Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Tiina Ruohola

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain 35 ja 38 §:ien väliaikaisesta muuttamisesta

Hallituksen esitys koskee arvonlisäverolain 35 ja 38 §:ien muuttamista. Haluamme kommentoida esitystä kahdelta sen tärkeimmiltä kohdaltaan: kotipalvelujen tukipalvelujen osalta sekä varhaiskasvatuksen alihankintapalvelujen osalta. Alan arvonlisäverotuskäytännöt muuttuvat, jos hallituksen esitys hyväksytään nyt esitetyllä tavalla.

Muutoksen myötä esimerkiksi vanhuksille tarjotut siivouspalvelut pitäisi tulevaisuudessa veloittaa pääsääntöisesti arvonlisäverollisilla laskuilla, kun siivouspalvelut on pitkälti tähän mennessä veloitettu verottomina sosiaalihuoltopalveluina sosiaalihuoltopalvelun verottomuuden edellytysten täyttyessä. Muutos koskee siivouspalvelujen lisäksi ateria-, vaatehuolto-, kylvetys-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Kyseessä on siten huomattava ja merkittävä muutos aiemmin verottomiksi sosiaalihuoltopalveluiksi katsottujen palvelujen myyntien muuttuessa arvonlisäverollisiksi. Lopullisena arvonlisäveron maksajana hintojen kohotessa ovat kotipalvelujen tukipalveluja käyttävät asiakkaat sekä varhaiskasvatuksen osalta lapsiperheet.

Alla yksityiskohtaisempi perustelumme asialle.

Haaste: Tukipalvelut rekisteriin vain osana kotipalvelua → Lopputulema: palvelut verottomasta verolliseksi?

Merkittävin muutos hallituksen esityksessä liittyy kotipalvelujen tukipalvelujen verokäsittelyyn. Vaarana on, että valtaosa tällä hetkellä verottomista kotipalvelujen tukipalveluista ei uusien säännösten myötä olisi enää verottomia, vaan niiden tuottamisesta olisi veloitettava arvonlisävero. Syy tähän on muutos rekisteröinneissä tuonnempana selitetyn mukaisesti. Kotipalvelujen tukipalveluja ovat esimerkiksi ateria-, vaatehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajia ei sotetuottamislain perusteella pidettäisi itsenäisinä palveluntuottajina vaan osana kotipalvelua (s. 6). Tämän vuoksi tukipalvelut merkittäisiin palvelun tuottajien rekisteriin ainoastaan

osana kotipalvelua[1]. Rekisteröitymisvelvollinen olisi näin ollen kotipalvelujen tuottaja eikä tukipalvelujen tuottaja. Tukipalvelujen tuottajalla ei olisi käytännössä mahdollisuutta rekisteröityä.

Tämän hetkisen verotuskäytännön mukaan tukipalvelujen tuottajat on merkitty näiden omasta ilmoituksesta kunnan rekistereihin palveluntarjoajana. Tukipalvelun tuottajan myynnin verottomuuden edellytyksenä ei siten ole ollut rekisteröinti yksityisten palvelun tarjoajien rekisteriin (minne tukipalvelujen tuottajia ei ole rekisteröity), vaan ilmoitus kunnalle.

Jos tukipalvelujen tuottajilta poistetaan ilmoitusmahdollisuus kunnalle[2], tämä aiheuttaa alan toimijoille merkittäviä haasteita ja suuria muutoksia verotuskäytännöissä. Käytännössä tukipalvelun tuottajan myynnin verottomuus ratkeaisi sillä, onko yksittäinen kotipalvelujen tuottaja pyytänyt merkitsemään tukipalvelun tuottajan palvelun tuottajien rekisteriin osana kotipalvelua. Jos tukipalvelujen tarjoaja esimerkiksi myy palvelujaan 10:lle eri kotipalvelujen tuottajalle, vaaditaanko tukipalvelun tuottajaa ratkaisemaan jokaisen myyntinsä arvonlisäverokäsittely sen perusteella, onko ostaja (= kotipalvelun tuottaja) rekisteröinyt tukipalvelun tuottajan osana omaa rekisteröintiään?

Käsityksemme mukaan esityksen mukainen riippuvuus toisen palvelun-tuottajan toiminnasta oman myynnin arvonlisäverokäsittelyn ratkaisemiseksi on tuottajille sietämätön tilanne. Myynnin verottomuuden edellytysten täyttymisen näyttäminen vaikuttaa käytännössä mahdottomalta tilanteelta.

On myös äärimmäisen tärkeää huomioida, että useat tukipalvelujen tuottajista myyvät sekä verollisia että verottomia palveluita. Jälkikäteinen todistustaakka ALV-käsittelyn oikeellisuudesta on tuottajalla, joten ALV-käsittelyn oikeellisuuden helppo todistettavuus on toimijoille elinehto.

Lisäksi, jos jokaisen kotipalvelun tuottajan tulee lisäksi merkitä tukipalvelun tuottaja rekisteriin osana oman palvelunsa tuottamista, aiheuttaa tämä käytännössä yhden toimijan osalta monia päivittämisen kohteena olevia rekisterimerkintöjä. Esimerkiksi tukipalvelun tuottajan nimenmuutostilanteessa rekisteröintimerkintöjä pitäisi muuttaa kaikkien niiden kotipalvelujen tuottajien tiedoissa, jotka ostavat tältä kyseiseltä tukipalvelujen tuottajalta palveluja vs. ainoastaan tukipalvelujen tuottajan omissa tiedoissa.

On syytä huomata, että tällä hetkellä monet kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajista myyvät palvelujaan verottomana myös suoraan loppukäyttäjille. Loppukäyttäjinä ovat ikäihmiset, vammaiset ja sairaat tai henkilöt,

[1] Hallituksen esityksen mukaan rekisteriin merkittäisiin kotipalvelun tukipalvelun tuottajan tuottama palvelu – ei itse tukipalvelujen tuottaja. Tämä on omiaan aiheuttamaan omia tulkintakysymyksiään.

[2] Tällä hetkellä ilmoitus annetaan kunnalle. Ilmoituksenhan voisi antaa tulevaisuudessa myös muulle taholle näin päätettäessä.

joiden toimintakyky on muun syyn vuoksi alentunut sekä lapsiperheet. Jos kotipalvelujen tukipalvelutuottajilta poistetaan mahdollisuus ilmoittaa palvelujentuottamisestaan suoraan kunnalle tai muulle vastaavalle taholle, nämä kotipalvelut tulevat tosiasiassa tulevaisuudessa olemaan verollisia. On myös syytä pohtia, voiko se, ettei kotipalvelujen tukipalvelujen tuottaja voi rekisteröityä/ilmoittaa palveluistaan suoraan kunnalle tai muulle taholle, aiheuttaa markkinahäiriöitä. Toisin sanoen, kotipalvelujen tuottajien omassa intressissä voi olla tuottaa kotipalvelujen tukipalvelut itse, kun itsenäiset kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajat joutuvat kilpailuasetelmallisesti eri asemaan joutuessaan laskuttamaan palvelut arvonlisäverolla. Tämä ei voi olla toivottu lopputulema.

Ratkaisu: Kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajille taattava mahdollisuus rekisteröityä/ilmoitusmenettely palveluistaan

Nähdäksemme olisi äärimmäisen tärkeää saada taattua kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajille nykyisen kunnalle ilmoitusmenettelyn kaltainen menettely tai muu vastaava menettely. Nykyinen järjestelmä on ollut käytännössä hyvin toimiva eikä ole aiheuttanut perusteetonta byrokratiaa.

Vaihtoehtoisesti olisi tärkeää tutkia, voidaanko tukipalvelujen tuottajat rekisteröidä itsenäisesti, mutta kevennetyillä vaatimuksilla. Kevennetyt vaatimukset olisivat perusteltuja, koska alan käytäntöjen mukaisesti valtaosa tukipalvelujen tuottajista on pieniä toimijoita.

Käsityksemme mukaan verotuskäytännön muuttumattomuuden ja alalle vieraan arvonlisäverokustannuksen välttämisen kannalta kotipalvelujen tukipalvelujen verottomuus tulee säilyttää.

AVL 38 a ja b §:t – Varhaiskasvatuksen alihankintapalveluista

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan, että ”Varhaiskasvatuksen harjoittajan alihankintana hankkimat tavarat ja palvelut olisivat arvonlisäverolain yleisten sääntöjen mukaisesti verollisia” (s. 8). On äärimmäisen tärkeää huomata, että nykykäytäntö ei ole tämä niissä tilanteissa, joissa alihankkija täyttää sosiaalihuollon verottomuutta koskevat edellytykset. Esimerkiksi yksityisen päiväkodin ostaessa ateriapalvelut yksityiseltä palveluntarjoajalta, joka täyttää sosiaalihuoltopalvelun verottomuuden edellytykset, ateriapalveluveloitus on tämän hetkisen verotuskäytännön mukaisesti veroton. Näkemyksemme mukaan hallituksen esityksen sisältämä lause antaa täten väärän käsityksen tämän hetkisestä tilanteesta.

Hallituksen esityksen sivulla 4 nykytilan ja ehdotettujen muutosten yleisessä arvioinnissa on sanottu, että ”Varhaiskasvatusta koskevalla hallinnollisella muutoksella ei olisi vaikutusta verottomuuden laajuuteen”.

Jotta tämä alan toimijoille äärimmäisen tärkeä asia pitää paikkansa, tulee nähdäksemme sivulla 8 kirjoitettua, edellisessä kappaleessa avattua lausetta muuttaa. Varhaiskasvatuksen harjoittajan alihankintana hankkimat tavarat ja palvelut voisivat edelleen olla verottomia verottomuuden edellytyksien täyttyessä.

Nykyisen verotuskäytännön säilyvyyden korostaminen on hyvin tärkeää alan toimijoille. On myös syytä huomioida, että jos kaikki varhaiskasvatuksen alihankintapalvelut muuttuisivat nykykäytännöstä poiketen verollisiksi, tällä olisi vaikutusta yksityisten palveluntarjoajien hintoihin (tai toiminnan mahdollistumiseen myytäessä kunnille, kulujen noustessa ja saatujen tuottojen pysyessä stabiilina) ja toimintatapoihin (koska aterioiden valmistus itse tulisi palveluntarjoajille ostopalvelua edullisemmaksi ostopalvelun sisältäessä ALV:n 14 %).

Loppukaneetti

Haluamme korostaa hallituksen esityksen merkittävyyttä sekä kotipalvelujen tukipalvelujen että varhaiskasvatuksen alihankintapalvelujen osalta. Tulemme mielellämme myös avaamaan tässä muistiossa esitettyjä kantoja ja käymään keskusteluja siitä, mitä hallituksen esityksessä esitetty tarkoittaa alan toimijoille. Jos sosiaalihuoltopalvelujen tukipalvelut ja varhaiskasvatuksen alihankintapalvelut tulevat arvonlisäverollisuuden piiriin, maksajina ovat näiden palvelujen käyttäjät eli ikäihmiset, vammaiset ja sairaat tai henkilöt, joiden toimintakyky on muun syyn vuoksi alentunut sekä lapsiperheet.