VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

VM/854/00.00.05/2018

23.4.2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Valtiovarainministeriön lausunto verojaostolle koskien hallituksen esitystä 15/2017 vp ja sitä täydentävää hallituksen esitystä koskien muun muassa maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä hallituksen esitystä 16/2018 vp

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa koskien hallituksen esitystä 15/2017 vp (maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus) ja sitä täydentävää hallituksen esitystä koskien muun muassa maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä hallituksen esitystä 16/2018 vp (asiakkaan valinnan vapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa).

Valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa:

Kuntaliitto ry on esittänyt, että maakunnille tulisi rahoittaa hankintoihin sisältyvä arvonlisäverokustannus toteutuneiden arvonlisäverokustannusten perusteella myös ajalta ennen tehtävien siirtymistä vuoden 2020 alussa, koska kyse on maakunnan toiminnan valmistelusta.

Valtiovarainministeriön mukaan hallituksen esityksen mukainen talousarviomenettely on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan, kun lakisääteiset tehtävät siirtyvät maakunnille eli vuoden 2020 alusta lukien. Maakuntien hallinnosta huolehtii väliaikaishallinto siihen asti kunnes maakuntien pysyvät toimielimet on nimetty. Valtio rahoittaa maakunnille niiden perustamisesta lukien talousarviomenettelyn voimaantuloon saakka aiheutuneet arvonlisäverokustannukset osana maakuntien rahoitusta kuitenkin niin, että merkittävien hankintojen arvonlisäverokustannukset korvattaisiin erikseen. Vuosia 2019-2022 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa tarkoitukseen on varattu 15 miljoonaa euroa vuonna 2019. Korvauksen tarkemmasta toteuttamistavasta on tarkoitus päättää vuoden 2019 talousarvion yhteydessä.

Kuntaliitto ry on lisäksi esittänyt, että niille myönnettävän laskennallisen arvonlisäveron palautuksen soveltamisalaa ei tule rajoittaa nykyisestä. Lisäksi palautuksen rajoittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia ei ole otettu huomioon laskelmissa.

Valtiovarainministeriö viittaa palautuksen soveltamisalan rajoittamisen osalta verojaostolle 28.5.2017 toimitettuun lausuntoon. Kuntaliitto ei ole esittänyt uusia perusteita vaatimukselle. Palautusta koskeva muutos on jo otettu huomioon valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta koskevassa tarkastelussa samassa yhteydessä kuin kunnalliselle sektorille uudistuksesta aiheutuva palautettavan määrän pieneneminen muutoinkin on huomioitu.

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry (EK) katsoo, että verolainsäädäntö ei saa asettaa julkista tuottajaa yksityistä tuottajaa parempaan asemaan viitaten myös mahdollisuuteen muodostua kiellettyä valtiontukea. EK:n mukaan ehdotettu arvonlisäverokustannuksen korvaamismenettely on omiaan tekemään järjestelmästä monimutkaisen, vaikeasti hallittavan ja läpinäkymättömän. EK:n mukaan yksinkertaisempaa olisi joko luopua nykyisestä palautusjärjestelmästä kokonaan tai laajentaa nykyinen palautusjärjestelmä koskemaan kaikkia julkisia sotepalveluja tuottavia tuottajia siltä osin kuin ne tuottavat julkisia sotepalveluja. Talousvaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa EK on esittänyt harkittavaksi jälkimmäistä vaihtoehtoa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitystä 15/2017 vp täydentävässä hallituksen esityksessä on todettu, että ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteessa arvonlisäveron neutraalisuus, hankinta- ja kilpailuneutraalisuus huomioon ottaen, sekä hallinnollinen tehokkuus toteutuvat parhaiten, jos maakunnan oma toiminta kuuluu kokonaisuudessaan talousarviomenettelyn soveltamisalaan. Palveluntuottajien tasapuolinen asema turvattaisiin laskennallisella arvonlisäveron korvauksella.

Uudistuksen valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtona myös mallia, jossa maakunta ei saisi suoran valinnan palveluja varten tehtyihin hankintoihin sisältyvää veroa korvauksena talousarviomenettelyssä. Sekä maakunnalle että yksityiselle suoran valinnan palvelun tuottajalle arvonlisäverokustannus rahoitettaisiin samalla keskimääräisiin kustannuksiin perustuvalla menettelyllä. Täydentävän hallituksen esityksen mukaan malli heikentäisi julkisesti rahoitettujen palvelujen verollisten hankintojen neutraliteettia nykyisestä. Mallilla ei voitaisi olennaisesti parantaa julkisten ja yksityisten toimijoiden välistä kilpailuneutraliteettia arvonlisäverokustannuksen osalta verrattuna hallituksen esityksen mukaiseen malliin. Maakunnallisen hallinnon kannalta malli olisi monimutkaisempi kuin ehdotettu malli, koska maakunnan suoran valinnan palveluihin kohdistuviin hankintoihin sisältyvän veron käsittely maakunnan taloushallinnossa eroaisi muihin hankintoihin sisältyvästä verosta. Talousarviomenettelyn soveltamista monimutkaistaisi myös korvattavaan määrään tehtävät oikaisut maakunnan siirtäessä hyödykkeitä talousarviomenettelyn piiriin kuuluvan toiminnan ja suoran valinnan toiminnan välillä.

Uudistuksen valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtona myös mallia, jossa maakunnan suoran valinnan palvelut kuuluisivat talousarviomenettelyn soveltamisalaan ja yksityisille suoran valinnan palvelun tuottajille korvattaisiin arvonlisävero kohdennettuna toteutuneiden arvonlisäverokustannusten mukaan. Täydentävän hallituksen esityksen mukaan mallissa arvonlisäverokustannuksen rahoittaminen tapahtuisi sekä julkisille että yksityisille toimijoille yhdenmukaisella perusteella, vaikka ei välttämättä samassa menettelyssä. Mallilla voitaisiin lähtökohtaisesti parantaa arvonlisäverotuksen neutraliteettia, sekä kilpailuettä hankintaneutraliteetti huomioon ottaen. Mallin vaikutukset neutraalisuuteen riippuvat kuitenkin siitä, millaiseksi yksityinen palvelutuotanto kehittyy rakenteeltaan, joten vaikutuksia on vaikea tässä vaiheessa arvioida. Mallin on arvioitu myös edellyttävän yksityisten palvelun tuottajien syvempää integraatiota julkiseen palvelujärjestelmään, mikä merkitsisi näille toimijoille lisävelvoitteita nykytilaan verrattuna. Malli lisäisi myös julkisia hallinnollisia kustannuksia korvausjärjestelmän hallinnoinnin, valvonnan ja teknisen toteuttamisen seurauksena. Mallin toteuttamisessa voidaan ottaa huomioon myös läpinäkyvyyden edellytykset.

Lähtökohtana hallituksen esityksessä 16/2018 vp on, että ehdotettu valinnanvapausmalli vaikuttaa ensisijaisesti EU:n valtiontukiarvioinnin kannalta ei-ta-

loudelliselta, jolloin unionin valtiontukisääntely ei koskisi sitä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ei ole ilmennyt seikkoja, joiden johdosta asiaa tulisi arvioida toisin.

Todettakoon vielä kansainvälisen käytännön osalta, että Euroopan Unionin jäsenvaltioissa arvonlisäveron palautus on vain tarkoin rajatuissa poikkeustilanteissa ulotettu koskemaan yksityisiä toimijoita, esimerkiksi käytettäessä julkisen toimijan kanssa samoja henkilöresursseja palvelun tuotannossa. Ruotsissa, jossa suoran valinnan palvelujen osalta on käytössä samankaltainen korvausjärjestelmä (mm. kapitaatiokorvaus), yksityisten toimijoiden korvaus perustuu keskimääräisiin kustannuksiin.

Edellä esitetyillä perusteilla hallituksen esityksen mukaista mallia puoltavat myös hallinnolliseen yksinkertaisuuteen mukaan lukien valvontaan liittyvät näkökohdat. Vaihtoehtona esitetyn laajemman mallin mahdollisen toteuttamisen edellytyksiä ja mallin vaikutuksia ei voida riittävästi arvioida ennen kuin suoran valinnan palvelujen tuotannon laajuudesta ja rakenteesta on kokemusta käytännössä.

Suomen Yrittäjät ry kannattaa arvonlisäverotusta koskevia ratkaisuja. Piilevän arvonlisäveron kompensaation taso tulee kuitenkin ajantasaistaa, jotta maakunnan omalle tuotannolle ei jää etumatkaa muiden toimijoiden tuotantoon nähden.

Valtiovarainministeriö toteaa, että parhaillaan käynnissä olevassa jatkotyöskentelyssä selvitetään yksityiskohtaisemmin, miten laskennallinen arvonlisävero korvataan yksityisille palvelun tuottajille tasapuolisen aseman turvaamiseksi ottaen huomioon myös valinnanvapausjärjestelmän hallinnoitavuus ja läpinäkyvyys. Tämän työn yhteydessä selvitetään myös, onko laskennallisen korvauksen tasoa tarpeen ajantasaistaa. Selvitys tehdään mahdollisimman perusteellisesti kaikkien käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Työ on tarkoitus saattaa päätökseen viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2018.

Arvonlisäverolain muutoksia koskevien säännösten voimaantulo

Hallintovaliokunnalle 8.12.2017 toimitettujen muutosten mukaisesti uudistuksen voimaantuloa on tarkoitus muuttaa siten, että maakunnat perustettaisiin 1.7.2018. Sosiaali- ja terveysalan ja muut tehtävät siirtyisivät maakunnille 1.1.2020.

Hallituksen esityksen 15/2017 vp mukaiset arvonlisäverotusta koskevat muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan siltä osin kuin on kyse maakunnan ja sen liikelaitoksen toiminnan verollisuutta koskevista säännöksistä samaan aikaan, kun maakunnat perustetaan. Siltä osin kuin esityksessä on kyse maakunnallisen hankintaneutraalisuuden toteuttamisesta, ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan, kun palvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnille.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp ehdotettu laki arvonlisäverolain muuttamisesta on siten tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2018 sen 130 a §:ää lukuun ottamatta. Valtiovarainministeriö pyytää Eduskuntaa tarkistamaan ehdotetun lain voimaantulosäännöksen ensimmäistä momenttia seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 130 a § tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Osastopäällikön sijaisena,
hallitusneuvos — Panu Pykönen

Neuvotteleva virkamies — Marja Niiranen