

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2003 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (alennetut arvonlisäverokannat)

Valtioneuvoston selvitys komission kertomuksesta alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeiluluonteisesti tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (alennetut arvonlisäverokannat) (U 29/2003 vp) suureen valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi ja samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Suuri valiokunta on 11 päivänä heinäkuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten valtioneuvoston selvityksen komission kertomuksesta alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta kokeiluluonteisesti tiettyihin erityisen työvoimavaltaisiin palveluihin (E 34/2003 vp).

Valiokunta on käsitellyt asiat yhdessä ja antaa niistä yhteisen lausunnon.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Leila Himanka, Verohallitus
- tutkimusjohtaja Juha Honkatukia ja erikoistutkija Timo Rauhanen, VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- varatoimitusjohtaja Pauli K Mattila, Keskuskauppakamari
- ekonomi Jussi Heiskala, Rakennusteollisuus RT ry
- ekonomisti Helena Pentti, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- päälakimies Anna Lundén, Suomen Yrittäjät ry
- osastopäällikkö Risto Lähdevuori, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- lakiasiaintoimittaja Vesa Korpela, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Kalervo Haverinen, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- elinkeinopoliittinen asiamies Helena Pollari, Palvelutyönantajat
- asiamies Veli-Matti Aittoniemi, Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR ry
- toimitusjohtaja Matti Pulkki, Sokos Hotels Sokotel Oy

- toimitusjohtaja Håkan Gabrielsson, Viestinnän keskusliitto
- toiminnanjohtaja Petri Kaukiainen, Suomen Partiolaiset.

Kirjallisen lausunnon on toimittanut Palkansaajalehdet PALE ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA SELVITYS

Valtioneuvoston kirjelmä U 29/2003 vp

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 23 päivänä heinäkuuta 2003 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta alennettujen arvonlisäverokantojen osalta; KOM(2003) 397. Ehdotuksen tarkoituksena on järjkeistää ja yksinkertaistaa alennettuja verokantoja koskevia sääntöjä. Ehdotus perustellun muodostaa samalla alennettujen verokantojen soveltamisalaa koskevan kertomuksen, joka komission on voimassa olevan direktiivin mukaisesti annettava kahden vuoden välein.

Hallituksen kanta

Hallitus kannattaa alennettuja verokantoja koskevien sääntöjen järjkeistämistä ja yksinkertaistamista komission ehdotuksessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Hallitus suhtautuu komission tavoin periaatteissa varauksellisesti alennettujen verokantojen soveltamisalan laajentamiseen. Alennetut verokannat eivät yleensä ole tehokkaita välineitä tiettyjen yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä suhteessa suorat tukijärjestelmät ovat usein tehokkaampia, koska ne voidaan kohdentaa tarkemmin haluttuihin kohteisiin. Lisäksi alennettujen verokantojen laaja soveltaminen vaarantaa verotuksen neutraalisuutta, haittaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja on vastoin verotuksen harmonisointitavoitetta. Niiden käyttöalan laajentaminen vähentää verotuloja, joita tarvitaan muiden verojen, erityisesti työhön kohdistuvien verojen, alentamiseen.

On kuitenkin selvää, että alennettuja verokantoja tarvitaan jatkossakin tietyillä rajoitetuilla alueilla. Siltä osin kuin ne ovat perusteltuja, hallitus kannattaa komission ehdotusta, että kaikil-

la jäsenvaltioilla olisi yhtäläiset oikeudet alennetun verokannan käyttöön.

Nykyistä tilannetta, jossa osa jäsenvaltioista voi siirtymäsäännösten perusteella soveltaa alennettua verokantaa tiettyihin hyödykkeisiin ja osa ei, ei voida pitää hyväksyttävänä, kun siirtymäkaudeksi tarkoitettu järjestelystä on käytännössä muodostunut pysyvä.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus toimii EU:n säännösten muuttamiseksi siten, että ravintoloiden ja henkilöstöruokailun ruokatarjoilun verokanta voidaan alentaa elintarvikkeiden tasolle. Tämän mukaisesti hallitus kannattaa komission ehdotusta, erityisesti siltä osin kuin siinä esitetään alennetun verokannan ulottamista ravintolapalveluihin.

Komissio ehdottaa supistaa nollaverokannan soveltamisala H liitteessä mainittuihin tuotteisiin merkitsisi luopumista yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyön nollaverollisuudesta. Ehdotus on tältä osin ongelmallinen, erityisesti jos muut jäsenvaltiot saavat säilyttää nollaverokannan joltain osin muihin kuin H liitteessä mainittuihin hyödykkeisiin tai saavat sisällytettyä liitteeseen uusia tavara- tai palveluryhmiä. Hallitus katsoo, ettei ole tarpeellista muuttaa Suomen nykykäytäntöä koskien yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien painotyön arvonlisäverokantaa.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotusta tulee tarkastella kokonaisuutena, joka osin laajentaa ja osin supistaa mahdollisuuksia alennetun verokannan soveltamiseen. Ehdotus on vaikea monelle jäsenvaltiolle, ja yksimieliseen ratkaisuun pääseminen tulee edellyttämään kaikilta kompromissihalukkuutta hyväksyttävän lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Valtioneuvoston selvitys E 34/2003 vp

Komission kertomuksessa esitetään työvaltaisten palvelujen arvonlisäverokannan alentamista koskevasta kokeilusta saadut tulokset. Komission mukaan arvonlisäverokannan alentamisesta johtuvia myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen

tai harmaan talouden vähenemistä ei ollut todettavissa selvästi.

Hallituksen kanta

Kertomukseen ei liity ehdotuksia, jotka edellyttäisivät kannanmuodostusta tässä vaiheessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta kannattaa komission pyrkimystä yksinkertaistaa ja järkeistää alennettujen arvonlisäverokantojen nykyistä rakennetta. Valiokunta pitää perusteltuna ehdotetunkaltaista sääntelyä, jossa luovuttaisiin yksittäisiä jäsenvaltioita koskevista lukuisista erityispoikkeuksista ja siirryttäisiin yhtenäiseen, kaikkia jäsenvaltioita samoin perustein sitovaan säännöstöön. Ehdotettu menettely on avoin, ja se saattaa eri jäsenvaltiot tasavertaiseen asemaan keskenään. Valiokunta pitää perusteltuna myös sitä, että ehdotus jättää jäsenvaltioille edelleen oikeuden valita, miltä osin ne haluavat soveltaa alennettuja arvonlisäverokantoja sisäisessä lainsäädännössään. Myös verokannat on jätetty direktiivin sallimissa rajoissa aiheellisesti kansalliseen päätösvaltaan.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että komission ehdotus johtaa lainsäädäntötoimiin ja että direktiiviehdotukseen sisältyvä, alennettuja arvonlisäverokantoja koskeva H-liite saadaan aikaan. Valiokunta on ottanut jäljempänä tarkemmin kantaa H-liitteeseen.

Komission työvaltaisia palvelualoja koskeva kokeilu

Arvonlisäverokannan alentamista koskevaa kokeilua sääntelevässä direktiivissä (1999/85/EY) edellytettiin, että verokannan alentamisesta aiheutuvan hinnanalennuksen ja kysynnän kasvun välillä on kiinteä yhteys. Koska tällaista suoraa yhteyttä ei ole, sen syntyminen edellyttää moninaisen vaikutusketjun toteutumista: Arvonlisäveron alennuksen olisi ensinnäkin alennettava palvelun kuluttajahintaa. Hinnanalennuksen tulisi olla riittävän suuri, jotta se lisäisi palvelun

kysyntää. Kysynnän lisäyksen olisi puolestaan lisättävä tuotannon kasvua, ja tästä olisi seurattava uusien työntekijöiden palkkaaminen eikä esimerkiksi tuottavuuden tai ylitöiden kasvu. Yhteys katkeaa myös silloin, kun myyjä käyttää veronalennuksen oman voittonsa lisäämiseen.

Komission johtopäätökset aluksi kolmivuotiseksi tarkoitettusta ja sittemmin nelivuotiseksi jatketusta kokeilusta ovat varsin jyrkät: Yksikään kokeiluun osallistuneista yhdeksästä maasta ei voinut komission mukaan osoittaa uskottavasti, että verokannan alennuksella olisi ollut myönteinen vaikutus työpaikkojen synnyttäjänä tai tehokkuuden lisääjänä. Verokantojen alennus ei välittynyt juuri lainkaan hintoihin, ja todetut hinnanmuutoksetkin olivat tilapäisiä. Komission päätelmä on se, ettei verokantojen alentamisella voida vaikuttaa merkittävästi kysyntään. Lisäksi arvonlisäverokannan alentaminen on työvoimakustannuksiin suoraan kohdistuviin toimenpiteisiin verrattuna huomattavasti kalliimpi keino luoda uusia työpaikkoja. Komission mukaan samansuuruisin vaikutuksin talousarvioon työvoimakustannusten alentamisella luodaan 52 prosenttia enemmän työpaikkoja kuin hintoihin täysimääräisesti siirretyillä arvonlisäverokannan alennuksilla.

Komission johtopäätökset kokeilusta harmaan talouden torjumiseksi olivat nekin varsin tiukat: Arvonlisäverokannan alentaminen ei kannustanut laittomasti perustettuja ja kokonaan virallisen talouden ulkopuolella toimivia yrityksiä irrottautumaan harmaasta taloudesta. Tämä johtui komission päätelmien mukaan siitä, että arvonlisävero ei ole tärkein syy yritysten hakeutumiselle harmaan talouden piiriin vaan

halu jättää verot ja pakolliset sosiaalimaksut kokonaan maksamatta.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista piti komission johtopäätöksiä hätäisinä, asenteellisina tai epäluotettavina lähinnä sen vuoksi, että kokeilun piirissä olleet alat olivat hyvin pieniä lukuun ottamatta asuntojen uudistamis- ja korjaustoimintaa tai parturi- ja kampaamotoimintaa. Lisäksi kokeiluun osallistuneiden maiden raportointi perustui vaihtelevasti tehtyihin tutkimuksiin, joissa kokeilun vaikutuksia ei ollut yleensä eristetty muun talouden kehityksestä. Kokeilun kestoa pidettiin myös liian lyhyenä. Koko suhdannekierron kestävä tarkastelu olisi asiantuntijoiden mukaan antanut luotettavamman pohjan johtopäätöksille. Useimpien asiantuntijoiden mielestä johtopäätös, jonka mukaan arvonlisäveron alennus ei tuota yhtä tehokasta työllisyysvaikutusta kuin tuloverojen tai sosiaalimaksujen alennus, on kuitenkin oikeutettu.

Valiokunta pitää tutkimuksen toteuttamistavasta esitettyä kritiikkiä huomionarvoisena ja katsoo, että arvonlisäverokannan vaikutusta kysyntään ja työllisyyteen olisi syytä tutkia edelleen. Työllisyyden hoito edellyttää valiokunnan mielestä useiden erilaisten keinojen hyödyntämistä, eikä erityyppisiä keinoja ole syytä pitää automaattisesti toisiaan poissulkevinä. Valiokunta huomauttaa lisäksi, etteivät suorat tukimuodot ole nekään täysin ongelmattomia. Vaikka arvonlisäverokannan alentamista ei voida pitää yleisesti kustannustehokkaana tapana edistää työllisyyttä, voi se olla kuitenkin käyttökelpoinen joillakin erityisaloilla, kuten esimerkiksi ravintolatoiminnassa. Valiokunta on käsitellyt tätä kysymystä tarkemmin jäljempänä.

Arvonlisäverojärjestelmää pidettiin asiantuntijakuulemisessa kokeiluun kohdistetusta kritiikistä huolimatta kuitenkin yleisesti huonona välineenä erilaisten sosiaalisten, työvoima- tai ympäristöpoliittisten tai muiden vastaavien yhteiskuntapolitiittisten tarkoitusten toteuttamiseksi. Asiantuntijoiden mukaan esimerkiksi valmisteverojärjestelmän kautta suunnattava ohjaus toimii joustavammin ja tehokkaammin kuin arvonlisäverojärjestelmä. Silloin voidaan myös luotet-

tavammin todeta, kenen tai minkä hyväksi verotuki tulee. Verokantojen alentaminen vain valikoiduilla toimialoilla vähentää myös mahdollisuuksia yleisen verokannan laskuun. Asiantuntijat huomauttivat myös siitä, että pienimmille työvaltaisille aloille on tulossa vuoden 2004 alusta uusi verovelvollisuuden alarajahuojennus, joka kompensoi arvonlisäveron suhteellista rasitusta pienimmissä palveluyrityksissä.

Valiokunta yhtyy näihin näkemyksiin ja korostaa, että arvonlisävero on nimenomaan fisikaalinen veromuoto, jonka pääasiallinen tarkoitus on kerryttää valtiolle verotuottoja. Niitä voidaan käyttää sitten edelleen esimerkiksi työn verotuksen rakenteelliseen keventämiseen.

Kokonaan erikseen pohdittava kysymys on esimerkiksi se, olisiko tavaroiden ja palveluiden verokantoja perusteltua eriyttää vaikkapa niiden ympäristövaikutusten perusteella. Tällaiseen mahdollisuuteen on viitattu mm. ympäristöministeriön monisteessa 116, "Ympäristöperusteinen verotus ja kestävä kehityksen edellytykset, visio vuoteen 2020", (Ympäristöministeriö 2003).

Direktiiviehdotuksen H-liite

Direktiiviehdotukseen sisältyvä H-liite rajaa siis tarkasti ja tyhjentävästi ne tavarat ja palvelut, joihin jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa alennettuja, poikkeuksellisen alhaisia arvonlisäverokantoja tai nollaverokantoja. Direktiiviehdotus ei käytännössä juurikaan laajenna nykyisen H-liitteen soveltamisalaa, minkä taustalla on komission näkemys siitä, ettei arvonlisäverokantojen alentaminen ole paras tapa edistää tiettyjen tavaroiden tai palveluiden kulutusta ja ettei arvonlisäverotuksen tavoitteena ole muuttaa kuluttajien käyttäytymistä.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pöytätyöstä lähestymistavastaan huolimatta yleisesti kannattaneet ravintolapalveluiden hyväksymistä H-liitteeseen. Tätä on tuettu voimakkaasti mm. sillä perusteella, että ruokatarjoilun arvonlisäveron alentaminen on todettu kotimaisissa selvityksissä tehokkaaksi keinoksi kohentaa alan työllisyyttä. Lisäksi verotuksen dynaamisen vaikutusten on arvioitu tuovan ruoka-

tarjoilussa takaisin lähes 60 prosenttia kaavamaisesti lasketuista verotulojen menetyksistä. Verokannan alentaminen saattaisi myös ruokatarjoilun samaan asemaan muun elintarvikemyynnin kanssa.

Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella tärkeänä sitä, että ravintolapalvelut hyväksytään komission esityksen mukaisesti osaksi H-liitettä. Tätä edellyttää myös hallitusohjelmaan sisältyvä aie alentaa ruokapalvelun arvonlisäveroa. Kansalliseen päätösvaltaan jäisi sitten tarkemmin sen rajaaminen, koskisiko alennettu verokanta yksinomaan ruokatarjoilua vai myös alkoholia. Valinta ei ole tältä osin nyt ajankohtainen.

Vaikka komissio ei ehdota alennetun verokannan soveltamisalan laajentamista koskemaan työvaltaisia palvelualoja, osa kokeiluun kuuluvista palveluista sisällytettäisiin kuitenkin H-liitteeseen osana sen järjeistämistä. Tällaisia palveluja ovat yksityisasuntojen kunnostus ja siivous sekä kotihoitopalvelut. Osa näihin kuuluvista palveluista on jo vapautettu tietyin edellytyksin verosta kuudennessa arvonlisäverodirektiivissä ja myös kansallisessa lainsäädännössämme. Kansallisessa käytössä on lisäksi tuoreita suoria tukimuotoja, kuten kotitalousvähennys ja hallitusohjelmaan sisältyvä vähäisen liiketoiminnan arvonlisäveron alarajan huojennus, joka on tarkoitus saattaa voimaan ensi vuoden alusta. Tällaiset suorat tuet voidaan kohdentaa tarkemmin haluttuihin kohteisiin ilman, että samalla heikennetään arvonlisäverotuksen neutraalisuutta tai harmonisointitavoitteita. Valiokunta pitää sen vuoksi valtioneuvoston yleistä varauksellista suhtautumista H-liitteen kohteiden laajentamiseen perusteltuna.

Yleishyödyllisten yhteisöjen asema

Ehdotettuun uuteen H-liitteeseen ei ole sisällytetty yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenlehtien

painotyötä. Komission ehdotus merkitsisi siten muutosta Suomen nykyiseen nollaverokantaan ja nykyisten, noin 2 000 jäsenlehden painamisen säätämistä yleisen verokannan alaiseksi. Tämän muutoksen vaikutukseksi verotuottoihin ja toisaalta yleishyödyllisten yhteisöjen painokuluihin on arvioitu valtioneuvoston kirjelmässä noin 5 miljoonaa euroa vuodessa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa vaikutuksen on arvioitu olevan tätäkin suurempi.

Muutos heijastuisi merkittävällä tavalla myös yksittäisiin järjestöihin. Se merkitsisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Suomen suurimman nuorisojärjestön Suomen Partiolaisten keskusjärjestön kulujen kasvua määrällä, joka vastaa noin viidennestä vuosittaisesta valtionavusta. Järjestön edustajien mukaan koko toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä jäsenmaksuja ole käytännössä mahdollista nostaa. Painokustannusten nousu merkitsisi siten nykyisten painotuotteiden määrän vähentämistä. Painettu sana on kuitenkin järjestöjen toiminnassa merkittävä tai jopa ainoa yhdysside. Muutos merkitsisi siten huomattavaa heikennystä yleishyödyllisten yhteisöjen yleisiin toimintaledellytyksiin.

Valiokunta puoltaa valtioneuvoston kantaa ja katsoo, että yleishyödyllisten yhteisöjen verotusasema tulee turvata myös H-liitteestä päätettäessä. Nykyinen nollaverokanta on säädetty aikanaan, jotta yleishyödylliset yhteisöt voitaisiin saattaa samaan asemaan kuin liiketoimintaa harjoittavat julkaisijat. Samalla verotuki on tunnustettu yhteiskunnallisesti arvokkaasta työstä. Tämä peruste on edelleen olennainen ja hyväksyttävä.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

VaVL 12/2003 vp — U 29/2003 vp, E 34/2003 vp

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Matti Ahde /sd	Pirkko Peltomo /sd
jäs.	Eva Biaudet /r	Iivo Polvi /vas
	Jyri Häkämies /kok	Markku Rossi /kesk
	Kyösti Karjula /kesk	Matti Saarinen /sd
	Jari Koskinen /kok	Kimmo Sasi /kok
	Pekka Kuosmanen /kok	Irja Tulonen /kok
	Reijo Laitinen /sd	Kari Uotila /vas
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Jukka Vihriälä /kesk
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Susanna Huovinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.