Perustuslakivaliokunta 26.4.2018

Maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaaminen (HE 15/2018 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 annetun hallituksen esityksen HE 15/2017 vp täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa jo aiemminkin täydentävällä hallituksen esityksellä täydennettyä ns. MAKU I –esitystä (HE 15/2017) täydentävästä hallituksen esityksestä, jolla maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotettuun lakiin otetaan säännökset arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta. Perustuslakivaliokunta on antanut ns. MAKU I –esityksestä jo aiemmin lausunnon (PeVL 26/2017 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Suppeaan hallituksen esitykseen ei sisälly säätämisjärjestysperusteluja. Hallituksen esityksessä ei nosteta esiin minkäänlaisia perustuslakikysymyksiä tai edes kytkentöjä perustuslain säännöksiin. Esitykseen ei ole sisältynyt toivomusta asian saattamisesta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

***

Hallituksen esitys liittyy hankintaneutraliteetin toteuttamiseen maakunnan omassa palvelutuotannossa, joka järjestetään maakunnan liikelaitoksissa. Oikeudellisesti liikelaitokset ovat maakunnan osa ja siten arvonlisäverotuksellisesti osa maakuntaa. Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän liiketoiminnan arvonlisäverotus on tarkoitus toteuttaa arvonlisäverolain yleisten periaatteiden mukaisesti neutraalilla ja hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisella tavalla siten, että maakunnan on suoritettava veroa liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan toiminnasta. Liikelaitoksen toiminnan katsotaan tapahtuvan liiketoiminnan muodossa samoilla edellytyksillä kuin muidenkin julkisyhteisöjen toiminnan.

Maakunnan toiminta on yleensä muuta kuin verollista liiketoimintaa, kuten viranomaistoimintaa taikka verosta vapautettua terveyden- tai sairaanhoitoa tai sosiaalihuoltoa. Maakunta on puolestaan pääsääntöisesti velvollinen suorittamaan oman käytön veroa lain yleisten periaatteiden mukaisesti. Maakunnan osalta hankintaneutraalisuus sen itse tuottamien ja ulkopuolelta ostamien palvelujen välillä toteutetaan talousarviomenettelyllä, jonka seurauksena ulkopuolelta hankittujen palvelujen arvonlisävero ei muodostu maakunnalle hankintamuodon valintaan vaikuttavalla tavalla kustannukseksi.

***

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan hankintaneutraliteetin toteuttamiseksi ja arvonlisäverotuksen neutraalisuuden parantamiseksi, että maakunnalla olisi verollisten hankintojen lisäksi oikeus saada laskennallisen arvonlisäveron korvaus verottomista terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankinnoista, sillä ilman laskennallisen veron korvausta yksityisen palvelun tuottajan maakunnalle tarjoaman verottoman palvelun hinta muodostuisi hankintatilanteessa vähentämättä jäävän

veron määrän verran korkeammaksi kuin maakunnan itse tuottaman palvelun kustannukset, joihin ei korvausjärjestelmän johdosta sisältyisi arvonlisäverokustannusta. Korvauksen suuruus olisi 5 prosenttia hyödykkeen ostohinnasta tai muusta vastaavasta arvosta, ja se korvattaisiin talousarviomenettelyssä maakunnan ilmoittamien tietojen perusteella. **Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ei liity tältä osin valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.**

***

Hallituksen esityksissä 15/2017 vp ja 47/2017 vp ehdotettiin asiakkaan valinnanvapautta toteuttavan maakuntien sote-palvelutuotannon pakkoyhtiöittämistä. Tämän yhtiöittämisvelvoitteen alaisen toiminnan ehdotettiin hallituksen esityksessä 15/2017 vp jäävän talousarviomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle, sillä myöskään muiden julkisyhteisöjen yhtiömuodossa harjoittama toiminta ei kuulu hankintaneutraalisuutta toteuttavien rahoitusmenettelyjen soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta katsoi kesällä 2017 näistä hallituksen esityksistä antamassaan lausunnossaan (PeVL 26/2017) esitetyn yhtiöittämisvelvoitteen perustuslain vastaiseksi. Hallitus on sittemmin peruuttanut esityksensä asiakkaan valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp) ja antanut tätä koskevan uuden esityksen (HE 16/2018 vp), joka on parhaillaan perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Uuden hallituksen esityksen mukaan maakunta voisi järjestää sekä suoran valinnan palveluja että asiakassetelipalveluja vastaavia palveluja maakunnan liikelaitoksessa, joka olisi arvonlisäverotuksessa osa maakuntaa.

Tämän johdosta käsiteltävänä olevassa **hallituksen esityksessä ehdotetaan hankinta- ja kilpailuneutraalisuus huomioon ottaen arvonlisäverotuksen neutraalisuuden ja menettelyn hallinnollisen tehokkuuden toteuttamiseksi, että maakunnan oma toiminta kuuluisi kokonaisuudessaan talousarviomenettelyn soveltamisalaan. Malli toteuttaisi julkisyhteisöjen verollisten hankintojen osalta hankintaneutraalisuuden yhtä laajalti kuin nykyinen järjestelmä.** Ehdotusten mukaan palvelun tuottajien tasapuolinen asema turvattaisiin laskennallisella arvonlisäveron korvauksella. Maakunnalle korvattaisiin ensinnäkin yksityiseltä palvelun tuottajalta tehtyyn hankintaan sisältyvä laskennallinen vero. Toiseksi suoran valinnan palvelujen osalta yksityiselle toimijalle aiheutuva arvonlisäverokustannus otettaisiin huomioon laskennallisena eränä tuottajakorvauksen yhteydessä. Valtio korvaisi maakunnalle sekä maakunnan että yksityisen suoran valinnan palvelun tuottajan hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron. Asiakassetelipalveluiden osalta maakunnalle korvattaisiin tällöin laskennallisen veron korvaus. Yksityisen palvelun tuottajan korvauksen osalta tarkoituksenmukaisinta toteuttamistapaa selvitetään vielä tuottajakorvauksia koskevan jatkotyön yhteydessä. **Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ei liity tältä osin valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.**

***

Yhteenvetona katson, että hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26.4.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti