

**Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 72 hallituksen esityksen  
johdosta laiksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kun-  
nilta**

Eduskunta on 26 päivänä lokakuuta 1993 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistele-  
vasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen  
esityksen n:o 244.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallinto-  
valiokunta on antanut asiasta lausunnon, joka  
on tämän mietinnön liitteenä.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa vero-  
jaostossa, joka on valmistellut mietinnön valio-  
kuntaa varten, ovat olleet kuultavina budjetti-  
neuvos Raine Vairimaa valtiovarainministeriös-  
tä, neuvotteleva virkamies Arto Luhtala sisä-  
asiainministeriöstä, kehittämispäällikkö Christel  
von Martens Suomen Kuntaliitosta, kunnanjohtaja  
Per Ekström edustaen Kommunala samarbets-  
nämndenä sekä maakuntahallituksen jäsen  
Lars-Åke Wiklöf ja osastopäällikkö Dan E.  
Eriksson Ahvenanmaan maakuntahallituksesta.

Arvonlisäverotukseen siirtymisen eräänä pää-  
tavoitteena on verotuksen neutraalisuuden lisää-  
minen. Arvonlisäveron ulottaminen palveluihin  
ja rakentamiseen aiheuttaisi ilman erityisratkai-  
sua kilpailuhäiriötilanteen julkisyhteisöjen oman  
palvelutuotannon ja ostopalvelujen välillä. Kil-  
pailuneutraalisuusongelma koskisi periaatteessa  
kaikkia niitä yksityisiä palveluja, joita vastaavia  
kunnat ja muut julkisyhteisöt teettävät omalla  
henkilökunnallaan.

Eduskunnan käsiteltävänä olevan arvonlisä-  
veroehdotuksen mukaan kunnilla on oikeus saa-  
da takaisin verotonta toimintaa varten tehtyihin  
hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Kunnilla  
on oikeus palautukseen samoin edellytyksin kuin  
niillä olisi ollut arvonlisäveron vähennysoikeus,  
jos kysymyksessä olisi verollinen toiminta. Käsi-  
teltävänä olevan arvonlisäverolakiehdotuksen  
130 §:n 3 momentin mukaan on tarkoitus periä  
arvonlisäveropalautukset kunnilta takaisin siten  
kuin siitä erikseen säädetään.

Hallitus ehdottaa, että säädettäisiin laki  
arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä  
kunnilta. Käsiteltävänä olevassa lakiehdotukses-

sa ehdotetaan säädettäväksi takaisinperinnän  
perusteista, perimismenettelystä ja perintäviran-  
omaisista. Esityksen mukaan takaisinmaksut ei-  
vät olisi sidoksissa kunnalle palautettavien vero-  
jen määrään. Kunnilta takaisin perittävä summa  
määräytyisi laskennallisesti, ilman sidonnaisuut-  
ta yksittäisen kunnan toimintaan.

Lakiehdotuksen mukaan takaisinperintä suo-  
ritettaisiin kunnan asukasluvun mukaisena  
osuutena palautetuista arvonlisäveroista. Mak-  
suosuudet vahvistaisi verohallitus ja lääninvero-  
virastot perisivät ne kunnilta. Vuosina 1994—  
1996 perittäisiin ehdotuksen mukaan arvonlisä-  
veron palautuksista valtiolle kuitenkin vain 77,5  
prosenttia palautusten määrästä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voi-  
maan samanaikaisesti arvonlisäverolain kanssa.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja  
saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää  
lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväk-  
symistä seuraavin muutoksin.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan  
kunnalta takaisin perittävä määrä rinnastetaan  
valiokunnan saaman selvityksen mukaan kun-  
nalta perittävään veroon, johon sovelletaan ve-  
ron viivästyskorosta ja jäämämaksusta annettua  
lakia. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole  
asianmukaista, että kunnalle maksun viivästymi-  
sestä aiheutuvat seuraamukset ovat kohtuutto-  
man ankarat tapauksissa, joissa suoritus viiväs-  
tyy vain lyhyen ajan. Tämän vuoksi valiokunta  
ehdottaa, että yhdenmukaisesti kannossa mak-  
settavan ennakon suorituksen viivästymisen ai-  
heuttamia seuraamuksia koskevan veron viiväs-  
tyskorosta ja jäämämaksusta annetun lain 7 §:n  
1 momentissa olevan säännöksen kanssa laki-  
ehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin lisätään säännös,  
jonka mukaan kunnalta perittävälle maksuosuu-  
delle ei peritä jäämämaksua, jos se on suoritettu  
eräkuukautta seuraavan kuukauden aikana.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehd-  
otuksen 10 §:n 1 momentin mukaan lain voimaan-

tulovuonna kunnilta takaisin perittävien palautusten määränä pidetään yhteensä 460 miljoonaa markkaa kuukaudessa.

Arvonlisäverouudistuksen valmistelun yhteydessä tehdyt laskelmat uudistuksen vaikutuksista kunnallistalouteen on tehty vuoden 1991 toiminnan ja kustannusten tasossa. Laskelmat perustuivat vuoden 1991 tilinpäätöstietoihin. Nyt on käytettävissä vastaavat tiedot vuodelta 1992. Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen perusteella valiokunta on tarkentanut arvonlisäveronpalautusten kunnilta takaisin perittäväksi määräksi 425 000 000 markkaa kuukaudessa ehdotuksen mukaisen 460 000 000 markkaa kuukaudessa sijaan. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa oleva takaisin perittävien palautusten määrä muutettaisiin 460 miljoonasta markasta 425 miljoonaksi markaksi kuukaudessa.

Valtiovarainministeriöltä saamansa selvityksen perusteella valtiovarainvaliokunta katsoo, että valtion ja Ahvenanmaan maakunnan verotuksellinen kohtelu arvonlisäverolakiehdotuksessa perustuu samoille periaatteille ja että valtiolle ei lakiehdotuksen mukaan myönnetä mitään sellaisia verovapauksia tai muita etuisuuksia,

joihin Ahvenanmaan maakunta ei olisi oikeutettu.

Valtioneuvoston tekemän tätä esitystä koskevan päätöksen mukaan arvonlisäveron palautusten kuntakohtaista kohtaantoa selvittämään perustetaan valtiovarainministeriön työryhmä, jossa ovat edustettuina myös sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Työryhmän selvityksen perusteella harkitaan arvonlisäveron palautusten takaisinperinnän uudistamista viimeistään vuonna 1996 samassa yhteydessä, kun päätetään kuntien valtionosuusjärjestelmän edellyttämästä valtion ja kuntien välisen kustannusjaon tarkistamisesta.

*Valiokunta edellyttää, että valtioneuvoston asiaa koskevassa päätöksessä tarkoitettu toimikunta asetetaan pikaisesti siten, että sen työn perusteella voidaan tarvittava lainsäädäntö saattaa voimaan perusteluissa tarkoitetun aikataulun mukaisesti.*

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

## Laki

### arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 6 §

#### *Eräiden lakien soveltaminen*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kunnalta maksuosuuden suorittamisen laiminlyönnin tai viivästymisen johdosta perittäviä viivästysseuraamuksista on voimassa, mitä veron viivästyskorosta ja jäämämaksusta annettussa laissa (145/76) on säädetty. *Maksuosuudelle ei kuitenkaan peritä jäämämaksua, jos se on suoritettu eräkuukautta seuraavan kuukauden aikana.*

#### 7—9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 10 §

#### *Siirtymäsäännökset*

Lain voimaantulovuonna vahvistetaan 3 §:ssä tarkoitettut maksuosuudet siten, että kunnilta takaisinperittävien palautusten määränä pidetään yhteensä 425 miljoonaa markkaa kuukaudessa. Lain voimaantuloa seuraavana vuonna vahvistetaan maksuosuudet lain voimaantulovuoden arvonlisäveron palautusten kuukausikeskiarvon perusteella.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, jäsenet Heikkinen, Hämäläinen, Kallis, Laaksonen, Luukkainen, Malm, Sasi, Tiuri, Turunen ja Vih-

riälä sekä varajäsenet Apukka, Backman, Lehtosaari, Linnainmaa, Pelttari, Renko, Savela ja Törnqvist.

### Vastalause

Arvonlisäverouudistukseen liittyy erityisesti kuntien osalta vielä lukuisia epäselviä kysymyksiä, joita ei ole pystytty lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä selvittämään. Kunnat olisivat tarvinneet ehdottomasti arvonlisäverolain voimaantulon lykkäämistä vuodella eteenpäin.

Kunnilla on erittäin suuria vaikeuksia sopeuttaa oma budjetointi- ja kirjanpitojärjestelmänsä sekä atk-sovelluksensa arvonlisäverojärjestelmään jo 1.6.1994 lähtien. Ehdotettu arvonlisäveron palautusten takaisinperintäjärjestelmä on myös keskeneräinen, eikä sen kuntakohtaisista vaikutuksista ole riittävää tietoa. Tämän vuoksi jatkoselvittely tältä osin on ehdottoman välttämätöntä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa.

Arvonlisäverojärjestelmään siirtyminen ja hyvitys-palautusjärjestelmän hyväksyminen esitetyn 77,5 %:n tasoisena merkitsee kuntien rahoitusaseman heikkenemistä 1,7 miljardilla markalla, ja hankintojen piilevän liikevaihtoveron poistumisen jälkeen välitön vaikutus rahoitusasemaan on noin 500 miljoonaa markkaa.

Valtion leikatessa muutoinkin kuntien valtionosuuksia useilla miljardeilla on 500 miljoonan markan lisärasitus arvonlisäveron seurauksena kunnille kohtuuton. Tämän vuoksi hyvityksen tulisi kompensoida täysimääräisesti arvonlisäverosta aiheutuvat lisärasitukset. Tällä perusteella esitämmekin hyvityksen palautusprosentin laskemista 65 %:iin.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hyväksyttäisiin valtiokunnan mietinnön mukaisesti lukuun ottamatta 10 §:ää, jonka ehdotamme hyväksyttäväksi näin kuuluvana:*

#### 10 §

##### *Siirtymäsäännökset*

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Vuosina 1994—1996 kuntien arvonlisäveron palautuksista peritään takaisin valtiolle vain 65 prosenttia palautusten määrästä.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 1993

Jouni Backman  
Hannele Luukkainen

Tuulikki Hämäläinen  
Asko Apukka

Kerttu Törnqvist  
Timo Laaksonen

EDUSKUNNAN  
HALLINTOVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 4

*Valtiovarainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä loka-kuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 244 arvonnalisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina finanssineuvos Marja Tuovinen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Arto Luhtala sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Aino-Inkeri Hansson sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Matti Väisänen opetusministeriöstä, kamreeri Sirpa Ranta Uudenmaan lääninverovirastosta, kehittämisspäälikkö Christel von Martens Suomen Kuntaliitosta, kunnanjohtaja Marketta Kokkonen Vihdin kunnasta ja hallintopäälikkö Ilkka Kauppinen Helsingin yliopistollisesta keskussairaalarasta.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuntien, kuntayhtymien ja Ahvenanmaan maakunnan saamien arvonnalisäveron palautusten takaisinperinnästä valtiolle. Ehdotetun arvonnalisäverolain nojalla kunnilla ja kuntayhteisöillä olisi oikeus saada takaisin verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvät arvonnalisäverot. Nämä palautukset kuntien olisi yhteisesti suoritettava valtiolle takaisin.

Lakiehdotuksen mukaan takaisinperintä suoritettaisiin kunnan asukasluvun mukaisena osuutena palautetuista arvonnalisäveroista. Maksusuudet vahvistaisi verohallitus ja lääninverovirastot perisivät ne kunnilta. Vuosina 1994—1996 perittäisiin arvonnalisäveron palautuksista valtiolle kuitenkin vain 77,5 prosenttia palautusten määrästä. Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

**Valiokunnan kannanotot**

Valiokunta toteaa, että arvonnalisäverotukseen siirtymisen eräänä päätavoitteena on verotuksen neutraalisuuden lisääminen. Arvonnalisäveron ulottaminen palveluihin ja rakentamiseen aiheuttaisi ilman erityisratkaisua kilpailuhäiriötilanteen julkisyhteisöjen oman palvelutuotannon ja ostopalvelujen välillä. Julkisyhteisön olisi verotuksellisesti edullisempaa tuottaa itse tiettyjä palveluja kuin ostaa ne yritykseltä verolliseen hintaan. Kilpailuneutraalisuusongelma koskisi periaatteessa kaikkia niitä yksityisiä palveluja, joita vastaavia kunnat ja muut julkisyhteisöt teettävat omalla henkilökunnallaan. Veroetu olisi yleensä sitä suurempi, mitä enemmän palvelun tuottamiseen sisältyy henkilötyötä. Kilpailuherkkiä toimintoja ovat muun muassa rakentaminen, kuljetustoiminta, atk-palvelut ja siivous.

Kilpailuneutraalisuusongelman ratkaisemiseksi on hallituksen esityksessä arvonnalisäverolaiksi (HE 88) ehdotettu, että kunnalla olisi oikeus saada takaisin verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvät arvonnalisäverot. Kunnalla olisi oikeus palautukseen samoin edellytyskin kuin sillä olisi ollut arvonnalisäveron vähennysoikeus, jos kysymyksessä olisi verollinen toiminta. Oikeutta palautukseen ei kuitenkaan olisi esimerkiksi henkilöstöruokalatoimintaan tai edustuskäyttöön liittyvistä hankinnoista eikä henkilökuljetustoiminnan harjoittajille myönnetystä tuesta.

Valiokunta toteaa, että tässä yhteydessä ei ole kysymys itse arvonnalisäverouudistuksesta, vaan arvonnalisäveron takaisinperinnän perusteista, perimismenettelystä ja perintäviranomaisista.

Arvonnalisäverotukseen siirtymisestä kunnille aiheutuvan kustannustason nousun kompensoimiseksi ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan vuosina 1994—1996 arvonnalisäveron palautuksesta peritään takaisin valtiolle vain 77,5 prosenttia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voi-

maan samanaikaisesti arvonlisäverolain kanssa. Valtion vuoden 1994 talousarvioesityksessä on arvonlisäverolain voimaantulopäiväksi esitetty 1 päivä kesäkuuta 1994. Lakiehdotuksen voimaantulovuonna ja — mikäli laki tulee voimaan kesken vuotta — voimaantulovuotta seuraavana vuonna ei ole olemassa arvonlisäveron palautusten vuotuista määrää, jonka perusteella kuntien maksuosuudet vahvistettaisiin. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että palautusten määrä vahvistetaan laskennallisesti 460 miljoonaksi markaksi lain voimaantulovuoden kuukausille.

Valiokunta toteaa, että arvonlisäverouudistuksen valmistelun yhteydessä laskelmat uudistuksen vaikutuksista kunnallistalouteen perustuvat kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstietoihin vuoden 1991 toiminnan tasosta ja kustannuksista. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että kunnilta takaisin perittävien palautusten määränä voidaan lain voimaantulovuonna pitää enintään 425 miljoonaa markkaa kuukaudessa. Mainittu summa perustuu kuntien tilinpäätöstietoihin vuodelta 1992. Kuntayhtymien tilinpäätöksistä ei ole ollut tässäkin laskelmassa käytettävissä yhteenvetotietoja, minkä vuoksi kunnilta takaisin perittävien arvonlisäveronpalautusten määrä tulisi arvioida lopullisesti näiden tietojen valmistuttua. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että voimaantulovuoden takaisin perittävien palautusten määrä tarkistetaan välittömästi voimaantulovuoden jälkeen vastaamaan voimaantulovuonna toteutuneen arvonlisäveron palautusten määrää.

Koska kunnilta valtiolle takaisin perittävä arvonlisäveron määrä ehdotetaan määräytyväksi laskennallisesti ilman sidonnaisuutta yksittäisen kunnan toimintaan, valiokunta katsoo, että

takaisin perittävän arvonlisäveron kuntakohtainen kohdentuminen erityyppisiin kuntiin on selvitettävä ja kohdentumista on edelleen seurattava. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi asettamalla työryhmä, jossa myös Suomen Kuntaliitto olisi edustettuna. Valiokunta ehdottaa, että valtiovarainvaliokunta ottaa asiaa koskevan lausuman mietintönsä.

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta esittää lausuntonaan kunnioittaen,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi että 10 § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

#### 10 §

#### *Siirtymäsäännökset*

Lain voimaantulovuonna vahvistetaan 3 §:ssä tarkoitetut maksuosuudet siten, että kunnilta takaisinperittävien palautusten määränä pidetään yhteensä 425 miljoonaa markkaa kuukaudessa. Lain voimaantuloa seuraavana vuonna vahvistetaan maksuosuudet lain voimaantulovuoden arvonlisäveron palautusten kuukausikeskiarvon perusteella.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lisäksi valiokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan muutoinkin ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho,

---

Enestam, Järvilahti, Korva, Laakkonen, Metsämäki, Pulliainen, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki sekä varajäsenet Rask ja Röntynen.

