

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Lakiehdotuksen mukaan takaisinperintä suoritettaisiin kunnan asukasluvun mukaisena

osuutena palautetuista arvonlisäveroista. Maksuusuudet vahvistaisi verohallitus ja lääninverovirastot perisivät ne kunnilta. Vuosina 1994—1996 perittäisiin arvonlisäveron palautuksista valtiolle kuitenkin vain 77,5 prosenttia palautusten määrästä. Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti arvonlisäverolain kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Arvonlisäverotukseen siirtymisen eräänä pää tavoitteena on verotuksen neutraalisuuden lisääminen. Arvonlisäveron 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 teettävät omalla henkilökunnallaan. Veroetu olisi yleensä sitä suurempi mitä enemmän palvelun tuottamiseen sisältyy henkilötyötä. Kilpailuherkkiä toimintoja olisivat mm. rakentaminen, kuljetustoiminta, atk-palvelut ja siivous.

Kilpailuneutraalisuusongelman ratkaisemiseksi on hallituksen esityksessä arvonlisäverolaksi (HE 88/93) ehdotettu, että kunnalla olisi oikeus saada takaisin verotonta toimintaa var-

ten tehtyihin hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Kunnalla olisi oikeus palautukseen samoin edellytyksin kuin sillä olisi ollut arvonlisäveron vähennysoikeus, jos kysymyksessä olisi verollinen toiminta. Oikeutta palautukseen ei kuitenkaan olisi esimerkiksi henkilöstöruokalatoimintaan tai edustuskäyttöön liittyvistä hankinnoista eikä henkilökuljetustoiminnan harjoittajille myönnetystä tuesta. Valtion virastojen ja laitosten hankintojen osalta kilpailuneutraalisuus on toteutettu valtion vuoden 1994 talousarvioesityksessä siten, että arvonlisäverot valtion hankinnoista suoritetaan erilliseltä momentilta.

Säännökset arvonlisäveron palautuksesta ovat arvonlisäverolakiehdotuksen 130 §:n 1 ja 2 momentissa. Arvonlisäverolakiehdotuksen 8 §:n mukaan laissa tarkoitetaan kunnalla myös kuntayhtymää ja Ahvenanmaan maakuntaa.

Arvonlisäverolakiehdotuksen 130 §:n 3 momentin mukaan peritään arvonlisäveronpalautukset kunnilta takaisin siten kuin siitä erikseen säädetään. Nyt ehdotettavassa laissa arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kun-

nilta säädettäisiin takaisinperinnän perusteista, perimismenettelystä ja perintäviranomaisista.

Arvonlisäveron palautuksen saajina olisivat sekä kunnat että kuntayhtymät samoin kuin Ahvenanmaan maakunta. Jotta takaisinperintäjärjestelmä olisi hallinnollisesti yksinkertainen tulisi takaisinperintä kohdistaa vain kuntiin. Takaisinperittävän määrän osittaminen myös kuntayhtymille esimerkiksi jäsenkuntasuusien tai laskennallisen väestöpohjan mukaan mutkistaisi olennaisesti takaisinperintää. Lisäksi valtion ja kuntasektorin väliset rahavirrat kulkevat nykyisen valtionosuusjärjestelmän voimaan tulon jälkeen pääsääntöisesti valtion ja kuntien välillä. Myöskään Ahvenanmaan maakunnalta ei palautuksia perittäisi takaisin, vaan ainoastaan Ahvenanmaan kunnilta.

Jotta tavoiteltu kilpailuneutraalisuus yksittäisen kunnan tasolla toteutuisi, eivät takaisinmaksut saisi olla sidoksissa kunnalle palautettavien verojen määrään. Kunnilta takaisinperittävän summan tulisi määräytyä laskennallisesti, ilman sidonnaisuutta yksittäisen kunnan toimintaan. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kunnalta takaisinperittävä arvonlisäveron palautuksen määrä vahvistetaan vuosittain kunnan asukasluvun perusteella määräytyvänä osuutena palautusten koko määrästä. Kunnan maksuosuus ehdotetaan kannettavaksi kahtenatoista kuukausieränä. Maksuosuudet vahvistaisi verohallitus ja perinnästä huolehtisivat lääninverovirastot.

Kuntien maksuosuuksia ei porrastettaisi kuntien palvelurakenteen eikä muunkaan arvonlisäverollisten palvelujen käyttöä osoittavan tekijän perusteella. Arvonlisäverollisten palvelujen yleisyydestä eri kuntatyypeissä ei ole olemassa riittävästi tietoa, jotta arvonlisäveron palautusten kohdentumisen voisi porrastaa esimerkiksi kantokykyluokittain.

Arvonlisäverotukseen siirtymisestä kunnille aiheutuvan kustannustason nousun kompensoimiseksi ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan vuosina 1994—1996 arvonlisäveron palautuksista peritään takaisin valtiolle vain 77,5 prosenttia.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Kuntien ja kuntainliittojen tavaroiden, palveluiden ja investointihyödykkeiden hankinnat ilman liikevaihtoveroa olivat vuoden 1991 ti-

linpääöstietojen mukaan 42,7 miljardia markkaa. Arvonlisäveron arvioidaan kohdistuvan yli 80 prosenttiin hankinnoista, joten vuositasolla hankintoihin sisältyisi arvonlisäveroa noin 7,5 miljardia markkaa. Tästä määrästä noin 5,6 miljardia markkaa kohdistuu arvonlisäverotuksen ulkopuolella oleviin toimintoihin ja noin 1,8 miljardia markkaa verollisiin toimintoihin.

Arvonlisäverottomaan toimintaan liittyvät veronpalautukset, noin 5,6 miljardia markkaa, perittäisiin kuntasektorilta takaisin valtiolle. Kuntien kustannusrasituksen väliaikaiseksi kompensoimiseksi ehdotetaan kuitenkin, että vuosina 1994—96 vain 77,5 prosenttia arvonlisäveron palautuksista peritään takaisin.

3. Asian valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 21.10.1992 työryhmän selvittämään, miten arvonlisäverotukseen siirryttäessä kuntien itselleen tuottamien palveluiden ja vastaavien ostettujen palveluiden verotusneutraliteetti on toteutettavissa liikevaihtoveropohjan laajentamistyöryhmän (KM 1992:6) ehdotusten pohjalta. Kunnat ja arvonlisäverotus -työryhmä sai muistionsa (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1993:5) valmiiksi 26.2.1993. Muistiosta pyydettiin sisäasiainministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä kuntien keskusjärjestöjen lausunnot. Esitys on valmisteltu työryhmän ehdotuksen pohjalta virkatyönä valtiovarainministeriössä.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Eduskunnalle annetussa esityksessä arvonlisäverolaiksi (HE 88/93) on lakiehdotuksen 235 §:ssä säännös, jonka mukaan arvonlisäverolain 130 §:ää kuntien arvonlisäveron palautuksista sovelletaan niihin tavaroihin ja palveluihin, jotka on hankittu arvonlisäverolain ja palautusten takaisinperinnästä kunnilta annettavan lain tultua voimaan. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 1994 on esitetty sekä arvonlisäverolain että kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä annettavan lain tulevan voimaan 1.6.1994 lukien.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Lain tarkoitus.* Hallituksen esityksessä arvonlisäverolaiksi ehdotetaan, että kunnalla, kuntayhtymällä ja Ahvenanmaan maakunnalla olisi oikeus saada takaisin verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Arvonlisäverolakiehdotuksen 130 §:n 3 momentin mukaan nämä palautukset perittään kunnilta takaisin siten kuin siitä erikseen säädetään. Nyt ehdotettava laki koskisi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnän perusteita ja takaisinperimismenettelyä.

2 §. *Takaisinperittävä määrä.* Ehdotuksen mukaan kuntien olisi yhteisesti suoritettava valtiolle takaisin saamansa arvonlisäveron palautukset. Takaisin perittävä määrä olisi sama kuin edelliseltä kalenterivuodelta kunnille, kuntayhtymille ja Ahvenanmaan maakunnalle palautettujen arvonlisäverojen määrä. Määrä vahvistettaisiin lääninverovirastojen verotilitysten perusteella, joten esimerkiksi valitusteitse tapahtuvat muutokset palautusmääriin otetaan huomioon vasta jälkikäteen.

Kuntien keskinäinen vastuu takaisinperittävistä määrätstä ehdotetaan jaettavaksi asukasluvun perusteella. Asukaslukuna käytettäisiin takaisinperintävuotta edellisen kalenterivuoden ensimmäisen päivän asukaslukua. Takaisinperittävä määrä ei siten olisi mitenkään riippuvainen ao. kunnan tosiasiallisesti saamien arvonlisäveron palautusten määrästä.

3 §. *Maksuosuuksien vahvistaminen.* Säännösehdoituksen mukaan arvonlisäveron palautusten takaisinperintä tapahtuisi kalenterivuoden aikana kahtenatoista kuukausieränä. Edellisenä kalenterivuonna maksettujen palautusten määrän selvittämiseksi sekä maksuunpanotoimien viiveen johdosta voidaan vasta huhtikuussa perittävät erät vahvistaa lopullisen suuruusina. Tammi-maaliskuun erät joudutaan perimään arviomääräisinä, mutta poikkeamat lopullisesti perittävään määrään jäänevät vähäisiksi. Nämä maksuerät arvioidaan tiedossa olevien edellisen vuoden palautusten perusteella ja niiden tarkistettu määrä otetaan huomioon huhtikuun maksuerän yhteydessä.

4 §. *Viranomaiset.* Verohallitus vahvistaisi yksittäisten kuntien maksuosuuksien suuruudet. Vahvistaminen olisi laskennallinen toimenpide, joka perustuisi arvonlisäverotus- ja väestökirjanpitolietoihin. Käytännön perimistoimet

hoidettaisiin siinä lääninverovirastossa, joka on myös arvonlisäveron palautukset maksava viranomais.

5 §. *Perintä.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on suoritettava maksuosuutensa viimeistään sen määräytymiskuukautta toiseksi seuraavan kuukauden aikana. Maksuaika on asetettu siten, että kunta voi ennen suorituspäivää saada ao. kuukauden arvonlisäveron palautuksen. Palautusta kunta hakee kuukausittaisen arvonlisäveroilmoituksen yhteydessä. Ilmoitus on tehtävänä viimeistään verokuukautta toiseksi seuraavan kuukauden 25 päivänä.

Pykälän 2 ja 3 momentissa on säännökset maksuosuuden kuittauksesta tapauksissa, joissa kunta ei ole suorittanut maksuosuuttaan määräajassa.

6 §. *Eräiden lakien soveltaminen.* Kunnan maksuosuuden kannossa, perinnässä ja palauttamisessa noudatetaan soveltuvin osin veronkantolaissa säädettyjä menettelyjä. Maksuosuuden suorittamisen laiminlyönnin seuraamuksista noudatettaisiin vastaavasti, mitä veron viivästyskorosta ja jäämämaksusta on säädetty.

7 §. *Muutoksenhaku.* Takaisinperittävän määrän kuntakohtainen vahvistaminen on laskennallinen toimenpide, johon ei liity viranomaisharkintaa. Kunnan asukaslukua tai arvonlisäveron palautusten määriä koskevien virheiden tai muiden erehdysten korjaamiseksi ehdotetaan lakiin säännös oikaisumenettelystä. Oikaisuvaatimus tulee esittää verohallitukselle. Verohallituksen oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä saadaan valittaa noudattaen yleisiä säännöksiä muutoksenhausta hallintoasioissa.

Lääninveroviraston tekemään kunnan maksuosuuden kantoa, perintää ja palauttamista koskevaan päätökseen saadaan hakea oikaisua lääninverovirastolta ja oikaisupäätökseen muutosta asianomaiselta lääninoikeudelta.

8 §. *Tarkemmat säännökset.* Ehdotetun lain täytäntöönpano saattaa edellyttää asetustasoisia säännöksiä esimerkiksi kunnilta takaisinperittävän määrän vahvistamisperusteiden ja viranomaismenettelyn osalta.

9 §. *Voimaantulo.* Lakiehdotuksen 9 §:ään on otettu tavanomainen voimaantulosäännös.

10 §. *Siirtymäsäännökset.* 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 ehdotetaan, että palautusten määrä vahvistetaan laskennallisesti 460 miljoonaksi markaksi lain voimaantulovuoden kuukausille. Tämä vastaa vuoden 1991 kuntien tilinpäätösten pohjalta arvioitua kuntien yhden kuukauden hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron palautusten määrää.

Arvonlisäverotukseen siirtymisestä aiheutuvan kuntien kustannusrasituksen nousun kompensoimiseksi ehdotetaan, että vuosina 1994—1996 arvonlisäveron palautuksista perittäisiin takaisin valtiolle vain 77,5 prosenttia palautusten määrästä.

2. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti arvonlisäverolain kanssa. Arvonlisäverolakiehdotuksen 235 §:n mukaan kuntien oikeus arvonlisäveron palautukseen alkaa vasta takaisinperintää koskevan lain tulua voimaan.

Valtion vuoden 1994 talousarvioesityksessä on arvonlisäverolain voimaantulopäiväksi esitetty 1 päivä kesäkuuta 1994.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Arvonlisäverolain (/) 130 §:ssä tarkoitetut kuntien, kuntayhtymien ja Ahvenanmaan maakunnan arvonlisäverojen palautukset peritään kunnilta takaisin valtiolle sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Takaisinperittävä määrä

Kunnalta takaisinperittävä määrä vahvistetaan vuosittain kunnan edellisen kalenterivuoden ensimmäisen päivän asukasluvun perusteella määräytyvänä osuutena samalta kalenterivuodelta arvonlisäverolain 130 §:n nojalla palautettujen arvonlisäverojen yhteismäärästä. Arvonlisäveron palautusten määrän tarkistukset muutoksenhaun, maksuunpanon tai oikaisun johdosta otetaan huomioon sinä kalenterivuonna, jona päätös on tehty.

3 §

Maksuosuuksien vahvistaminen

Kuntien maksuosuuksina kannetaan kuu-

kausittain yksi kahdestoistaosa edellisen kalenterivuoden aikana palautettujen arvonlisäverojen määrästä. Tammi-maaliskuun maksuosuudet määrätään arvion perusteella ja huhtijoulukuun maksuosuudet toteutuneen arvonlisäveron palautusten määrän perusteella. Huhtikuun maksuerän yhteydessä otetaan huomioon alkuvuoden maksuerien tarkistukset.

4 §

Viranomaiset

Kunnan maksuosuuden suuruuden vahvistaa verohallitus. Maksuosuuden perimisestä kunnalta huolehtivat asianomaiset lääninverovirastot.

5 §

Perintä

Kunnan on suoritettava maksuosuutensa sen määräytymiskaudelta toiseksi seuraavan kuukauden aikana. Jos kuukauden viimeinen päivä on pyhäpäivä tai arkilauantai, kantoaika päättyy sitä edeltävänä viimeisenä arkipäivänä.

Jos kunta ei suorita maksuosuuttaan määrä-

aikana, se peritään ensisijaisesti veronkuittauksin noudattaen mitä veronkantolain (611/78) 2 luvussa säädetään.

Yli kaksi kuukautta maksamatta ollut maksuosuus voidaan vähentää kunnalle veronkantolain 2 a ja 3 lukujen sekä kiinteistöverolain (654/92) 6 luvun mukaan maksettavista tilityksistä.

6 §

Eräiden lakien soveltaminen

Ellei tässä laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, menetellään kunnan maksuosuuden kannossa, perinnässä ja palauttamisessa siten kuin veronkantolaissa tai sen nojalla on säädetty.

Kunnalta maksuosuuden suorittamisen laiminlyönnin tai viivästymisen johdosta perittävistä viivästysseuraamuksista on voimassa, mitä veron viivästyskorosta ja jäämämaksusta annetussa laissa (145/76) on säädetty.

7 §

Muutoksenhaku

Jos kunta ei tyydy maksuosuutensa vahvistamista koskevaan päätökseen, on sen tehtävä oikaisuvaatimus verohallitukselle viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun ensimmäinen päätöksen mukainen maksuosuus on ollut suoritettava. Verohallituksen oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä saadaan valittaa siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty.

Lääninveroviraston on oikaistava tekemänsä kunnan maksuosuuden kantoa, perintää tai palauttamista koskeva virheellinen päätös tai

toimenpide. Oikaisuvaatimus on tehtävä vuoden kuluessa sen vuoden päättymisestä, jonka aikana virhe on tehty.

Lääninveroviraston oikaisuasiassa antamaan päätökseen saadaan hakea muutosta asianomaiselta lääninoikeudelta noudattaen mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty.

8 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetuksella.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

10 §

Siirtymäsäännökset

Lain voimaantulovuonna vahvistetaan 3 §:ssä tarkoitetut maksuosuudet siten, että kunnilta takaisinperittävien palautusten määränä pidetään yhteensä 460 miljoonaa markkaa kuukaudessa. Lain voimaantuloa seuraavana vuonna vahvistetaan maksuosuudet lain voimaantulovuoden arvonlisäveron palautusten kuukausikeskiarvon perusteella.

Vuosina 1994—1996 kuntien arvonlisäveron palautuksista peritään takaisin valtiolle vain 77,5 prosenttia palautusten määrästä.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri Mauri Pekkarinen

