Ympäristövaliokunta 8.6.2017
Marja Niiranen
Neuvotteleva virkamies, Valtiovarainministeriö
(täydennetty muistio)

Palveluasuntojen arvonlisäverotus

Tässä vaiheessa ei voida tehdä lopullisia ratkaisuja sen suhteen, miten palveluasumisen verokohtelu tulee määräytymään uudessa lainsäädäntö- ja palvelurakenneympäristössä . Maakuntien verottomana sosiaalipalveluna luovutettavien asuntojen verokohtelu määräytyisi jatkossa samojen periaatteiden mukaan kuin nykyisin kunnallisessa toiminnassa. Näin ollen sosiaalipalveluihin oikeutetuille vastiketta vastaan luovutettavat asunnot voivat olla jatkossakin tietyin edellytyksin osa verotonta sosiaalihuoltoa. Kuten nykyisinkin rajanvedossa verottoman sosiaalihuollon ja tavanomaisen vuokraustoiminnan välillä on otettava huomioon verotuksen neutraalisuus. Kuitenkin myös palvelurakenteessa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa verottomuuden alaan. Sosiaalihuoltona tapahtuvan palvelun tarkempi määrittely on mahdollista vasta, kun arvonlisäverolain verottomuuksien määrittelyssä on huomioitu parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä oleva ja muu uudistuksen yhteydessä mahdollisesti muutettava sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa koskeva lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Arvonlisäverolaissa säädettyjen verottomuuksien tarkastelu on parhaillaan käynnissä.

Ympäristöministeriö ehdottaa, että arvonlisäveroa ei olisi palautettava sellaisten jo käytössä olevien kiinteistöjen osalta, joita käytetään valtion tuella rahoitettuina palveluasuntoina. Arvonlisäveron palautusvelvollisuus koskisi vain uudistuksen voimaantulon jälkeen käyttöönotettavia kiinteistöjä ja tehtäviä vuokrasopimuksia.

Nykyjärjestelmässä kunnan suoraan omistamaa tai sille verollisena vuokrattua palveluasuntokiinteistöä ei jää rasittamaan rakentamiseen ja ylläpitoon liittyvä piilevä verorasitus, koska kunnalla on oikeus saada arvonlisäverolain 130 §:ssä säädetty palautus verolliseen vuokraan ja muihin hankintoihin sisältyvästä verosta. Niin sanotulla välivuokrausmallilla tarkoitetaan tässä yhteydessä menettelyä, jossa kiinteistönomistaja vuokraa verollisena sosiaalihuollon palveluasumiseen käytettävän kiinteistön tai osan siinä olevista huoneistoista kunnalle, jonka vakiintuneessa verotuskäytännössä katsotaan luovuttavan ne edelleen osana verotonta sosiaalihuoltoa asukkaille. Kiinteistöjä ei jää rasittamaan piilevä arvonlisäverokustannus, koska kunnalla on oikeus saada arvonlisäverolain 130 §:ssä säädetty palautus verolliseen vuokraan ja muihin hankintoihin sisältyvästä verosta. Sekä kunnan suoraan omistamien että sille välivuokrattujen kiinteistöjen osalta toteutuu julkisten ja yksityisten kiinteistöjen vuokrauksen neutraali verokohtelu, koska molempia voidaan vuokrata kunnalle samaan loppukäyttöön samoin edellytyksin.

Riippumatta siitä, miten sosiaalihuoltopalvelu määritellään arvonlisäverotuksessa uudistuksessa toteutettavat palvelurakenteen muutokset voivat vaikuttaa siihen, millaiseksi sosiaalisen asumisen verokohtelu käytännössä muodostuu. Palvelurakenteen muutos voi vaikuttaa siihen, millaisin toimintamuodoin palveluasuminen jatkossa järjestetään. Nykyisiä verotuskäytäntöjä on myös kaikilta osin arvioitava uudessa tilanteessa neutraliteetin näkökulmasta uudelleen.

Asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakiehdotuksen 22 §:n mukaan maakunnan on käytettävä palvelujen järjestämisessä asiakaseteliä riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että myös muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuu asiakkaan mahdollisuus valita palvelun tuottaja. Jos maakunnassa palvelurakenteen monipuolistamiseksi järjestetään palveluasuminen jatkossa asiakasseteleillä, tulee muutos toteuttaa siten, että otetaan huomioon uudistuksen tavoitteet ja kilpailuneutraalisuus. Kuten hallituksen esityksessä HE 15/2017 todetaan

yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluvan sosiaalihuollon osalta uudistuksen tavoitteet ja kilpailuneutraliteetti edellyttävät, että maakunnallisten ja yksityisten palvelutuottajien toimintaan kohdistuu yhtä suuri verokustannus, joten näitä toimijoita on kohdeltava verotuksellisesti samalla tavalla.

Maakunnalliseen ja yksityiseen sosiaali- ja terveysalan yhtiöön ei sovellettaisi arvonlisäverolaissa säädettyyn kunnalliseen palautukseen rinnastettavaa talousarviomenettelyä. Hakeutuminen niiden käytössä olevien tilojen käyttöoikeuden luovutuksesta verovelvolliseksi normaalisti korottaisi yhtiöltä perittävää vastiketta enemmän kuin tilojen vuokraaminen verottomana. Tämän vuoksi yksinomaan verottomien sosiaali- ja terveyspalvelujen käytössä olevia tiloja ei koske oikeus hakeutua kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta verovelvolliseksi. Järjestelmässä toteutuu julkisten ja yksityisten kiinteistöjen vuokrauksen neutraali verokohtelu, koska molempia voidaan vuokrata samaan loppukäyttöön samoin edellytyksin.

Uudistuksen lähtökohtana on, että maakunnalliset sosiaali- ja terveysalan yhtiöt toimivat markkinaehtoisesti. Myös niiden tilavuokrat määräytyvät markkinaehtoisesti. Kuten edellä todettiin, uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää myös, että samanlaiseen palveluasuntotoimintaan kohdistuu yhtä suuri arvonlisäverokustannus riippumatta siitä, onko palvelun tuottaja julkinen vai yksityinen sosiaali- ja terveysalan yhtiö, sillä palvelutuotannon monipuolistuminen edellyttää kilpailuneutraliteetin toteutumista.

On selvää, että myöskään vanhoja palveluasuntokiinteistöjä ei voida asettaa verotuksellisesti parempaan asemaan kuin uusia, koska seurauksena olisi kilpailun vääristyminen palveluasuntomarkkinoilla. Markkinaehtoisessa palveluasunnon järjestämisessä ei voida myöskään muulla tavoin asettaa tiettyä palveluasuntokiinteistöä verokustannuksen osalta muita vastaavaa toimintaa harjoittavia yhtiöitä parempaan asemaan. Järjestelmässä ei toteutuisi kiinteistön vuokrauksen neutraali verokohtelu, koska samaan loppukäyttöön tapahtuvaa vuokrausta kohdeltaisiin eri tavoin

Kunnille ja muille toimijoille mahdollisesti aiheutuva kustannus on seuraus sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa koskevassa järjestelmässä tapahtuvasta muutoksesta. Uudistuksessa on varauduttu niihin tilanteisiin, joissa jokin kunta joutuisi poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin kiinteistöihin liittyvien kustannuksen seurauksena. Näin ollen myös arvonlisäverokustannuksen osalta kuntia tulee tarvittaessa tukea kohdennetusti tähän tarkoitukseen uudistuksessa suunnattujen kuntien kiinteistöriskiä vähentävien toimenpiteiden kautta tai muulla kohdennetulla rahoitustoimenpiteellä .

Palveluasuntotoiminnan mahdollista kasvanutta arvonlisäverokustannusta tulisi käsitellä samalla tavalla kuin uudistuksesta aiheutuvia muita muutoksia sosiaalipalvelutuotannon kustannuksiin. Tämän kustannuksen rahoittaminen tulisi ratkaista samojen periaatteiden ja kanavien mukaan kuin muidenkin sosiaalipalvelutuotannon muuttuneiden kustannusten rahoittaminen. Jos tavoitteena on välttää tilanne, jossa arvonlisäverokustannus korottaa asukaan omavastuuperusteista vuokraa, tulee tämä ottaa huomioon niiden tukijärjestelmien puitteissa, joissa kyseistä asumismuotoa muutoinkin kohdennetusti tuetaan.