Talouspolitiikka / Veropolitiikka
Tero Honkavaara / Pekka Hyttinen

13.4.2017

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

HE 15/2017 vp, hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki. Lisäksi esityksessä on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esityksessä on tämän mukaisesti ehdotus laiksi maakuntien rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Tässä muistiossa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta siltä osin, kun kyse on verolainsäädäntöön kohdistuvista muutoksista.

1 Ansiotuloverotus

Sosiaali- ja terveydenhoidon rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta valtiolle on merkittävä muutos Suomen julkisen sektorin rahoituksen kokonaisuuteen. Valtion tuloja on lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä siirtyvän rahoitusvastuun verran.

Esityksen mukaan valtion ansiotuloveroasteikkoa kiristettäisiin voimakkaasti. Jotta verotus ei kokonaisuutena kiristyisi, kaikki kunnat velvoitetaan alentamaan kunnallisveroa 12,47 prosenttiyksiköllä. Myös yhteisöveron jako-osuuksia kuntien ja valtion välillä muutettaisiin. Esityksen mukaan verotusta koskevat muutokset toteutetaan verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraalisti.

Veromuutokset on toteutettava siten, että työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse.

1.2 Valtion verotulojen kasvattaminen

Esityksen mukaan valtion verotulojen kasvattaminen ja kuntien verotulojen pienentäminen ehdotetaan toteutettavaksi nykyisen verojärjestelmän sisällä valtion tuloveroasteikkoa sekä eräiden tuloverotuksen vähennysten parametreja muokkaamalla ja alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja 12,47 prosenttiyksiköllä. Verojärjestelmän yleinen rakenne säilyisi nykyisellään.

Esityksen valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös kahta muuta vaihtoehtoa: erillistä lisäveroa (SOTE-vero) sekä ansiotuloverotuksen laajempaa uudistusta.

Verojärjestelmän näkökulmasta etenkin pidemmällä aikavälillä paras vaihtoehto olisi ansiotuloverotuksen laajempi uudistus, joka yksinkertaistaisi verojärjestelmää ja pienentäisi nimellisten ja efektiivisten kunnallisveroprosenttien välistä eroa.

Tuloverojärjestelmän rakenne on kehittynyt nykyiselleen pitkän ajan kuluessa, eikä se enää vastaa hyvän verojärjestelmän tavoitetta selkeydestä ja läpinäkyvyydestä. Ansiotuloverotuksen laajemman uudistuksen yhteydessä verojärjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa veroprosentteja alentamalla ja vähennyksiä karsimalla. Järjestelmän yksinkertaistaminen parantaisi verovelvollisten asemaa, kun heidän olisi nykyistä helpompi ymmärtää millä perusteilla heidän maksamansa verot määräytyisivät. Sote-rahoitusuudistuksen vaikutukset ansiotuloverojärjestelmään ovat joka tapauksessa suuret, joten järjestelmän rakenteiden tarkoituksenmukaisuuden tarkastelu ja yksinkertaistaminen olisi perusteltua tässä yhteydessä.

1.3 Kunnallisveroprosenttien alentaminen vuonna 2019

Vuonna 2019 kunnallisveroprosentteja alennettaisiin valtionverotuksen kiristymistä vastaavasti. Alentaminen toteutettaisiin siten, että kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä. Tämä varmistaa sen, ettei verovelvollisten verotus pääsääntöisesti kiristyisi uudistuksen voimaantulovuonna ja että ansiotulojen verotus säilyisi samalla tasolla asuinpaikasta riippumatta. Tämä turvaisi verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun uudistuksen yhteydessä.

Esitetty malli kunnallisveroprosenttien alentamiseksi on perusteltu.

1.4 Kunnallisveroprosenttien nousua rajoitettava siirtymäkauden 2020−2024 aikana

Lausunnolla olleen esitysluonnoksen mukaan kunnallisverotukseen olisi luotu vuosiksi 2020−2021 siirtymäkausi, jolloin kunnallisveroprosenttien korotukselle olisi säädetty enimmäisraja. Esitysluonnoksen mukaan vuonna 2020 kunnanvaltuuston määräämä tuloveroprosentti olisi voinut olla enintään 0,5 prosenttiyksikköä ja vuonna 2021 puolestaan enintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2019 tuloveroprosentti. Verokaton tavoitteena on, että kuntien talous vakiintuisi uuden rahoitusjärjestelmän mukaiseksi rajoituksen voimassaoloaikana.

Hallituksen esityksestä luonnoksessa esitetty verokatto on valitettavasti poistettu. Siirtymäkauden ajaksi kunnallisveroprosenttien korotukselle on säädettävä enimmäisraja. Mikäli verokattoa ei säädetä, seurauksena voi olla se, että kunnallisveroprosentit nousevat hallitsemattomasti jo vuodesta 2020 alkaen. Jotta kuntien talous saadaan sopeutettua uuden rahoitusjärjestelmän mukaiseksi, verokatto on säädettävä vuosille 2020 - 2024 siten, että kunnan tuloveroprosentti voisi olla enintään 0,25 prosenttiyksikköä edellisen vuoden veroprosenttia korkeampi.

Arvonlisäverotus

1.1 Arvonlisäverotuksen kilpailuneutraliteetti

Tasapuolisen arvonlisäverokohtelun turvaamiseksi on ensisijaisen tärkeää, että kilpailuneutraliteetti toteutuu laajalti SOTE-palveluketjujen eri portaissa yksityisen toimijan ja maakunnan/palvelulaitoksen välillä. Näin erityisesti, koska yksityiset palveluntuottajat ovat yhä laaja-alaisemmin siirtymässä SOTE-sektorin eri palvelutuotantomuotoihin.

EK pitää myönteisenä sitä, että esityksen perusteluissa on kilpailuneutraliteettinäkökulmaan 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.

Hallituksen esityksen yhtenä peruslähtökohtana muun muassa arvonlisäveron palautus-/kompensointimenettelyn osalta on SOTE-palveluiden luokittelu joko kilpailluilla tai ei-kilpailluilla aloilla myytäviin palveluihin. Tätä rajanvetoa ei kuitenkaan ole esityksessä juurikaan käsitelty yksityiskohtaisemmin, joten kilpailuneutraliteetin toteutumista käytännössä on tästä syystä vaikea kokonaisuudessaan arvioida.

Koska uudistus on näin merkittävä ja se tulee vaikuttamaan erittäin monen yksityisen toimijan ja myös maakuntien/palvelulaitosten asemaan tavalla, jota on prosessin 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. Toteutettavassa vaikutusarvioinnissa tulisi kuulla laajalti yksityisen sektorin ja maakuntien/palvelulaitosten edustajia.

1.2 Arvonlisäveron palautusjärjestelmään ehdotetut muutokset

AVL 130 §:ssä säädetään yleisestä kuntiin ja kuntayhtymiin sovellettavasta arvonlisäveron palautusjärjestelmästä (ns. kuntapalautus). Nyt esillä olevan arvonlisäverolain muutoksen yhteydessä ko. lainkohdan soveltamisalaan ei esitetä muutoksia. Tämä liittyy käsityksemme mukaan siihen, ettei lainkohdan muuttamiselle 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 perusteluissa, jotta pykälän soveltamisalasta ja siten kuntapalautukseen oikeuttavien hankintojen laajuudesta ei olisi jatkossa epäselvyyttä.

AVL 130 a §:n mukaista laskennallisen palautuksen soveltamisalaa muutettaisiin siten, ettei palautusta myönnettäisi Manner-Suomessa olevan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoihin muilta osin kuin varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuun päivähoitoon. 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 kilpailluilla 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, että palautuksen soveltamisalan laajuutta rajoitetaan siten, että kilpailluilla aloilla toimivat maakunnalliset tuottajat ja yksityinen sektori olisivat arvonlisäverotuksen kannalta samanarvoisessa asemassa. Ongelma on käsityksemme mukaan ”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 terveyspalveluissa on jo nyt erittäin kattavasti yksityistä tuotantoa ja laajalti kilpailua. Euromääräisesti kustannukset erikoistasolla ovat myös moninkertaisesti suuremmat kuin perustason palveluissa, joista ainakin osaa on kaavailtu kuuluvaksi asiakkaan suoraan, nk. ”laajaan valinnanvapauteen".

EK esittää, että kaikki ne palvelut, joiden tuotannossa tosiasiassa kilpaillaan asiakkaan valinnasta, kuuluisivat saman arvonlisäverokohtelun piiriin riippumatta palvelun tuottajasta.

1.3 Kiinteistöjen käyttöoikeuden luovutukset

Hallituksen esityksen 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.

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.

Edellä mainittu esitys voi toteutuessaan tarkoittaa sitä, että kaikki ne kiinteistön käyttöoikeuden luovuttajat, jotka ovat luovuttaneet tiloja tällaiseen käyttötarkoitukseen, eivät voisi hakeutua vuokraamistaan tiloista arvonlisäverovelvolliseksi. Tämä tarkoittaisi kiinteistön omistajille ja vuokranantajille merkittävää kustannusta (esim. vuokrien korotustarve) ja hallinnollista työtä sekä kiinteistöihin kohdistuvien kustannusten muuttumista näiltä osin vähennyskelvottomaksi.

EK esittää, 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.