

Lausunto

24.11.2016

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite Lausuntopyyntöne 17.10.2016, VM014:00/2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arvonlisäverolain muuttamisesta

Luonnos hallituksen esitykseksi arvonlisäverolain muuttamisesta liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistukseen (sote-uudistus). Esityksessä ehdotetuilla säännöksillä toteutettaisiin sote-uudistuksen edellyttämät muutokset arvonlisäverolainsäädäntöön.

Arvonlisäverolakiin lisättäisiin säännökset maakuntien ja niiden palvelulaitosten toiminnan verokohtelusta. Maakuntien ja niiden palvelulaitosten toiminnan hankintaneutraalisuutta parannettaisiin valtion talousarviomenettelyn kautta. Verottomasta terveyden- ja sosiaalihuollon alan hankinnasta myönnettävä laskennallisen arvonlisäveron palautus ei koskisi enää Manner-Suomeen kuuluvia kuntia. Lisäksi maakunta ja sen palvelulaitos rinnastettaisiin kuntiin ja valtioon siten, että niiden käytössä olevien kiinteistöjen luovutuksesta voisi hakeutua verovelvolliseksi.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Esitykset maakuntauudistuksesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksesta muodostavat erittäin laajan lainsäädäntöhankkeen, jonka vaikutukset arvonlisäverolakia koskevaan muutosehdotukseen näkyvät esitettyinä lakiteknisesti suhteellisen pieninä arvonlisäverosäännösten muutosehdotuksina. Käytännössä laajakantoinen ja perustavaa laatua oleva sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ja aluehallinnon uudistus vaikuttaa olennaisesti nykyisten sosiaali- ja terveystalouden toimijoiden arvonlisäveroasemaan.

Esitysluonnoksesta käy sinänsä hyvin ilmi pyrkimys luoda uuteen sote-järjestelmään arvonlisäverotuksen malli, jonka lähtökohta laajan valinnan vapauden piiriin kuuluvassa toiminnassa on verotuksen neutraalisuus maakunnallisten ja yksityisten palveluntuottajien sekä kolmannen sektorin välillä. Kiinnitämme erityistä huomiota siihen, että kilpailuneutraalisuuden toteutuminen myös käytännössä julkisoikeudellisten ja yksityisten toimijoiden välillä palveluketjun eri osissa on ensiarvoisen tärkeää.

Koska sote-palveluiden järjestämistapa ja valinnanvapausmallin yksityiskohdat eivät vielä ole tiedossa, toistaiseksi ei ole mahdollista esittää luotettavaa arvioita siitä, miten ehdotetut muutokset tosiasiassa toteuttavat kilpailuneutraalisuutta. Uudistuksen ei tule johtaa siihen, että maakunnalle olisi verotuksellisesti syistä edullisempaa tuottaa palvelut itse kuin ostaa niitä ulkopuolisilta.

Esityksen sivulla kahdeksan todetaan: ”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.”

Pidämme tärkeänä, että valinnanvapautta koskevan mallin yksityiskohtien selvittyä arvonlisäverolakiin suunnitellut muutokset käydään joka tapauksessa vielä huolellisesti läpi ja mikäli arvonlisäveroesityksen tarkistaminen on tarpeellista, esitys lähetään uudelle lausuntokierrokselle.

Esitämme seuraavassa keskeiset huomiot esityksestä.

Nykytilan arviointi

Ehdotamme, että esityksessä mainittaisiin myös se, että vaikka nykyisen kuntapalautusjärjestelmän tarkoituksena on toteuttaa verotuksen neutraalisuutta, se on kuitenkin käytännössä johtanut siihen, että verotonta toimintaa harjoittavat yritykset ovat epäedullisemmassa asemassa kunnallisiin toimijoihin nähden.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Sivulla neljä todetaan, että maakunnan palvelulaitos olisi arvonlisäverotuksessa maakunnasta erillinen verovelvollinen ja että palvelulaitoksen verokohtelu olisi yhtäläinen maakunnan verokohtelun kanssa.

Esityksessä viitattujen käsitteiden käyttö olisi hyvä käydä vielä läpi, jotta terminologia olisi mahdollisimman yhtenäinen. Paikoin tekstissä viitataan vain maakuntaan, ei myös maakunnan palvelulaitokseen. Selvyyden vuoksi tekstissä voitaisiin nimenomaisesti todeta, että esityksessä maakunnalla tarkoitetaan myös maakunnan palvelulaitosta.

Arvonlisäveron palautusjärjestelmä

Kunnallisia terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon verottomia hankintoja koskevan arvonlisäveron palautusjärjestelmän soveltamisalaa supistettaisiin. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tai manner-Suomen kuntien kuntayhtymän osalta palautus ei olisi enää tarpeen, koska mainitut tehtävät siirtyisivät maakuntien järjestämisvastuulle.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi nykyistä kuntapalautusjärjestelmää koskevaa arvonlisäverolain 130 §:ää. Taustaoletuksena lienee, että jatkossa kunnilla ei enää järjestämisvastuun siirryttyä maakunnille ole sosiaali- ja terveys-

huollon hankintoja. Selvyyden vuoksi tämä olisi perusteltua todeta myös esityksen perustelutekstissä.

Maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi maakunnalle ja maakunnan palvelulaitokselle korvattaisiin verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä arvonlisäverokustannus uuden valtion talousarviomenettelyn kautta. Kompensaatiomenettely koskisi muuta maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvä toimintaa kuin laajan valinnanvapauden piiriin kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Maakunnallinen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva ja laajan valinnan vapauden piiriin kuuluva sote-toiminta olisi pääsääntöisesti yhtiötettävä.

Pidämme esitettyä palautusjärjestelmää kannatettavana kilpailuneutraliteetin turvaamisen näkökulmasta, sillä perusteltu lähtökohta on, että kilpailuilla markkinoilla toimivat maakunnalliset palveluntuottajat rinnastetaan arvonlisäverotuksessa yksityisiin palveluntuottajiin perusteettoman kilpailuedun syntymisen ehkäisemiseksi.

Pidämme todennäköisenä, että käytännön soveltamistilanteissa syntyy tulkin-
taepäselvyyttä siitä, mitä rajanveto yhtäältä kilpailtujen ja toisaalta ei-kilpailtujen palvelujen välillä merkitsee käytännössä. Tältä osin olisi suotavaa, että rajanverotilanteita käsiteltäisiin esimerkkien avulla. Esitystä tulisi täydentää myös kuvaamalla yhtiöittämisen verovaikutuksia

Käsitteen laaja valinnanvapaus sisältö on myös vielä lainvalmistelun tässä vaiheessa epäselvä. Esityksen perusteluissa tulisi tästä huolimatta selkeyttää käsitteiden kilpaillut markkinat ja laaja valinnanvapaus keskinäistä suhdetta. Lakiesityksessä kilpailtuna markkinoina pidetään vain laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvaa palvelutuotantoa. Asiassa tulee ottaa huomioon, että myös erikoistason palveluissa on kilpailtuja markkinoita. Katsomme, että vähintään kaikki ne sote-palvelut, joissa palveluntuottaja kilpailee asiakkaan valinnasta, onpa se suoraa asiakasvalintaa, asiakassetelin käyttöä tai henkilökohtaiseen budjettiin perustuvaa palvelun hankintaa, tulee samaistaa arvonlisäverotuksessa.

Kiinteistöinvestointien tarkistusjärjestelmä

Maakunnan, sen palvelulaitoksen tai muun maakunnallisen yksikön omistamiin tai niiden käytössä oleviin kiinteistöihin sovellettaisiin kiinteistöinvestointien tarkistusmenettelyä samojen periaatteiden mukaan kuin yksityisiin toimijoihin.

Voimassa olevan arvonlisäverolain 120 §:n 2 momentin mukaan kiinteistöinvestoinnin tarkistamisen edellytyksenä on, että elinkeinonharjoittaja on suorittanut kiinteistöinvestoinnin liiketoimintaa varten taikka että kiinteistöinvestoinnin suorittaja on kunta. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia edellä mainittuun säännökseen, mutta lakitekninen täsmennys olisi mielestämme tässä yhteydessä perusteltu mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi.

Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttaminen

Arvonlisäverolain 30 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta olisi mahdollista hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi myös silloin, kun käyttäjänä olisi maakunta tai sen palvelulaitos. Hakeutuminen ei kuitenkaan olisi mahdollista, mikäli kiinteistön käyttäjänä olisi maakunnasta tai sen palvelulaitoksesta erillinen oikeushenkilö. Näin ollen esimerkiksi laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvalla alalla toimivan maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevan kiinteistön osalta ei olisi mahdollista hakeutua verovelvolliseksi.

Ehdotettua säännösmuutosta perustellaan sillä, että maakunnallisen palveluyhtiön käytössä olevien tilojen verokohtelu vastaisi laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuottavien yksityisten toimijoiden tilojen verokohtelua. Maakunnallisten kilpailuilla markkinoilla toimivien maakunnallisten yhtiöiden rinnastaminen yksityisiin palveluntuottajiin on neutraalisuuslähtökohdasta tarkastellen perusteltu ja oikea. Kiinnitämme kuitenkin huomiota, siihen, että nykyisin tiloista, jotka ovat kunnan järjestämisvastuulle kuuluvan terveydenhuollon tai sosiaalihuollon käytössä, on mahdollista hakeutua verolliseksi edellyttäen, että kunta on luovuttanut toiminnan ulkopuoliselle toiminnan harjoittajalle vastikkeetta. Esityksen perusteella on epäselvää, olisiko tällainen toimintamalli mahdollinen enää jatkossa.

Kotipalvelujen tukipalvelut sosiaalihuoltopalveluna

Vaikka sosiaalihuoltona järjestettävien kotipalvelujen tukipalveluiden arvonlisäverotus ei sisälly käsillä olevaan arvonlisäverolain muutosesitykseen, haluamme tässä yhteydessä kiinnittää huomiota kotipalvelujen tukipalvelujen arvonlisäverokohteluun sote-uudistuksessa.

Arvonlisäverolain 37 ja 38 §:ssä säädetään sosiaalihuollosta ja sen arvonlisäverottomuudesta. Verohallinnon voimassa olevan ohjeen mukaan kunnan valvontaviranomaiselle ilmoitetut kotipalvelujen tukipalvelut ovat arvonlisäverottomia soveltamisedellytysten täytyessä. Osana laajaa sote-pakettia lausuntoja on pyydetty luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta, jonka sivulla 47 on käsitelty kotipalveluihin sisältyviä tukipalveluita. Esitysluonnoksen mukaan kotipalveluihin kuuluvien tukipalvelujen arvonlisäverokohteluun ei ole tarkoitus ”tällä lailla puuttua”.

Koska edellä mainittujen palveluiden verottomuus on nykyisin kytketty viranomaisvalvontaan ja koska tukipalvelujen ilmoittamismenettelyä kunnalle on esitetty muutettavaksi, katsomme, että riski tukipalvelujen arvonlisäverokäsitteilyn muuttumisesta on olemassa. Keskeinen ongelma on, että tukipalvelujen uusi valvontamekanismi ei ole selvillä.

Mikäli sosiaalihuollon tukipalvelut muuttuisivat verollisiksi, arvonlisävero jäisi maakunnalle tai maakunnan palvelulaitokselle lopulliseksi kustannukseksi. Maakunnallisten toimijoiden näkökulmasta arvonlisäverojärjestelmä lisäisi täl-

löin houkuttelevuutta tuottaa palvelut omalla henkilökunnalla, mikä puolestaan haittaisi pienten tukipalveluja tuottavien yritysten toimintaedellytyksiä ja alan työllisyyttä. Kotipalvelun tukipalveluihin kuuluvia ateriapalveluja, vaa-tehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja tuottavat tyypillisesti pienet yritykset. Lainvalmistelussa tulee varmistaa, että kotipalvelujen tukipalveluiden valvonta järjestetään tavalla, joka mahdollistaa palvelujen tuottamisen verottomina myös vastaisuudessa soveltamisedellytysten täyttyessä.

Lopuksi

Ainutlaatuisen laajan sote-kokonaisuuden lainvalmistelun keskeneräisyyden vuoksi uudistuksen yksityiskohtiin on vaikea, paikoin mahdotonta ottaa kantaa tässä vaiheessa. Siksi on tärkeää, että uudistuksen toimivuutta kilpailuneutraaliteettinäkökulmasta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti joidenkin vuosien kulu-tua järjestelmän toimeenpanosta.

Tähän lausuntoon yhtyvät terveystaluyrityksiä edustava toimialajärjestömme **Lääkäripalveluyritykset ry.** sekä **Näkemisen ja silmäterveyden toimiala, Näe ry.**

SUOMEN YRITTÄJÄT RY

Mika Kuismanen
pääekonomisti

Laura Kurki
veroasiantuntija