Vero-osasto

11.10.2022

Valtiovarainvaliokunta
verojaosto

Vastine koskien verojaostolle HE:hen 194/2022 vp annettuja lausuntoja

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa verojaostoon saapuneiden lausuntojen johdosta. Verojaosto on sähköpostissa tarkentanut kysymyksiä, joihin vastinetta erityisesti pyydetään. Tämän johdosta toteamme seuraavaa:

Sähkön arvonlisäveron alennus

1) Eräissä lausunnoissa tuli esille dynaaminen sähköverotus ja kysyntäjoustot (esim. VMKL:n lausunto). Minkälaisia mahdollisuuksia VM:ssä nähdään kysyntäjouston edistämiseen?

Sähkön kysyntäjouston edistäminen dynaamisella sähköverotuksella on tämän esityksen ulkopuolella. Dynaamista sähköveroa on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön älyverkkotyöryhmässä. Älyverkkotyöryhmä ei kannattanut dynaamisen sähköveron käyttöönottoa siihen liittyvien monien ongelmien takia.[1] Älyverkkotyöryhmä piti keskeisenä periaatteena, että kannuste sähkön kysyntäjoustoon tulee markkinoilta. Se katsoi, että suhteellinen sähkövero vahvistaa keinotekoisesti sähkön hintasignaalia, monimutkaistaa asiakkaiden sähkönhankintaa, lisää myyjien ja asiakkaiden hintariskiä ja kustannuksia sekä voi lukita joustoa tietylle markkinapaikalle. Älyverkkotyöryhmä katsoi lisäksi, että malli vaatisi verojärjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista, vaikeuttaisi verokertymän ennakointia ja monimutkaistaisi verotuksen prosesseja. Älyverkkotyöryhmän teettämien selvitysten mukaan malliin liittyy myös useita haasteita esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen, ennustettavuuteen ja monimutkaisuuteen liittyen. Energiaverotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä yhtyi älyverkkotyöryhmän näkemykseen, eikä kannattanut dynaamisen sähköveron käyttöönottoa.

[1] Pahkala, T., Uimonen, H., Väre, V. 2018. Joustava ja asiakaskeskeinen sähköjärjestelmä; Älyverkkotyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 33/2018. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-346-7

Henkilökuljetusten arvonlisäveron alennus

2) Kun henkilökuljetuksia koskevaa alv-muutosta on valmisteltu, missä määrin valmistelussa on ollut tietoa vaikutuksista eri toimijoihin?

Hallitus päätti henkilökuljetuksiin 1.1.–30.4.23 välisenä aikana sovellettavasta nollaverokannasta vuoden 2023 talousarvioehdotuksen yhteydessä 1.9.2022. Vero-osasto valmisteli tämän päätöksen mukaisesti hallituksen esitysluonnoksen, joka lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnoissaan useat toimijat antoivat tietoa uudistuksen vaikutuksista niiden toimintaan. Valtiovarainministerin erityisavustajalle toimitettiin vero-osaston laatima yhteenveto saaduista lausunnoista.

Osa toimijoista kannatti ehdotusta ja katsoi voivansa toteuttaa sen ehdotetussa aikataulussa. Nopeaa eduskuntakäsittelyä pidettiin toimeenpanon mahdollistamiseksi tärkeänä. Erityisesti HSL -kuntayhtymä toi esille ehdotuksesta aiheutuvan kustannusten nousun ja tekniset vaikeudet saattaa ehdotettu toimenpide voimaan esitetyssä aikataulussa. HSL:ään oltiin myös lausunnon saapumisen jälkeen yhteydessä puhelimitse ja sähköpostitse, jolloin muun muassa tulkintaepäselvyyksiä saatiin selvitettyä ja ongelmia tarkennettua. Myös muihin toimijoihin oltiin valmistelussa yhteydessä sähköpostitse ja puhelimitse. Tässä vaiheessa saatiin hyvä kokonaiskuva siitä, millainen käsitys toimijoilla on uudistuksen vaikutuksista niiden toimintaan.

Hallitus päätti tässä tilanteessa antaa esityksen eduskunnalle käsiteltäväksi.

3) Eräät kuultavat ovat tuoneet esille ns. suorat tuet parempana vaihtoehtona henkilökuljetusten alv-vapautukselle. Missä määrin näitä eri vaihtoehtoja on arvioitu valmistelun yhteydessä?

Valtiovarainministerin erityisavustajalle toimitettiin elokuussa pyynnöstä henkilökuljetusten verokannan alentamista koskeva verotuottoarvio, jonka yhteydessä vero-osasto toi myös esille, että suorat tukijärjestelmät ovat yleensä arvonlisäveroalennusta tehokkaampia keinoja, koska ne voidaan kohdistaa tarkemmin haluttuihin kohteisiin.

Vero-osastolla ei ole tietoa siitä, millaisia pohdintoja asiasta on käyty ennen hallituksen päätöstä, jonka pohjalta virkamiesvalmistelu on tehty.

Liikenne- ja viestintäministeriö on vero-osaston pyynnöstä toimittanut seuraavat tiedot jaostokuulemista varten koskien lippujen hintojen alentamiseksi kohdistettavaa määräaikaista suoraa tukea:

”LVM on todennut seuraavaa tuen kohdentamisesta julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostoihin ja kehittämiseen (momentti 31.20.55):

Valtio on tukenut linja-autoliikennettä Covid-19-epidemian aikana myöntämällä lisätukea joukkoliikenteen viranomaisille yhteensä 300,8 milj. euroa. Koronatuen

tavoitteena on ollut välttää joukkoliikenteen palvelutason lasku ja merkittävät korotukset lippujen hintoihin. Liikenne- ja viestintäministeriö ohjasi vuonna 2021 liikenne- ja viestintävirastoa kohdentamaan tukea siihen, että lippujen hinnat eivät nouse koronan takia vuonna 2021 tai hintojen korotukset ovat maltillisia eli korkeintaan indeksikorotuksen suuruisia. Julkisesti järjestetyn joukkoliikenteen palvelutaso on kyetty ylläpitämään, eikä lippujen hintoihin ole tehty merkittäviä muutoksia, vaikka matkustajakysyntä on ollut Covid-19-epidemiaa edeltävää aikaa huomattavasti alhaisempaa.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom myöntää julkisen henkilöliikenteen tuen suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille valtionavustuksina sekä kiintiöi joukkoliikenteen valtionrahoituksen ELY-keskuksille. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustus myönnetään valtioneuvoston asetuksen 509/2018 mukaisesti. ELY-keskusten valtionrahoitus kiintiöidään liikenteen palveluista annetun lain 174 §:n mukaisesti lain 173 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin.

Mikäli julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostoihin ja kehittämiseen myönnettäisiin lisätukea vuonna 2023, tuki voitaisiin ohjata esimerkiksi lippujen hintojen pitämiseen vuoden 2022 tasolla seuraavan lipunmyyntikauden ajan, eli elokuuhun 2023. Useilla joukkoliikenneviranomaisilla on korotuspaineita lippujen hintoihin tilanteessa, jossa matkustajamäärät ovat monin paikoin matalammalla tasolla vuoteen 2019 verrattuna, samaan aikaan, kun järjestämiskustannukset ovat voimakkaassa nousussa. Liikenne- ja viestintäministeriö ei pidä mahdollisen tuen kohdentamista lippujen hintojen määräaikaiseen laskemiseen tarkoituksenmukaisena toimenpiteenä joukkoliikenteen kysynnän tai muutoksista aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kannalta. Lipun hinnan laskeminen esimerkiksi 10 %:lla voi lisätä kysyntää jonkin verran, mutta kysynnän voi ennakoida jälleen laskevan, mikäli hintaa määräajan jälkeen korotettaisiin. Lyhytaikaisten muutosten toteuttaminen lippujen hintoihin todennäköisesti lisäisi joukkoliikenneviranomaisten hallinnollisia kustannuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö huomioi lisäksi, että valtion talousarvion momentti 31.20.55 julkisen henkilöliikenteen palveluiden ostot ja kehittäminen ei sovellu suoriin yritystukiin. Covid-19-epidemian vaikutus linja-autoliikenteen kokonaistarjontaan on ollut merkittävä, erityisesti markkinaehtoiseen kauko- ja tilausliikenteeseen. Joukkoliikennetuella voidaan kohdentaa vaikutukset julkisesti järjestettyyn joukkoliikenteeseen ja siten lisätä tuen vaikuttavuutta joukkoliikenteen kannalta. Toimenpiteen hyödyt eivät kuitenkaan ulottuisi markkinaehtoisesti toimivaan joukkoliikenteeseen. Esimerkiksi linja-autojen ja junien kaukoliikenne toimii pääsääntöisesti markkinaehtoisesti.”

4) Soveltamisalaan liittyvät tarkentavat kysymykset, joita eräissä lausunnoissa tuotiin esille

Hallituksen esityksellä ei muutettaisi henkilökuljetuspalvelun määritelmää nykyisestä. Henkilökuljetuspalvelulla tarkoitettaisiin samaa palvelua kuin voimassaolevassa lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on otettu kantaa joihinkin henkilökuljetuspalvelun käsitteeseen liittyviin kysymyksiin. Kaikkia tulkintakysymyksiä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista ratkaista lainvalmistelussa, vaan niiden osalta toimivalta kuuluu Verohallinnolle. Verovelvollisilla on mahdollisuus pyytää Verohallinnolta maksutonta kirjallista ohjausta ja ennakkoratkaisua siitä, kuinka lakia sovelletaan yksittäistapauksessa. Esityksen yhteydessä lausunnoissa esille nostetut tulkintaongelmat ovat Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan ainakin enimmäkseen sellaisia, jotka ovat nousseet verotuskäytännössä jo nykyisin esille, joten tulkintaepäselvyyksien voidaan arvioida selkeytyvän riittävän nopeassa aikataulussa.

5) Eräät kuultavat toivat henkilökuljetusten osalta esille myös voimaantuloajan myöhentämisen. Olisiko tämä mahdollista ja mitä vaikutuksia sillä olisi?

Henkilökuljetusten verovapauden voimaantuloajankohdan myöhentämiselle ei ole lainsäädännöllistä eikä Verohallinnon käytäntöihin liittyvää estettä. Verohallinnolle ei aiheutuisi tästä enempää voimaan saattamiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia kuin 1.1.2023 voimaantulevassa muutoksessa.

Voimaantulon myöhentyminen ei myöskään vaikuttaisi kuluttajien ostovoiman parantamisen tavoitteeseen. Arvonlisäveron alennuksesta aiheutuva mahdollinen hintojen aleneminen parantaisi kuluttajien ostovoimaa yhtä paljon riippumatta siitä, mille ajankohdalle määräaika asettuisi vuoden 2023 aikana.

Henkilökuljetusten määräaikaisen nollaverokannan voimaantulon vähäinen myöhentäminen ei vaikuttaisi hallituksen esityksessä arvioituun verotuottovaikutukseen. Verotuottovaikutuksessa on arvioitu, että henkilökuljetusten kulutus on normaalisti tasaisesti jakautunut vuoden aikana, mutta verottomuuden määräaikaisuudesta johtuen kulutus painottuisi hieman voimakkaammin verottomuuden voimassaolon ajalle. Verotuottovaikutus kohdistuisi edelleen vuodelle 2023. Ainoastaan, jos määräaikaisuus kohdistuisi vuoden 2023 marraskuulle tai myöhemmälle ajankohdalle, niin osa verotulojen menetyksestä vaikuttaisi myös vuoden 2024 talousarvioon.