

## HE 15/2018 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan täydennettävän 2 päivänä maaliskuuta 2017 eduskunnalle annettua hallituksen esitystä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Täydennys koskee sanottuun hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta maakuntien rahoituksesta annettavaksi laiksi. Ehdotusta on täydennetty aiemmin 18 päivänä toukokuuta 2017 annetulla hallituksen esityksellä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta.

Esitystä täydennetään lisäämällä maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotettuun lakiin säännökset arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta.

---

## PERUSTELUT

### 1 Ehdotukset maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamiseksi

#### *Hankintaneutraaliteetin toteuttaminen maakunnallisessa toiminnassa*

Hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyivät maakuntien perustamisesta aiheutuvat arvonlisäverolain (1501/1993) muutokset sekä niihin liittyvien muiden keskeisten uudistusten perusteet. Arvonlisäverotusta koskevien ehdotusten perustelut ja sisältö ovat hallituksen esityksen jaksossa 2.12.7 (nykytila) ja 2.18.10 (nykytilan arviointi) ja 3.3.7 (keskeiset ehdotukset).

Hallituksen esityksen 15/2017 vp mukaan unionin oikeudessa säädetyn arvonlisäverojärjestelmän yleisten periaatteiden mukainen järjestelmä aiheuttaisi ilman erityismenettelyä samanlaisen hankintaneutraalisuusongelman, joka liittyy kunnalliseen ja valtion palvelutuotantoon nykyisin, kun sosiaali- ja terveydenhuolto ja aluehallinnon uudistuksen piiriin kuuluvat tehtävät siirtyvät maakunnan järjestämisvastuulle. Pääosa siirtyvästä toiminnasta jää arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle tai on verotonta eikä niitä varten tehtyihin sisältyvä vero oikeuta vähennykseen, vaan on arvonlisäverojärjestelmässä tarkoitettu jäämään toiminnan harjoittajan kustannukseksi. Arvonlisäverojärjestelmän yleisten periaatteiden mukaisesti maakunnan olisi edullisempaa tuottaa tällaisessa toiminnassa käytettäviä verollisia palveluita itse kuin hankkia niitä ulkopuoliselta.

Nykyisin julkisen sektorin hankinnat kuuluvat laajalti hankintaneutraaliteettia parantavien menettelyjen soveltamisalaan. Sekä kunnallisen sektorin että valtion hankintojen osalta hankintaneutraalisuus on toteutettu erityisillä menettelyillä. Hallituksen esityksen 15/2017 vp keskeisten ehdotusten mukaan maakunnalle korvattaisiin maakunnallisen toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä arvonlisäverokustannus vastaavalla tavalla kuin kunnille ja valtiolle. Mainitun hallituksen esityksen mukaan kustannusten korvaaminen toteutettaisiin valtion talousarviomenettelynä, kuten valtion hankintojen osalta.

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvät säännösehdotukset hallituksen esityksessä 15/2017 vp ehdotetun talousarviomenettelyn toteuttamiseksi. Arvonlisäverotuksen neutraalisuuden parantamiseksi maakunnalla olisi verollisten hankintojen lisäksi oikeus saada laskennallisen arvonlisäveron korvaus verottomista terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankinnoista. Ilman laskennallisen veron korvausta yksityisen palvelun tuottajan maakunnalle tarjoaman verottoman palvelun hinta muodostuisi hankintatilanteessa vähentämättä jäävän veron määrän verran korkeammaksi kuin maakunnan itse tuottaman palvelun kustannukset, joihin ei korvausjärjestelmän johdosta sisältyisi arvonlisäverokustannusta. Korvauksen suuruus olisi 5 prosenttia hyödykkeen ostohinnasta tai muusta vastaavasta arvosta.

Talousarviomenettelyssä maakunnalle korvattaisiin hankintaan sisältyvä toteutunut verokustannus. Korvaus maksettaisiin maakunnan ilmoittamien tietojen perusteella mahdollisimman lyhyen aikavälin kuluessa menon aiheutumisesta.

#### *Suoran valinnan ja asiakassetelien piiriin kuuluva toiminta*

Hallituksen esityksen laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta 47/2017 vp mukaan maakunnalla oli velvollisuus yhtiöittää suoran valinnan vapauden alaan kuuluva toiminta. Yhtiöittämisvelvollisuus koski myös asiakassetelipalveluja vastaavaa maakunnan omaa toimintaa. Hallituksen esityksessä 15/2017 vp lähtökohtana oli, että yhtiöittämisvelvoitteen alainen

toiminta jäisi talousarviomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Myöskään muiden julkisyhteisöjen yhtiömuodossa harjoittama toiminta ei kuulu hankintaneutraalisuutta toteuttavien rahoitusmenettelyjen soveltamisalaan.

Hallituksen esityksen laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa mukaan maakunta voisi järjestää sekä suoran valinnan palveluja että asiakassetelipalveluja vastaavia palveluja maakunnan liikelaitoksessa. Maakunnan liikelaitos, joka ei olisi erillinen oikeushenkilö, olisi arvonlisäverotuksessa osa maakuntaa.

Ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteessa arvonlisäveron neutraalisuus, hankinta- ja kilpailuneutraalisuus huomioon ottaen, sekä menettelyn hallinnollinen tehokkuus toteutuvat parhaiten, jos maakunnan oma toiminta kuuluu kokonaisuudessaan talousarviomenettelyn soveltamisalaan.

Malli toteuttaisi julkisyhteisöjen verollisten hankintojen osalta hankintaneutraalisuuden yhtä laajalti kuin nykyinen järjestelmä. Maakunnat voisivat siten verotuksen estämättä järjestää toimintonsa mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Ehdotusten mukaan palvelun tuottajien tasapuolinen asema turvattaisiin laskennallisella arvonlisäveron korvauksella. Maakunnalle korvattaisiin ensinnäkin edellä esitetyn mukaisesti yksityiseltä palvelun tuottajalta tehtyyn hankintaan sisältyvä laskennallinen vero. Toiseksi suoran valinnan palvelujen osalta yksityiselle toimijalle aiheutuva arvonlisäverokustannus otettaisiin huomioon laskennallisena eränä tuottajakorvauksen yhteydessä. Valtio korvaisi maakunnalle sekä maakunnan että yksityisen suoran valinnan palvelun tuottajan hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron, mutta eri menettelyin. Yksityisen palvelun tuottajan korvauksen tarkoituksenmukaisinta toteuttamistapaa selvitetään tuottajakorvauksia koskevan jatkotyön yhteydessä.

Asiakassetelipalvelut ovat maakunnan toiminnassa muun muassa palveluntuottajille maksettava korvaus huomioon ottaen rinnastettavissa tavanomaisena alihankintana järjestettävään palveluun. Näiden palvelujen osalta neutraliteettia parannettaisiin myöntämällä maakunnalle edellä mainittu laskennallisen veron korvaus.

## **2 Vaihtoehtoisten ehdotusten arviointi**

Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoisia tapoja yksityisten suoran valinnan palvelun tuottajien arvonlisäverokustannusten korvaamiseksi.

Ensimmäisessä vaihtoehtoisessa mallissa maakunta ei saisi suoran valinnan palveluja varten tehtyihin hankintoihin sisältyvää veroa korvauksena talousarviomenettelyn kautta. Sekä maakunnalle että yksityiselle suoran valinnan palvelun tuottajalle arvonlisäverokustannus rahoitettaisiin samalla keskimääräisiin kustannuksiin perustuvalla menettelyllä. Malli heikentäisi julkisesti rahoitettujen palvelujen verollisten hankintojen neutraliteettia nykyisestä. Mallilla ei voitaisi olennaisesti parantaa julkisten ja yksityisten toimijoiden välistä kilpailuneutraliteettia arvonlisäverokustannuksen osalta verrattuna hallituksen esityksen mukaiseen malliin. Maakunnallisen hallinnon kannalta malli olisi monimutkaisempi kuin ehdotettu malli, koska maakunnan suoran valinnan palveluihin kohdistuviin hankintoihin sisältyvän veron käsittely maakunnan taloushallinnossa eroaisi muihin hankintoihin sisältyvästä verosta. Talousarviomenettelyn soveltamista monimutkaisentaisi myös korvattavaan määrään tehtävät oikaisut maakunnan siirtäessä hyödykkeitä talousarviomenettelyn piiriin kuuluvan toiminnan ja suoran valinnan toiminnan välillä.

Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa maakunnan suoran valinnan palvelut kuuluisivat talousarviomenettelyn soveltamisalaan ja yksityisille suoran valinnan palvelun tuottajille korvattaisiin arvonlisävero kohdennettuna toteutuneiden arvonlisäverokustannusten mukaan. Mallissa arvonlisäverokustannuksen rahoittaminen tapahtuisi yhdenmukaisella perusteella, vaikka ei välttämättä samassa menettelyssä. Mallilla voitaisiin lähtökohtaisesti parantaa arvonlisäverotuksen neutraliteettia, sekä kilpailu- että hankintaneutraliteetti huomioon ottaen. Mallin vaikutukset neutraalisuuteen riippuvat kuitenkin siitä, millaiseksi yksityinen palvelutuotanto kehittyy rakenteeltaan, joten vaikutuksia on vaikea tässä vaiheessa arvioida. Mallin on arvioitu myös edellyttävän yksityisten palvelun tuottajien syvempää integraatiota julkiseen palvelujärjestelmään, mikä merkitsisi näille toimijoille lisävelvoitteita nykytilaan verrattuna. Malli lisäisi myös julkisia hallinnollisia kustannuksia korvausjärjestelmän hallinnoinnin, valvonnan ja teknisen toteuttamisen seurauksena.

### 3 Taloudelliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon uudistuksessa kunnalliset tehtävät ja niihin liittyvät hankinnat vähenevät, koska osa tehtävistä siirtyy maakuntien järjestämisvastuulle. Tehtävien siirrosta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on alustavasti arvioitu hallituksen esityksessä 15/2017 vp tammikuussa 2017 lausunnolle lähetetyn valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen perusteella. Uusi valinnanvapautta koskeva hallituksen esitys eroaa kuitenkin aiemmasta muun muassa, koska siihen ei sisälly suoran valinnan vapauden palvelujen ja asiakassetelipalveluiden yhtiöittämisvelvollisuutta. Myös mainittujen valinnan vapauksien soveltamisala on jonkin verran muuttunut. Yhtiöittämisvelvollisuudesta mainitussa hallituksen esityksessä aiheutuvaksi arvioidut taloudelliset vaikutukset jäävät toteutumatta, koska maakunnan oma toiminta kuuluisi kokonaisuudessaan talousarviomenettelyn piiriin.

Vuonna 2016 kuntasektorin saamat arvonlisäveron palautukset olivat yhteensä noin 2,5 miljardia euroa. Yli 90 prosenttia palautuksista liittyi verollisiin hankintoihin. Arvonlisäveron palautuksista arviolta 44 prosenttia kohdistui sosiaali- ja terveystoimeen ja 4 prosenttia muihin kunnilta maakunnille siirtyviin tehtäviin (mm. palo- ja pelastustoimi, maakuntien liittojen tehtävät). Uudistuksen johdosta kuntasektorin palautukset vähenisivät noin 1,2 miljardia euroa. Kunnille jäisi palautuksia arviolta vähän alle 1,3 miljardia euroa.

Maakunnille kunnilta siirtyviin tehtäviin liittyvä noin 1,2 miljardia euroa hankintoihin sisältyvää veroa. Sosiaali- ja terveystalouden osuus on noin 1,1 miljardia euroa. Muiden kunnilta siirtyvien tehtävien kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osuus on noin 90 miljoonaa euroa, josta palo- ja pelastustoimen osuus noin 40 miljoonaa euroa.

Suoran valinnan palveluihin kohdentuu noin 130 miljoonan euron arvonlisäverokustannukset. Suoran valinnan palvelujen tarkkaa jakautumista yksityisten yritysten ja maakunnan tuottamiin palveluihin on vaikea esittää, mutta karkean arvion mukaan maakunnan osuus olisi noin 2/3 ja yksityisten osuus 1/3. Lisäksi asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin kautta annettaviin palveluihin kohdentuu noin 140 miljoonan euron arvonlisäverokustannukset. Nämä luvut kuvaavat nykyistä kuntapohjaista palvelujärjestelmää, eivätkä täysin vastaa tulevan markkinarakenteen mukaista verojakaumaa. Lisäksi on syytä huomioida, että tilanne voi vaihdella tuottajien välillä.

Talousarviomenettelyn käyttöönotto parantaisi valtion talousarvion näkyvyyttä, sillä maakunnallisen toiminnan hankintoihin sisältyvä arvonlisävero näkyisi talousarviossa arvonlisäverotuloina toisin kuin kunnalliselle sektorille palautettava hankintoihin sisältyvä vero nykyisin ja vastaavasti menona. Muutoksen yhteisvaikutus olisi valtion rahoitusaseman kannalta neutraali.

Muualta kuin kunnilta maakunnalle siirtyviin tehtäviin arvioidaan liittyvän alle 30 miljoonaa euroa hankintoihin sisältyvää veroa. Nykyisin nämä arvonlisäverokustannukset on korvattu pääosin valtion arvonlisäveromenojen maksamiseen tarkoitetuilta momenteilta.

Maakunnalliseen toimintaan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi sovellettava talousarviomenettely aiheuttaisi jonkin verran käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia maakunnille ja valtiolle. Valtiokonttorin taloustietojenraportointipalveluun sisältyvän määrittelytyön, automatiikan ylläpidon, päätösten tekemisen ja jakelun, oikaisumenettelyn, arkistoinnin ja tietojen julkistamisen on arvioitu edellyttävän noin 0,5 htv:n lisäystä.

#### 4 Maakuntien rahoitusratkaisua koskevat muut muutokset

Hallituksen esityksessä 57/2017 vp on kuvattu luvussa 5 (Maakuntien rahoitus siirtyvissä tehtävissä) maakuntien muiden tehtävien rahoituksen kohdentumista maakunnille ja rahoituksen jakautumista yleiskatteiseen ja erillisrahoitukseen. Rahoitusratkaisuihin esitetään muutoksia muun muassa tehtävien järjestämisvastuuta koskevista muutoksista aiheutuen. Muutosehdotukset on perusteltu seuraavassa kohdittain:

##### *Yleiskatteiselle valtionrahoitusmomentille koottavat määrärahat*

Liikenne- ja viestintäministeriön pääluokka

- Momentti 31.30.63 Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen (siirtomääräraha 3 v)

Momentilta lentoliikenteen ostoihin kohdentuva 1 miljoonaa euron määräraha siirretään pois yleiskatteisesta rahoituksesta ja kohdennetaan maakunnalle erillisrahoituksena. Erillisrahoituksen perusteena on määrärahojen maantieteellisesti rajattu kohdentuminen. Määrärahat on alkuperäisessä esityksessä sisällytetty yleiskatteiseen rahoitukseen, koska aiemmin arvioitiin, ettei momentin määrärahoja kohdenneta pysyvästi yksittäisen maakunnan alueelle. Määrärahat on kuitenkin tarkoitettu kohdennettavan tulevina vuosina Savonlinnan ja Helsingin välisen lentoliikenteen turvaamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokka

- Momentti 33.80.50 Valtion korvaus maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen hallintomenoihin (kiinteä määräraha); 100 %:a momentin määrarahasta

Hallituksen esityksistä 15/2017 vp ja 57/2017 vp hallintovaliokunnalle joulukuussa 2017 toimitetussa vastineessa on esitetty muutettavaksi maakuntalakehdotuksen 6 §:ää siten, että turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun järjestäminen poistettaisiin maakuntien järjestämisvastuulta. Tämän mukaisesti maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen ehdotettavaksi siirretyistä määrärahoista on vähennettävä kyseisten tehtävien hallintomenoihin kohdentuva rahoitusosuus, vuoden 2017 tasossa 300 000 euroa. Kyseinen määräraha kohdennettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan jäävälle momentille, josta se olisi tarkoitus kohdentaa Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle. Maatalousyrittäjien eläkelaitos hoitaa edelleen vuonna 2020 lomituspalvelujen vuoden 2019 toiminnasta aiheutuvia maksatus- ja takaisinperintätehtäviä. Näiden hoitamiseksi määrärahoista kohdennettaisiin edelleen Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle kertaluonteisena osuutena 75 000 euroa vuonna 2020. Lisäksi määrärahoista siirretään vuoden 2017 tasossa 400 000 euroa uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle sille siirtyvien valvontatehtävien mukaisesti. Vuoden 2018 talousarviossa momentin käyttötarkoituksessa on varattu 1 miljoona euroa Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen toteut-

tamaan hankkeeseen, jolla tuetaan maatalousyrittäjien työssä jaksamista. Kyseistä osuutta ei siirrettäisi maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen. Maakuntien rahoitukseen jäävä määräraha, 95,38 %:a kyseisen momentin määrärahoista, vastaisi maakunnalle siirtyvien tehtävien osuutta.

#### *Maakuntien erillisrahoitus*

Maa- ja metsätalousministeriön pääluokka

- Momentti 30.40.20 Kalakannan hoitovelvoitteet (siirtomääräraha 3 v). Momentin määräraha valtion vuoden 2017 talousarviossa on 3 000 000 euroa.

Määräraha poistetaan maakuntien erillisrahoituksesta, koska lupaviranomaisen määräämät kalatalousmaksut on tarkoitus jättää kokonaan pois valtion talousarviosta vuodesta 2020 alkaen (momentti 12.30.40 ja 30.40.20). Muutoksen myötä maakuntien perimät maksut jäisivät suoraan maakuntien käyttöön lupapäätösten mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokka

- Momentti 33.80.41 Valtion korvaus turkistuottajien lomituspalvelujen kustannuksiin (siirtomääräraha). Momentin määräraha valtion vuoden 2017 talousarviossa on 2 550 000 euroa.
- Momentti 33.80.42 Valtion korvaus poronhoitajien sijaisavun kustannuksiin (siirtomääräraha). Momentin määräraha valtion vuoden 2017 talousarviossa on 300 000 euroa.

Määrärahat poistetaan maakuntien erillisrahoituksesta, koska hallituksen esityksistä 15/2017 vp ja 57/2017 vp hallintovaliokunnalle joulukuussa 2017 toimitetussa vastineessa on esitetty muutettavaksi maakuntalakehdotuksen 6 §:ää siten, että turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun järjestäminen poistettaisiin maakuntien järjestämisvastuulta.

Edellä kuvattujen muutosten myötä maakuntien yleiskatteinen valtionrahoitus vähenisi 2,7 miljoonaa euroa ja erillisrahoitus 4,85 miljoonaa euroa vuoden 2017 tasossa.

## **5 Asian valmistelu ja riippuvuus muista esityksistä**

Ehdotukset maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamiseksi on valmisteltu maakuntien rahoituksen valmisteluryhmässä. Linjaus maakunnan omassa toiminnassa toteutettavasta talousarviomenettelystä sisältyy hallituksen esitykseen 15/2017 vp. Tältä osin lausuntoja koskeva yhteenveto sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön muistioon 2016:64 ”Lausuntoyhteenveto maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta”. Hankintaneutraalisuutta parantavan talousarviomenettelyn käyttöönottoa kannatettiin poikkeuksetta.

Valinnanvapauden soveltamisalalla toteutettavaa arvonlisäverokustannusten korvaamista koskevat ehdotukset sisältyivät lausunnolla olleeseen hallituksen esitysluonnokseen laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (3.11.2017). Hallituksen esitysluonnoksesta annettiin 705 lausuntoa. Toimijoista 25 lausui arvonlisäverokustannusten korvaamisesta. Lausunnoissa ei yleensä esitetty muutoksia periaatteeseen, jonka mukaan hankintaneutraalisuutta toteuttava talousarviomenettely soveltuu maakunnan koko toimintaan. Osassa lausunnoista todettiin, että laskennallinen korvaus tai muu vastaava menettely on palvelun tuotta-

jien tasapuolisen kohtelun kannalta riittävä toimenpide. Osassa lausunnoista tuotiin esille, että maakunnan liikelaitos ei saa olla arvonlisäverotuksessa muita palvelun tuottajia edullisemmassa asemassa kuvailematta tarkemmin, millaisella menettelyllä tasapuolinen kohtelu voitaisiin toteuttaa. Osassa lausunnoista tuotiin esille, että maakunnallinen palvelun tuottaja on eri asemassa kuin yksityinen palvelun tuottaja muun muassa, koska yksityisen tarjonnan puuttessa maakunta vastaa palvelutuotannosta ja viitattiin tästä mahdollisesti velvollisuudesta aiheutuviin rahoitustarpeisiin.

Täydentävän hallituksen esityksen käsittely liittyy eduskunnan käsittelyssä oleviin hallituksen esityksiin 15/2017 vp ja HE 57/2017 vp, joihin sisältyy ehdotukset maakuntien rahoituksesta annettavaksi laiksi sekä eduskunnan käsittelyyn samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annettuun valinnanvapauslakiin.

## 6 Yksityiskohtaiset perustelut

**3 §.** *Valtion rahoitus maakunnille.* Täydentävän esityksen antamisen myötä rahoituslakiehdotuksen pykälänumerointi muuttuu. Ehdotetun pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos, joka koskisi viittauksia sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien laskennallisiin kustannuksiin.

**5 §.** *Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset.* Pykälän 1 momentissa on ehdotettu säädettävän kustannuksista, jotka ovat valtion rahoituksen laskennan perusteena. Momenttiin ehdotetaan lisättävän tarkentava säännös siitä, että valtion rahoituksen perusteena olevat 9§:ssä tarkoitetut kustannukset otetaan huomioon arvonlisäverottomina.

**9 §.** *Maakunnan arvonlisäverokustannusten korvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin maakuntien hankintojen arvonlisäverokustannusten korvaamisesta tilanteissa, joissa toiminta on arvonlisäverodirektiivin mukaan vapautettu arvonlisäverosta tai toiminta jää muuna kuin taloudellisenä toimintana arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolelle. Maakunnan omassa ja sen liikelaitoksen, mukaan lukien sen suoran valinnan palvelun tuottajien, toiminnassa arvonlisäverokustannukset korvattaisiin maakunnan raportoimien toteutuneiden verokustannusten perusteella. Lisäksi maakunnalle korvattaisiin laskennallinen korvaus siitä piilevästä verosta, joka sisältyy yksityiseltä sektorilta tehtyihin verottomiin terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyviin hankintoihin. Laskennallisen palautuksen osuus olisi viisi prosenttia hinnasta nykyistä järjestelmää vastaavasti. Maakunta saisi myös viiden prosentin laskennallisen korvauksen keskimääräisenä korvauksena valinnanvapauslain soveltamisalalla toimivien yksityisten suoran valinnan palvelujen vastaavien hankintojen arvonlisäverokustannuksista. Laskennallista veroa ei korvattaisi toiselta maakunnalta tehdyistä hankinnoista eikä niille annetusta tuesta tai avustuksesta, koska maakunnat ovat oikeutettuja saamaan hankintoihin sisältyvän veron korvauksena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin saamatta jääneen etuuden suorittamisen (24 §), perusteetoman edun palauttamisen (25 §) ja suoritusvelvollisuuden raukeamisen (26 §) soveltamisesta myös arvonlisäverokustannusten korvaamiseen valtion rahoituksen käsittelyä vastaavasti.

**9–32 §:n** numerointi. Täydentävällä hallituksen esityksellä ehdotetaan lisättävän rahoituslakiehdotuksen 2 lukuun uusi 9 §. Tämän vuoksi HE 15/2017 vp ja HE 57/2017 vp ehdotuksiin sisältyvien pykälien numerointi siirtyy 9 §:stä alkaen yhdellä siten, että 3 luvun ensimmäinen pykälä, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset, on 10 §.

**11 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin tarpeisiin perustuvat laskennalliset kustannukset.* Täydentävän esityksen antamisen myötä rahoituslakiehdotuksen pykälänume-

rointi muuttuu. Ehdotetun pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaisia painotuksia koskevaan viittaukseen.

**12 §.** *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin.* Täydentävän esityksen antamisen myötä rahoituslakiehdotuksen pykälänumerointi muuttuu. Ehdotetun pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaisia painotuksia koskevaan viittaukseen.

**22 §.** *Valtion rahoituksen hallinnointi.* Täydentävän esityksen antamisen myötä rahoituslakiehdotuksen pykälänumerointi muuttuu. Ehdotetun pykälän 2 momenttiin tehtäisiin tekniset muutokset säännökseen sisältyviin viittauksiin.

**23 §.** *Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen.* Ehdotettuun pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti. Ehdotuksiin HE 15/2017 vp ja HE 57/2017 vp sisältyvä 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi ja 4 momentti 5 momentiksi.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin arvonlisäverokustannusten korvaamista koskevasta menettelystä ja maakuntien velvollisuudesta tuottaa korvausten maksamisen edellyttämä tieto. Korvauksen perusteena hyväksyttävät kustannukset määriteltäisiin 9 §:ssä. Maakunnan pitäisi kirjata korvausten maksamista varten tarpeelliset tiedot Valtiokonttorin ylläpitämään maakuntien taloustiedon raportointipalveluun. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaisi korvaukset maakunnille kuukausittain valtion rahoituksen maksamisen yhteydessä Valtiokonttorin palvelukeskukselle toimittamien tietojen perusteella. Taloustietojen raportointijärjestelmän kirjauksia ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen maksutietojen toimittamista koskevien määräaikojen vuoksi korvaukset maksettaisiin kustannusten syntyhetkeä seuraavaa kuukautta seuraavan kuukauden valtion rahoituksen maksamisen yhteydessä. Valtiokonttori tekisi raportointipalvelun korvausehdotukseen perustuvan hallintopäätöksen maksatuksesta. Koska korvauksen perusteet määriteltäisiin laissa ja ne perustuisivat automatisoituun raportointitietoon, Valtiokonttorilla ei olisi siten korvauksia koskevaa harkintavaltaa. Kyse olisi teknisluonteisesta hallintopäätöksestä maakuntien muutoksenhaun turvaamiseksi.

Maakuntien raportointitiedon kontrolli on tarkoitus toteuttaa maakuntalakiehdotuksen 14 luvun nojalla. Luku koskee hallinnon ja talouden tarkastusta ja siihen sisältyy säännökset tarkastuslautakunnasta, tilintarkastuksesta ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

**24 §.** *Saamatta jääneen etuuden suorittaminen.* Täydentävän esityksen antamisen myötä rahoituslakiehdotuksen pykälänumerointi muuttuu. Ehdotettuun pykälään tehtäisiin tekninen muutos oikaisumenettelyä koskevaan viittaukseen.

**27 §.** *Oikaisumenettely.* Pykälässä on ehdotettu säädettävän valtiovarainministeriön päätöstä koskevasta oikaisumenettelystä. Muutoksella ehdotetaan laajennettavan oikaisumenettely koskemaan myös Valtiokonttorin 22 §:n 3 momentin nojalla tekemää päätöstä.

**30 §.** *Voimaantulo.* Täydentävän esityksen antamisen myötä rahoituslakiehdotuksen pykälänumerointi muuttuu. Ehdotettuun pykälään tehtäisiin tästä aiheutuvat tekniset viittauksia koskevat muutokset. Lisäksi pykälään lisättäisiin säännös siitä, että arvonlisäverokustannusten korvaukset maksettaisiin maakunnille ensimmäisen kerran maaliskuun 2020 valtion rahoituksen maksamisen yhteydessä. Samalla momenttirakennetta muutettaisiin siten, että eri asioita ja ajankohtia koskevat siirtymäsäännökset jaettaisiin omiksi momenteikseen. Tämän myötä aiempi 3 momentti siirtyisi 5 momentiksi.

**31 §.** *Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020 ja 2021.* Pykälän 1 momentissa on ehdotettu säädettävän maakuntien rahoituksen lähtötaso määrittävistä kustannuksista. Momenttiin ehdotetaan lisättävän tarkentava säännös siitä, että valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset otetaan huomioon arvonlisäverottomina.

## **7 Voimaantulo**

Maakuntien rahoituslaki täydennyksineen ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetut arvonlisäverokustannukset korvattaisiin maakunnille ensimmäisen kerran maaliskuun 2020 valtion rahoitusosuuden maksamisen yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotuksen täydennys:

## Laki

### maakuntien rahoituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 3 §

##### *Valtion rahoitus maakunnille*

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta maakunnan asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten tekijöiden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden sekä kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden, maatalousyrittäjien määrän, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden ja saaristoisuuden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. Kullekin maakunnalle myönnetään valtion rahoituksena euromäärä, joka saadaan laskettaessa yhteen 10 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja 18 §:ssä tarkoitettujen maakunnan muiden tehtävien laskennalliset kustannukset.

---

#### 5 §

##### *Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset*

Valtion rahoituksen perusteena käytetään 3 luvussa tarkoitettuja laskennallisia kustannuksia tarkistettaessa maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa. Lain 4 luvussa tarkoitettuja laskennallisia kustannuksia tarkistettaessa valtion rahoituksen perusteena käytetään maakuntien muiden tehtävien toteutuneita kustannuksia viimeisimmältä tilastoidulta vuodelta. Rahoitusta tarkistettaessa kustannuksina ei pidetä 9 §:ssä tarkoitettua hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa. Huomioitavista kustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä maakuntien saamat myyntitulot.

---

#### 9 §

##### *Maakunnan arvonlisäverokustannusten korvaaminen*

Valtio korvaa maakunnalle sen hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron, joka ei arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan oikeuta vähennykseen tai palautukseen, sekä tuesta tai avustuksesta arvonlisäverolain mukaan suoritettavan veron. Lisäksi valtio korvaa maakunnalle laskennallisen arvonlisäveron sellaisista sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoista, joista ei arvonlisäverolain 34 §:n, 36 §:n 1-4 kohdan ja 37 §:n mukaan ole suoritettava veroa. Laskennallinen vero on viisi prosenttia palvelun tai tavaran ostohinnasta, maahantuodun tavaran veron perusteesta tai tuen tai avustuksen määrästä. Laskennallista veroa ei korvata muilta maakunnilta tehdyistä hankinnoista eikä niille annetuista tuesta tai avustuksesta.

Arvonlisäverokustannusten korvaamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 24-26 §:ssä säädetään valtion rahoituksesta.

3 luku

**Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus**

10 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteet*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

11 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin tarpeisiin perustuvat laskennalliset kustannukset*

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset perushinnat lasketaan terveyden-, vanhus- ja sosiaalihuollon ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 10 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella. Perushinta määrätään erikseen kullekin seuraavalle ikäluokalle:

---

12 §

*Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin*

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin lasketaan terveyden-, vanhus- ja sosiaalihuollon palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien sairauksiin ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 10 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella.

---

13 §

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

14 §

*Asukastiheyskerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

**HE 15/2018 vp**

15 §

*Vieraskielisyyskerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

16 §

*Kaksikielisyyskerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

17 §

*Saaristoisuuslisä*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

4 luku

**Maakuntien muiden tehtävien rahoitus**

18 §

*Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

19 §

*Kasvupalvelukerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

20 §

*Maatalousyrittäjäkerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

21 §

*Maakunnan muiden tehtävien asukastiheyskerroin*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

5 luku

**Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen**

22 §

*Valtion rahoituksen hallinnointi*

---

Edellä 10 §:n 3 momentissa säädetyt tehtäväkohtaiset painotukset ja 13 §:n 1 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot sekä 19 §:n 1 momentissa säädetyt painotukset tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein.

23 §

*Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen*

---

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua korvauksia maakunnille kuukausittain samanaikaisesti 2 momentissa tarkoitettua valtion rahoituksen kanssa. Korvaus perustuu maksatuskuukautta edeltävää kuukautta edeltäneen kuukauden arvonlisäverokustannuksia koskeviin tietoihin. Maakunnan on kirjattava korvausten maksamista varten tarpeelliset tiedot Valtiokonttorin ylläpitämään maakuntien taloustietojen raportointipalveluun. Valtiokonttori tekee korvausten maksamista koskevan päätöksen ja toimittaa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle maakunnalle maksettavaa korvausta koskevat maksutiedot.

---

24 §

*Saamatta jääneen etuuden suorittaminen*

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle 27 §:ssä säädetyssä määräajan kuluttua ilmenee tietoja, jotka eivät ole olleet aikaisemmin tiedossa ja maakunnalta on tämän vuoksi jäänyt saamatta valtion rahoitusta, joka olisi lain mukaan kuulunut sille, on saamatta jäänyt euromäärä suoritettava maakunnalle. Suoritettavalle määrälle on maksettava korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion rahoitus olisi tullut maksaa.

---

25 §

*Perusteettoman edun palauttaminen*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

26 §

*Suoritusvelvollisuuden raukeaminen*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

## HE 15/2018 vp

### 6 luku

#### **Muutoksenhaku**

#### 27 §

##### *Oikaisumenettely*

Jos maakunta on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen myöntämisestä tai Valtiokonttorin päätökseen arvonlisäverokustannusten korvaamisesta, maakunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä päätöksen tehneelle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

#### 28 §

##### *Muutoksenhaku*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

#### 29 §

*Valtion rahoituksen määräytyminen siirrettäessä kunta toiseen maakuntaan*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

#### 30 §

##### *Voimaantulo*

---

Lain 12 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.

Lain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu tarkistus on tehtävä ensimmäisen kerran viimeistään vuonna 2024.

Lain 23 §:n 3 momentissa tarkoitettu kustannusten korvaus maksetaan ensimmäisen kerran maaliskuussa 2020.

---

#### 31 §

*Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020 ja 2021*

Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2020 vastaa maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle vastaa asianomaisen maakunnan alueelle kuuluvien kuntien lakisääteisten tehtävien kustannusten sekä valtiolta maakunnille siirtyviin tehtäviin osoitetun maakunnittain laskennallisesti kohdennetun rahoituksen yhteismäärää. Kustannuksina ei oteta huomioon 9 §:ssä tarkoitettua hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa. Lain 3 §:ssä tarkoitettujen osuuksien painotukset valtion rahoituksessa vuonna 2020 ovat seuraavat:

---

**HE 15/2018 vp**

32 §

*Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020–2023*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

33 §

*Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2020 ja 2021*

(Pykäläteksti pysyy muuttumattomana)

---

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2018

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen