen, että lainkohdan muuttamiselle ei ole tarvetta, koska sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat hankinnat tulisi jatkossa ohjautua kuntien sijasta maakunnille ja/tai niiden palvelulaitoksille. *Tämä lainvalmisteluun liittyvä olennainen näkökulma olisi syytä mainita hallituksen esityksen perusteissa, jotta pykälän soveltamisalasta lainmuutoksen astuttua voimaan ei olisi epäselvyyttä.*

Myös AVL 130 a §:n mukaista laskennallisen palautuksen soveltamisalaa muutettaisiin siten, että palautusta ei myönnettäisi Manner-Suomessa olevan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoihin. Tämän lisäksi maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi valtion talousarviomenettely, jolla poistettaisiin veron vaikutus hankintamuodon valintaan. Talousarviomenettelyä ei kuitenkaan sovellettaisi palveluihin, jotka myydään kilpailuilla aloilla.

Maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten hankintaneutraalisuuden suhdetta laajaan valinnanvapauteen tulisi käsitellä tässä yhteydessä laajemmin. Myös yhtiöittämisvelvollisuuden merkitystä arvonlisäverotukseen olisi syytä käsitellä tässä yhteydessä.

Kilpailuneutraliteetin kannalta pidämme hyvänä lähtökohtana sitä, että palautuksen soveltamisalan laajuutta rajoitetaan siten, että kilpailuilla aloilla toimivat maakunnalliset tuottajat ja yksityinen sektori olisivat arvonlisäverotuksen kannalta samanarvoisessa asemassa. Ongelma on "kilpailtujen" markkinoiden (tässä yhteydessä arvonlisäverotusta silmällä pitäen) määrittely, joka ei ole lainkaan aukoton. Ns. "laajan valinnanvapauden", eli asiakkaan suoran valinnan piirissä olevien palvelujen lisäksi kilpailtuja markkinoita on myös erikoistason palveluissa, joissa asiakkaan valinta tapahtuu portinvartijan palvelutarpeen arvioinnin jälkeen.

Erikoistason palveluissa sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa on jo nyt erittäin kattavasti yksityistä tuotantoa ja laajalti kilpailua. Euromääräisesti kustannukset erikoistason palveluissa ovat myös moninkertaisesti suuremmat kuin perustason palveluissa, joista ainakin osaa on kaavailtu kuuluvaksi asiakkaan suoraan, nk. "laajaan valinnanvapauteen".

EK esittääkin, että vähintään kaikki ne palvelut, joiden tuotannossa tosiasiaa kilpaillaan asiakkaan valinnasta, kuuluisivat saman arvonlisäverokohtelun piiriin.

Kiinteistöinvestointien tarkistusjärjestelmään ehdotetut muutokset

AVL 121 e §:ää esitetään muutettavaksi siten, että kiinteistöinvestointia koskeva tarkistusoikeus ja -velvollisuus voisi siirtyä myös maakunnalle. AVL 120 §:ään ei luonnoksen mukaan sen sijaan esitetä muutoksia.

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Pekka Hyttinen

24.11.2016

VM014:00/2016

AVL 120 §:n 2 momentin nykyisen sanamuodon mukaan tarkistamisen edellytyksenä on, että elinkeinonharjoittaja on suorittanut kiinteistöinvestoinnin liiketoimintaa varten taikka että kiinteistöinvestoinnin suorittaja on kunta. *Tulkintaongelmien välttämiseksi elinkeinonharjoittaja-statuksen täyttymisen osalta ko. lainkohtaan tai esityksen perusteluosioon olisi hyvä lisätä myös maakunta ja sen palveluyhtiö.*

Kiinteistöjen käyttöoikeuden luovutukset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan mahdollisuus hakeutua verovelvolliseksi kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta ei koskisi laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvaa sosiaali- ja terveysalan toimintaa. Käsityksemme mukaan tämän lähtökohtana on ajatus siitä, että laajan valinnanvapauden piirissä olevat tilat tulevat olemaan perustettavan yhtiön vähennykseen oikeuttamattomassa loppukäytössä ja hakeutuminen ei tästä syystä ole mahdollista. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että tällä hetkellä sellaisista tiloista, jotka ovat kunnan järjestämisvastuun alaisessa terveyden- tai sosiaalihuollon käytössä, voidaan hakeutua, jos kunta on luovuttanut toiminnan ulkopuoliselle toiminnan harjoittajalle *vastikkeetta*. Arvonlisäverolain hakeutumisrajoitus tässä tilanteessa koskee vain vastikkeellisia luovutuksia (AVL 130 §:n 2 mom.). *Esityksessä ei ole tuotu selkeästi esille sitä, onko tämän kaltainen menettely jatkossa enää mahdollinen.*

Mikäli esitys toteutuu ehdotetussa muodossaan, tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että kaikki kiinteistön käyttöoikeuden luovuttajat, jotka ovat luovuttaneet tiloja, eivät voisi näissä tilanteissa hakeutua maakunnalle tai sen palvelulaitokselle tai sote-toimintaa harjoittavalle yhtiölle vuokraamistaan tiloista arvonlisäverovelvolliseksi. Tämä tarkoittaisi merkittävää kustannusta (esim. vuokrien korotustarve) ja hallinnollista työtä kiinteistöjen omistajille ja vuokranantajille.

EK esittää harkittavaksi, että hakeutumisoikeus koskisi myös laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisessa käytettäviä kiinteistöjä, jos kiinteistö luovutetaan maakunnalle tai maakunnan palvelulaitokselle, joka puolestaan luovuttaa kiinteistön käytettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa. Lisäksi esitämme palveluntuottajien tasapuolisen aseman turvaamiseksi sitä, ettei maakunnan tai maakunnan palvelulaitokselle kompensoitaisi arvonlisäveroja valtion talousarviomenettelyn kautta näiltä osin.

Edellä mainittu menettely mahdollistaisi läpinäkyvyyden toteutumisen, koska verovaikutukset näkyisivät suoraan maakuntien ja niiden palvelulaitosten kustannuksina ja ylimääräinen hallinnollinen työ ja kustannukset pienenisivät kiinteistön käyttöoikeuden luovuttajien näkökulmasta.

Muuta SOTE-uudistuksen yhteydessä huomioitavaa

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Pekka Hyttinen

24.11.2016

VM014:00/2016

Kotipalvelujen tukipalvelut

Sote- ja maakuntauudistuksen rinnalla valmistelussa on myös uusi sosiaali- ja terveystalouden tukipalvelujen tuottamista koskeva laki. Tässä yhteydessä asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman mukaisia kotihoidon tukipalveluiden tuottajia koskevaa ilmoitusmenettelyä tullaan ehdotuksen mukaan uudistamaan siten, että näiden tukipalvelujen osalta ei jatkossa olisi enää ilmoitusvelvollisuutta kotikunnalle.

Nykyinen lupamenettely tullaan sosiaali- ja terveystalouden tukipalveluiden tuottamista koskevan lakiehdotuksen mukaan korvaamaan rekisteröintimenettelyllä. Kannatamme itse menettelyä ja sitä, että rekisteröitäviksi tulevat sekä julkiset että yksityiset yksiköt.

Pelkästään tukipalveluita tuottavat tekevät olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti ilmoituksen kuntaan (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 11 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä 1.1.2019 lähtien nyt valmistelussa olevien sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien lakiehdotusten mukaan maakuntiin, tulee tämä ilmoittamismenettely muuttumaan (lakiluonnos sosiaali- ja terveystalouden tukipalvelujen tuottamisesta). Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole palveluntuottajien edustajien pyynnöstä huolimatta vielä määritellyt, kuinka tukipalveluiden toiminnallinen valvonta (joka nyt on ollut kunnilla) tullaan jatkossa järjestämään. Tätä valvontaa ei ole lakiesityksissä esitetty myöskään maakunnan tehtäviin.

Arvonlisäverolainsäädännön näkökulmasta on välttämätöntä, että viranomaisvalvonta ilmoituksenvaraisten tukipalveluiden osalta on selkeästi määritelty, jotta niitä voidaan tuottaa loppuasiakkaan näkökulmasta arvonlisäverottomasti. Nämä siivous-, ateriat-, asiantuntijajne. palvelut tukevat keskeisellä tavalla asiakkaan kotona selviytymistä. Näiden palveluiden avulla voidaan myöhentää sitä, että asiakkaat joutuisivat siirtymään kalliimpien palveluiden piiriin. Ilmoituksenvaraisia tukipalveluita tuottavat pääosin mikro- ja pienyritykset.

STM on todennut sosiaali- ja terveystalouden tukipalveluiden tuottamista koskevan lakiluonnoksen perusteluteksteissä, että esitetyllä lailla ei ole tarkoitus muuttaa tukipalveluiden verotuskohtelua. Kirjauksen perustelut ovat edellä mainitut ja ne myös laajalti tiedostettu. Tämän hetken ongelmana on se, että tähän mennessä viranomaisen toimesta ei ole esitetty, miten em. palveluiden valvonta tulisi käytännössä järjestämään.

Nykyinen kuntien valvontavastuu tulee siis organisoida uudella tavalla siten, että arvonlisäverolainsäädännössä edellytetty valvonta toteutuu myös jatkossa.

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Pekka Hyttinen

24.11.2016

VM014:00/2016

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry
Talouspolitiikka

Jussi Mustonen
johtaja